Druk nr 2726

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
KST-KSP.0320.004/2018

Warszawa, 28 czerwca 2018 r.

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 2017 roku,

zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z 20 czerwca 2018 r.

W minionym roku Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 110 kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa w 2016 r. Ponadto, zgodnie z *Planem pracy NIK na 2017 rok*, zrealizowanych było 17 kontroli, których termin zakończenia został określony na rok 2018. Przeprowadziliśmy także 107 kontroli doraźnych, reagując w ten sposób na docierające do Izby sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach, zgłaszanych w trybie skargowym m.in. przez parlamentarzystów i obywateli

Łącznie w trakcie kontroli planowych i doraźnych w 2017 r. przeprowadziliśmy 2196 kontroli jednostkowych w 1843 podmiotach. Sformułowaliśmy 110 wniosków de lege ferenda, z których 79 odnosiło się do zmiany przepisów rangi ustawowej, 26 dotyczyło zmian w przepisach rozporządzeń, a pięć wniosków odnosiło się do prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów bez wskazania aktu prawnego. Złożyliśmy także do organów ścigania 79 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, w tym 36 do Prokuratury.

Rok 2017 to czas aktywnej współpracy międzynarodowej NIK, która wiązała się szczególnie z trzema obszarami: audytem zewnętrznym organizacji międzynarodowych, aktywnością w organizacjach zrzeszających NOK na

poziomie globalnym i europejskim oraz z udzieleniem wsparcia rozwojowego innym najwyższym organom kontroli, przede wszystkim z krajów stowarzyszonych z Unią Europejską.

Przekazując Panu Sprawozdanie z działalności NIK w 2017 roku, wyrażam przekonanie, że dostarcza ono obiektywnych informacji o działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz efektach jej pracy w minionym roku.

Z wyrazami osobistego szacunku

(-) Krzysztof Kwiatkowski

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2017 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
w dniu 20 czerwca 2018 roku

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Kwiatkowski

Przygotował
Departament Strategii

Szanowni Państwo,

Bieżący, 2018 rok to szczególny czas w dziejach naszej Ojczyzny. Rzeczpospolita Polska świętuje setną rocznicę odzyskania niepodległości. W lutym 2019 r. stulecie powstania obchodzić będzie Najwyższa Izba Kontroli. Sformułowane przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego i Prezydenta Ministrów Ignacego Jana Paderewskiego w dekrecie o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa z 7 lutego 1919 r. zasady działania okazały się niezawodne i ponadczasowe, zaś wartości wpajane młodym kadrom urzędniczym na progu niepodległości – uczciwość, rzetelność, sumienność, dociekliwość, obiektywizm – nadal obowiązują w NIK.

Najwyższa Izba Kontroli, jako instytucja państwa, stoi na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Jednym z konstytucyjnych zadań Izby jest dostarczanie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, organom państwa oraz obywatelom rzetelnej i wyczerpującej wiedzy na temat stanu państwa. Dlatego nasze raporty, oprócz identyfikowania niekorzystnych zjawisk, rekomendują konkretne działania naprawcze i podają przykłady dobrych praktyk. *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*, przedstawia obraz funkcjonowania państwa i jego instytucji w świetle wyników kontroli przeprowadzonych w 2017 r.

Misja służenia państwu i obywatelom wyraża się m.in. poprzez informacje z kontroli zawierające nie tylko ustalenia stanu faktycznego, ale także wnioski istotne dla poprawy funkcjonowania kontrolowanych obszarów. Najwyższa Izba Kontroli koncentruje się przede wszystkim na nieprawidłowościach o charakterze systemowym w działaniach administracji publicznej oraz na czynnikach zagrażających prawidłowej realizacji celów państwa i problemach szczególnie dotkliwych dla obywateli. Podsumowaniem prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat badań kontrolnych NIK w dziedzinie ochrony zdrowia, było opracowanie w 2017 r. informacji systemowej *Dostępność i efekty leczenia nowotworów*. W przeprowadzonej analizie NIK wykorzystała ustalenia 32 kontroli koordynowanych a ponadto, jako materiał pomocniczy, 39 raportów ekspertów i instytucji zewnętrznych. NIK dostrzegając istotność problemu gospodarowania przestrzenią publiczną opracowała również informację dotyczącą *Systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym.* Uwzględniono w niej wyniki 40 kontroli przeprowadzonych w tym obszarze w latach 2010-2016. W opracowaniu wykorzystano także informacje uzyskane w trakcie eksperckich dyskusji panelowych.

Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzili w 2017 r. 110 kontroli planowych i 107 kontroli doraźnych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa w 2016 r., którą objęto wszystkich dysponentów części budżetu państwa, siedem samorządowych kolegiów odwoławczych i cztery sądy apelacyjne, państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne, wybrane jednostki samorządu terytorialnego oraz wybrane inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym jednostki spoza sektora finansów publicznych. Kontrolę wykorzystania dotacji przeprowadzono u wybranych 104 beneficjentów w ramach części *Gospodarka złożami kopalin*, *Szkolnictwo wyższe, Transport, Zdrowie* oraz *Budżety wojewodów*. Kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

W ramach aktywności kontrolnej w 2017 r. wykonano 2196 kontroli jednostkowych, realizowanych w 1843 podmiotach – to obrazuje wymiar pracy kontrolerów NIK. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli przedłożyła Sejmowi 189 informacji o wynikach kontroli planowych i doraźnych, a jej przedstawiciele uczestniczyli w 392 posiedzeniach komisji sejmowych.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie wyników kontroli formułuje wnioski pokontrolne, które mogą sugerować konkretne zmiany w kontrolowanych jednostkach, jak też dotyczyć całokształtu badanych zagadnień, mające charakter systemowy. Warto podkreślić, że wnioski NIK stają się inspiracją do zmian w prawie, często jeszcze w trakcie trwania kontroli. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 110 wniosków *de lege ferenda*.

Ostatnie lata to okres rozwoju działalności oraz wzmacniania prestiżu i pozycji Najwyższej Izby Kontroli na arenie międzynarodowej. Działalność ta w 2017 r. skoncentrowała się na trzech głównych obszarach: audycie zewnętrznym organizacji międzynarodowych – CERN i Rady Europy, aktywności w organizacjach zrzeszających najwyższe organy kontroli na poziomie globalnym i europejskim oraz na udzielaniu wsparcia rozwojowego najwyższym organom kontroli innych państw, przede wszystkim NOK krajów stowarzyszonych z Unią Europejską m.in. z Ukrainy, Gruzji, Azejberdżanu, Albanii, Kosowa. Dzięki zaangażowaniu w projekty międzynarodowe, NIK jest postrzegana przez zagraniczne najwyższe organy kontroli jako profesjonalny i solidny partner.

Niniejsze opracowanie jest nie tylko bilansem działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r., ale też stanowiskiem naczelnego organu kontroli państwowej w publicznej debacie na temat państwa. Wypełniając konstytucyjny obowiązek, przedkładam Wysokiej Izbie *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*.

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes NIK

Efekty pracy NIK w 2017 r.

Kontrole

110 zakończonych kontroli planowych w tym kontrola wykonania budżetu państwa w 2016 r.

107 tematów kontroli doraźnych

2196 kontroli jednostkowych realizowanych w 1843 podmiotach

8 kontroli prowadzonych wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw

4 audyty organizacji międzynarodowych

Efekty kontroli

106,5 mln zł – korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli

11,8 mln zł – finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

79 zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 36 do Prokuratury

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

Współpraca z Sejmem RP

392 posiedzenia komisji sejmowych z udziałem przedstawicieli NIK

189 informacji o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi

110 wniosków *de lege ferenda*

Inne działania

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

5395 rozpatrzonych przez NIK wniosków o kontrole i skarg obywatelskich

315 rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Nr ewid. 143/2018/KST

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2017 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. Ogólne dane o działalności Kolegium NIK w 2017 r. 15
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 20
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 27
   - 5.5. Nieruchomości użytkowane przez NIK 32
   - 5.6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK 33
   - 5.7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym 34
   - 5.8. Opinia audytora wewnętrznego 39
   - 5.9. Opinia audytora zewnętrznego 39

ROZDZIAŁ II. WSPÓŁPRACA NIK Z SEJMEM RP I INNYMI PODMIOTAMI KRAJOWYMI 41

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej 42
   - 1.1. Zlecenia Sejmu i jego organów 42
   - 1.2. Sugestie tematów kontroli zgłoszone do planu pracy NIK 42
   - 1.3. Współpraca z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej 44
   - 1.4. Współpraca z innymi komisjami Sejmu RP 44
   - 1.5. Wystąpienia Prezesa NIK podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP 45
2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej 45
   - 2.1. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 45
   - 2.2. Sugestie tematów komisji senackich do planu pracy NIK 46
3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów 46
   - 3.1. Wnioski o kontrole 46
   - 3.2. Sugestie tematów Prezesa Rady Ministrów do planu pracy NIK 47
4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich 48
   - 4.1. Sugestie tematów RPO do planu pracy NIK 48
   - 4.2. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich 48
5. Współpraca NIK z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji 49
   - 5.1. Formy współpracy 49
   - 5.2. Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy na zlecenie NIK 49
   - 5.3. Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK 52
   - 5.4. Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji 52
6. Współpraca NIK z innymi podmiotami 53
   - 6.1. Zapytania do podmiotów kierowane w trybie art. 29 ustawy o NIK 53
   - 6.2. Powołanie biegłych i specjalistów 57
   - 6.3. Badania kwestionariuszowe 58
   - 6.4. Porozumienia o współpracy 59
7. Panele ekspertów 61
8. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi 66

ROZDZIAŁ III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI 69

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI 70
2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI 74
3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO 76
4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych 78

5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO ... 79
6. Audyt organizacji międzynarodowych ... 83
6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN) ... 83
6.2. Rada Europy ... 83
6.3. Mechanizm ATHENA, NATO, Instytut UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS oraz Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI ... 84
7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw ... 84
7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna ... 84
7.2. Współpraca bliźniacza ... 85
8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi ... 86

ROZDZIAŁ IV. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA ... 87
1. Standardy kontroli NIK ... 88
1.1. Rozwój metodyki kontroli ... 88
1.2. Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli ... 88
1.3. System zapewnienia jakości procesu kontrolnego ... 89
2. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja ... 90
2.1. Planowanie kontroli ... 90
2.2. Plan pracy NIK na 2017 r. ... 91
2.3. Ogólne informacje o kontrolach zrealizowanych w 2017 r. ... 92
3. Rezultaty kontroli NIK ... 95
3.1. Realizacja wniosków pokontrolnych ... 95
3.2. Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda* ... 96
3.3. Finansowe rezultaty kontroli ... 100
3.4. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa ... 105
3.5. Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (przez kierowanie zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny) ... 111

ROZDZIAŁ V. AKTYWNOŚĆ NIK W KONTAKTACH Z INTERESARIUSZAMI ZEWNĘTRZNYMI 115
1. Polityka informacyjna NIK ... 116
1.1. Strona internetowa i BIP ... 116
1.2. Publikacje prasowe i przekazy medialne ... 116
1.3. Portal intranetowy – komunikacja wewnętrzna ... 118
1.4. Lekcje edukacyjne w NIK ... 118
2. Udostępnianie informacji publicznej ... 118
2.1. Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz o ponowne wykorzystywania informacji sektora publicznego ... 119
2.2. Charakterystyka wniosków ... 119
2.3. Sposób załatwiania wniosków ... 120
2.4. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw ... 120
3. Skargi i wnioski obywateli ... 121
3.1. Skargi, wnioski, wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz petycje kierowane do NIK w 2017 r. ... 121
3.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów ... 124
3.3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli w układzie terytorialnym ... 129
4. Wydawnictwa NIK – „Kontrola Państwowa" ... 131

ROZDZIAŁ VI. REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA W ŚWIETLE KONTROLI NIK ... 133
1. Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. ... 134
2. Administracja publiczna. Informatyzacja ... 149
3. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo ... 189
4. Finanse publiczne. Skarb Państwa ... 201
5. Gospodarka. Energia ... 223
6. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego ... 247
7. Oświata i wychowanie. Kultura fizyczna ... 259
8. Nauka ... 291
9. Obrona narodowa. Sprawy wewnętrzne. Sprawiedliwość ... 301

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina 319
11. Rolnictwo. Rynki rolne 343
12. Rozwój regionalny. Turystyka 359
13. Środowisko. Gospodarka wodna 371
14. Transport 395
15. Sprawy zagraniczne 421
16. Zdrowie 429

ZAŁACZNIKI 475

Załącznik nr 1 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. (P/17/001), przeprowadzonych w roku 2017 476

Załącznik nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r. 479

Załącznik nr 3 – Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r. 484

Załącznik nr 4 – Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2017 r. 491

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

Od początku funkcjonowania polskiego naczelnego organu kontroli państwowej jego pozycja ustrojowa była szczególna, choć w wybranych elementach odmienna w różnych okresach. Najwyższa Izba Kontroli Państwa powołana została w 1919 r. i podporządkowana bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, ale sprawozdania z działalności składać miała Sejmowi. Dekret kreujący Izbę ustanawiał także zasadę kolegialności w działalności Izby, urzeczywistnianą przez powołanie kolegium.

Konstytucjonalizacja organu kontroli państwowej nastąpiła w konstytucji marcowej z 1921 r. Przepis odnoszący się do Izby umieszczono w rozdziale „Władza ustawodawcza".

Działalność Izby oparta była na zasadach kolegialności i niezależności sędziowskiej członków kolegium. Uchwalona w tym samym roku ustawa o kontroli państwowej stanowiła, że kontrola państwowa jest władzą działającą kolegialnie, niezależnie od rządu, podległą Prezydentowi RP. Także ustawa z 1949 r. gwarantowała Izbie niezależność od rządu – Izbę podporządkowano Sejmowi. Prezes NIK odpowiadał przed Sejmem, a jednocześnie wchodził w skład powołanej ówcześnie Rady Państwa. W latach 1952-1957, po likwidacji NIK, funkcjonowało Ministerstwo Kontroli Państwowej, ale już w 1957 r. uchwalono nową ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli opartą na zasadzie kolegialności działania i niezależności od organów administracji rządowej. Kolejna ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z 1976 r. uczyniła z NIK organ administracji rządowej. Następną ustawą z 1980 r. przywrócono podległość NIK Sejmowi. Kolejna z uchwalonych ustaw (z 1994 r.) obowiązuje do chwili obecnej i zachowuje status NIK jako organu podległego Sejmowi i niezależnego od władzy wykonawczej i sądowniczej.

Obecna pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli określona jest w przepisach Konstytucji w art. 202-207 umiejscowionych w ramach rozdziału IX ustawy zasadniczej zatytułowanego „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa". Ustrój, zadania oraz tryb działania NIK uregulowany jest również przez ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli[1].

Obowiązkiem ustawowym Izby jest przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych[2] oraz informowanie obywateli o funkcjonowaniu organów państwa i gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi[3]. Obowiązki te realizowane są m.in. poprzez podawanie do publicznej wiadomości analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań z działalności NIK, zamieszczanie w BIP wystąpień pokontrolnych i informacji o wynikach kontroli, a także udostępnianie informacji publicznych na wniosek skierowany do NIK.

Natomiast przepis art. 12 ustawy o NIK zobowiązuje organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, do współpracy z Izbą oraz do udostępniania Izbie na jej wniosek wyników kontroli przez nich przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK lub przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie. Zobowiązania te wynikają z pozycji NIK jako organu naczelnego kontroli państwowej. Izba ma obowiązek powiadamiania odpowiednich organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, jeśli ustalenia kontroli wskazują na zaistnienie takich faktów[4], oraz ujawniania innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność[5].

2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji i art. 1 ust. 3 ustawy o NIK Izba działa na zasadzie kolegialności. Ustanowienie Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnej i ustawowej zasady kolegialności. Zasada ta polega m.in. na udziale organu kolegialnego w podejmowaniu najważniejszych rozstrzygnięć. Istotna rola Kolegium znajduje swoje odzwierciedlenie w jego uprawnieniach. Kolegium zajmuje się bowiem najważniejszymi sprawami z zakresu działania Izby.

1 E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, NIK, Warszawa 2018.
2 Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) – zwanej dalej ustawą o NIK.
3 Art. 10 ustawy o NIK.
4 Art. 63 ust. 1 ustawy o NIK.
5 Art. 63 ust. 3 ustawy o NIK.

Uprawnienia, organizacja i sposób rozpatrywania spraw przez Kolegium zostały unormowane przepisami ustawy o NIK, zaś szczegółowy sposób procedowania ustalony uchwałą Kolegium NIK z 12 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Kolegium, rozpatrując sprawy, zatwierdza, uchwala lub opiniuje i przedstawia swoje stanowisko w formie uchwały.

Na podstawie art. 23 ustawy o NIK Kolegium zatwierdza: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności NIK w roku ubiegłym. Kolegium NIK uchwala: opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, wystąpienia, które zawierają wynikające z kontroli zarzuty dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących urzędami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK, tj. Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Kancelarii Prezydenta RP, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz Głównego Inspektora Pracy. Kolegium NIK uchwala ponadto projekt statutu Izby, projekt budżetu Izby oraz roczny plan pracy NIK, jak również opiniuje przedstawione przez Prezesa NIK programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli, inne sprawy wniesione przez Prezesa NIK albo zgłoszone przez 1/3 członków Kolegium[6].

Członkowie Kolegium NIK są niezawiśli w sprawowaniu swoich funkcji. Ustawowo Kolegium 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.

2.1. Skład Kolegium NIK

W 2017 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.
Andrzej Styczeń	dyrektor generalny NIK	powołany na funkcję dyrektora generalnego 8 czerwca 2015 r.
Włodzimierz Broński	przedstawiciel nauk prawnych	od 12 maja 2017 r. powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.
Bogusław Brzeziński	przedstawiciel nauk prawnych	od 12 maja 2017 r. powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.
Teresa Dębowska-Romanowska	przedstawiciel nauk prawnych	do 4 kwietnia 2017 r.
Elżbieta Kryńska	przedstawiciel nauk ekonomicznych	do 4 kwietnia 2017 r.
Jan Majchrowski	przedstawiciel nauk prawnych	od 12 maja 2017 r. powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.
Czesław Martysz	przedstawiciel nauk prawnych	do 4 kwietnia 2017 r.
Mariusz Piotrowski	przedstawiciel nauk prawnych	od 20 lipca 2017 r. powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.

[6] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej, NIK, Warszawa 2018.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Imię i nazwisko	Funkcja	Uwagi
Mirosław Stec	przedstawiciel nauk prawnych	do 4 kwietnia 2017 r.
Piotr Stec	przedstawiciel nauk prawnych	od 20 lipca 2017 r. powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.
Marek Cur	radca Prezesa NIK p.o. dyrektora Departamentu Strategii	do 4 kwietnia 2017 r.
Stanisław Jarosz	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów	sekretarz Kolegium NIK powołany z dniem 11 maja 2016 r. zarządzeniem nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 9 maja 2016 r.
Andrzej Panasiuk	dyrektor Delegatury NIK w Warszawie	do 4 kwietnia 2017 r.
Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK	do 4 kwietnia 2017 r.; od 12 maja 2017 r. ponownie powołany na członka Kolegium NIK zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.
Tomasz Sobecki	radca Prezesa NIK	od 20 lipca 2017 r. powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.
Zbigniew Wrona	radca Prezesa NIK p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego	do 4 kwietnia 2017 r.
Marek Zająkała	dyrektor Departamentu Obrony Narodowej	od 20 lipca 2017 r. powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.

* Kolorem zaznaczono członków Kolegium NIK, którym kadencja upłynęła w 2017 r.

Skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (według stanu na dzień 31 marca 2018 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. prof. dr hab. Włodzimierz Broński	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
prof. zw. dr hab. Bogumił Brzeziński	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
prof. dr hab. Jan Majchrowski	Uniwersytet Warszawski
dr Mariusz Piotrowski	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. dr hab. Piotr Stec	Uniwersytet Opolski

Przedstawiciele kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radcy Prezesa NIK

Stanisław Jarosz	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów (sekretarz Kolegium)
dr Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK
dr Tomasz Sobecki	radca Prezesa NIK
Marek Zająkała	dyrektor Departamentu Obrony Narodowej

2.2. Ogólne dane o działalności Kolegium NIK w 2017 r.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli obradowało w 2017 r. na dziewięciu posiedzeniach. Po rozpatrzeniu przedłożonych dokumentów i opracowań Kolegium NIK:

zatwierdziło:

- *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku,*
- *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku,*

uchwaliło:

- pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2016 rok,
- zmiany w *Planie pracy NIK na 2017 rok* (dot. 11 wniosków o dokonanie zmian w *Planie pracy NIK na 2017 rok*),
- projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli na 2018 rok,
- *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2018 rok*,

rozpatrzyło i podjęło uchwały:

- w 60 sprawach dotyczących zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, podpisanych przez Prezesa lub wiceprezesa NIK, w tym: 4 uwzględniających zastrzeżenia w całości, 44 uwzględniających zastrzeżenia w części, 12 oddalających zastrzeżenia.

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 – zarówno departamenty, jak i delegatury – 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: Ewa Polkowska, Wojciech Kutyła oraz Mieczysław Łuczak. Dyrektorem generalnym NIK jest Andrzej Styczeń.

3.1. Struktura organizacyjna

Zgodnie ze Statutem NIK[7], 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 szczegółową organizację wewnętrzną. Prezes może także tworzyć zespoły pomocnicze, określając ich nazwy, skład osobowy, zakres oraz tryb działania.

[7] Nadany przez Marszałka Sejmu zarządzeniem nr 11 z dnia 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 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 Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, 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

	Ogólny zakres właściwości rzeczowej
Biuro Gospodarcze	*Organizacja i obsługa funkcjonowania Izby w zakresie spraw administracyjno-gospodarczych, biurowych i transportowych, gospodarowanie mieniem, zamówienia publiczne*
Biuro Informatyki	*Zarządzanie infrastrukturą, zasobami i projektami teleinformatycznymi, wdrażanie polityki bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych*
Biuro Organizacyjne	*Organizacja posiedzeń Kolegium NIK, obsługa organizacyjna kierownictwa NIK, prowadzenie spraw kadrowych, działalności wydawniczej i poligraficznej, biblioteki i archiwum, rozpatrywanie skarg i wniosków, ochrona informacji niejawnych, danych osobowych i tajemnicy kontrolerskiej, szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrona gmachu oraz nadzór nad obiegiem pism i dokumentów*
Biuro Rachunkowości	*Opracowanie, koordynacja i realizacja budżetu NIK, prowadzenie ksiąg rachunkowych, obsługa funduszu płac*

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 NIK 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.

Zasadniczo 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, i aby odbyli aplikację kontrolerską. Pracownicy wypełniający zadania administracyjne i obsługi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

4.1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia

Planowana w Najwyższej Izbie Kontroli liczba etatów na 2017 r. wynosiła 1701. W dniu 1 stycznia 2017 r. zatrudnionych było na etatach 1579,9 pracowników[8]. Według stanu na koniec grudnia 2017 r. zatrudniano pracowników na 1584,9 etatach[9]. Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia, według stanu na 31 grudnia 2017 r. oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2016 r., zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2016-2017

Lp.	Stan etatowy na 31 grudnia	2016 r.		2017 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	1109,0	*70,2*	1120,1	*70,7*
3.	Pracownicy administracji i obsługi	464,9	*29,5*	459,8	*29,0*
	Razem	**1578,9**	***100%***	**1584,9**	***100%***

[8] W tym 60 osób na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.
[9] W tym 65 osób na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.

Na podstawie mianowania zatrudnionych było w Najwyższej Izbie Kontroli 1041 kontrolerów. W 2017 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 10 osób oraz awansował 115 pracowników, w tym 93 na stanowiska kontrolerskie i 22 na stanowiska administracyjne i obsługi.

Struktura zatrudnienia pracowników wg płci nie zmieniła się w stosunku do roku poprzedniego, 56% ogółu pracowników stanowili mężczyźni, zaś 44% kobiety. Wśród kontrolerów przeważały osoby o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w wieku powyżej 41 lat. W grupie pracowników legitymujących się wyższym wykształceniem 61 osób posiadało stopień naukowy doktora, doktora inż. lub doktora habilitowanego, zaś 45 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Tabela 2. Struktura zatrudnienia w 2017 r. w podziale na jednostki organizacyjne NIK (wg płci pracowników)

Lp.	Rodzaj jednostki	Mężczyźni liczba etatów	Struktura (w %)	Kobiety liczba etatów	Struktura (w %)	Liczba etatów ogółem
1.	Departamenty	286,3	*52*	263,0	*48*	549,3
2.	Delegatury	454,8	*62*	277,3	*38*	732,0
3.	Biura	133,0	*46*	158,5	*54*	291,6
4.	Poza jednostką organizacyjną	5,0	*71*	2,0	*29*	7,0
5.	Kierownictwo NIK	4,0	*80*	1,0	*20*	5,0
	Ogółem	**883,1**	***56%***	**701,8**	***44%***	**1584,9**

Pracownicy nowo przyjęci

Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do pracy w 2017 r. 76 osób (w wymiarze 75,75 etatu), w tym 58 osób na stanowiska kontrolerskie. Wśród nowo zatrudnionych 50% (38 osób) stanowiły kobiety. Spośród osób przyjętych do pracy 40 zatrudniono w delegaturach NIK, 26 – w departamentach kontrolnych, zaś 10 – w biurach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi.

Pracownicy przyjęci na stanowiska kontrolne w większości (62%) nie przekroczyli 40. roku życia, 67% z nich legitymuje się wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym.

Odejścia z pracy

W 2017 r. z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli odeszło 71 osób (w tym 46 ze stanowisk kontrolerskich), większość z nich odeszła w związku z nabyciem prawa do emerytury (70,4%). Spośród osób, z którymi stosunek pracy został rozwiązany, 41 pracowało w delegaturach NIK, 19 – w departamentach kontrolnych, zaś 11 – w biurach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi.

Tabela 3. Odejścia z pracy w NIK w latach 2016-2017 – według przyczyn

Lp.	Przyczyny odejścia z pracy	2016 r.		2017 r.	
		Liczba osób	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1.	Nabycie uprawnień do emerytury	63	*72,4*	50	*70,4*
2.	Porozumienie stron	13	*14,9*	12	*17,0*
3.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez NIK	2	*2,3*	1	*1,4*
4.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika	2	*2,3*	1	*1,4*
5.	Upływu terminu, na jaki zawarto umowę	-	-	2	*2,8*
6.	Wygaśnięcia stosunku pracy - śmierć pracownika	5	*5,8*	2	*2,8*
7.	Przejście na rentę	2	*2,3*	-	-
8.	Rozwiązanie bez wypowiedzenia	-	-	3	*4,2*
	Razem	**87**	***100%***	**71**	***100%***

4.2. Rozwój zawodowy pracowników i działalność szkoleniowa

Najwyższa Izba Kontroli od kilku lat prowadzi prace w kierunku indywidualizacji programu rozwoju zawodowego pracowników, wychodząc z założenia, że tylko połączenie indywidualnych potrzeb edukacyjnych z potrzebami instytucji pozwoli na skuteczne i efektywne przygotowanie kadry kontrolerskiej. Istotnym elementem tego procesu jest utworzenie powszechnie akceptowanego modelu kompetencyjnego, w tym narzędzi pomiaru kompetencji.

W 2017 r. NIK kontynuowała prace nad wdrożeniem modelu kompetencji zawodowych kontrolerów NIK, zawierającym zbiór najważniejszych kompetencji wraz z ich opisami uwzgledniającymi definicje, wskaźniki zachowań oraz skale ilustrujące różne poziomy ich opanowania. Opracowany przez Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego zestaw kluczowych kompetencji kontrolera NIK został poddany szerokiej konsultacji, w której uczestniczyli dyrektorzy jednostek kontrolnych, radcy Prezesa NIK oraz doświadczeni kontrolerzy koordynujący kontrole. W kolejnym etapie konsultacji opracowano profile kompetencyjne przypisane do określonych funkcji pełnionych w procesie kontrolnym, tj. kontrolera przeprowadzającego kontrolę, kierownika zespołu kontrolnego, kontrolera nadzorującego i koordynatora kontroli. Profil kompetencyjny ma precyzyjnie określać, jakie kompetencje są najistotniejsze z punktu widzenia efektywnego wykonywania pracy w ramach pełnionej funkcji w procesie kontrolnym. Na przełomie lat 2017 i 2018 finalizowane były prace nad stworzeniem narzędzi do pomiaru poziomu opanowania poszczególnych kompetencji w ramach procesu samooceny, a w roku 2018 przeprowadzona zostanie szeroka akcja edukacyjna i testowanie narzędzi przez kontrolerów.

Najwyższa Izba Kontroli, wychodząc z założenia, że kwalifikacje pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym wpływają istotnie na jakość kontroli, stwarza możliwości stałego dokształcania i doskonalenia zawodowego 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.

Aplikacja kontrolerska

Stosownie do dyspozycji art. 68 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli NIK organizuje szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji kontrolerskiej. Celem aplikacji jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie do prowadzenia postępowania kontrolnego. Aplikanci uczestniczą w wykładach, seminariach, warsztatach i ćwiczeniach, które kończą się zaliczeniem w formie testów lub prac pisemnych. Dużą liczbę godzin poświęca się zadaniom praktycznym z pisania projektów wystąpień pokontrolnych, stanowiska do zastrzeżeń czy zajęciom z dokumentowania czynności kontrolnych. Wykładowcami aplikacji są zarówno doświadczeni pracownicy NIK (konsultanci), jak i pracownicy naukowi szkół wyższych. Elementem dopełniającym proces przygotowania kontrolerów jest samokształcenie oraz realizacja zadań kontrolnych. 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.

W 2017 r. w szkoleniu aplikacyjnym udział wzięły 44 osoby. W ramach siedmiu tygodniowych zjazdów szkoleniowych odbyły się zajęcia m.in. z dziedziny prawa i rachunkowości, zamówień publicznych, finansów publicznych, systemu kontroli w Polsce i innych krajach, struktury i zadań władz publicznych i ich administracji, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, metodyki 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, przesłuchania świadka, składania wyjaśnień, rachunkowości budżetowej oraz wykorzystania w kontroli zasobów i narzędzi informatycznych.

Studia specjalistyczne

W 2017 r. pracownicy NIK uczestniczyli ogółem w 382 szkoleniach specjalistycznych organizowanych przez NIK oraz przez podmioty zewnętrzne, których tematyka dotyczyła m.in.:

- analizy ryzyka na potrzeby procesu planistycznego,
- rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych,
- analizy sprawozdań budżetowych i finansowych państwowych jednostek budżetowych,
- badania sprawozdań finansowych sporządzanych wg IPSAS,
- stosowania Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej MSSF/MSR,
- wydatkowania i kontroli funduszy UE,

- przygotowania, przeprowadzenia i rozliczenia projektów z wykorzystaniem środków UE,
- procesu inwestycyjnego,
- zamówień publicznych,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- ochrony informacji niejawnych i ochrony danych osobowych,
- nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego,
- doskonalenia warsztatu metodologicznego przy realizacji zadań analitycznych,
- prezentowania danych w raportach analitycznych,
- wizualizacji danych i komunikacji wizualnej,
- etyki pracy kontrolera.

Studia oraz aplikacje w zawodach prawniczych

Pracownicy NIK mają możliwość uzupełniania lub pogłębiania wiedzy podczas studiów podyplomowych oraz studiów doktoranckich. W 2017 r. 61 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 w jednostkach sektora finansów publicznych, zarządzania projektami oraz ochrony danych osobowych i informacji niejawnych.

Pracownicy NIK mogą także otrzymać zgodę na odbycie i dofinansowanie aplikacji prawniczej (radcowskiej, sędziowskiej bądź prokuratorskiej). W roku 2017 z możliwości takiej skorzystało 2 pracowników, którzy uczestniczyli w aplikacji radcowskiej. Dane dotyczące udziału pracowników w szkoleniach w ostatnich dwóch latach prezentuje tabela nr 4.

Tabela 4. Pracownicy objęci szkoleniami w latach 2016-2017

Lp.	Rodzaj szkolenia	2016 r.	2017 r.
		Liczba uczestników*/	
1.	Aplikacja kontrolerska	12	44
2.	Nauka języków obcych	184	127
3.	Szkolenia specjalistyczne	4753	5532
4.	Studia doktoranckie, podyplomowe, inne	104	61
5.	Aplikacje w zawodach prawniczych	6	2

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

Nauka języków obcych

Nauka i doskonalenie znajomości języków obcych należą do jednego z obszarów szkoleń w NIK. Zajęcia językowe odbywają się w ramach lektoratów prowadzonych w siedzibie NIK przez nauczycieli z firm zewnętrznych lub na kursach w zewnętrznych instytutach i szkołach językowych. Dane o udziale pracowników w szkoleniach językowych przedstawia tabela nr 5.

Tabela 5. Pracownicy uczestniczący w kursach językowych w latach 2016-2017

Lp.	Lektoraty	2016 r.		2017 r.	
		Liczba osób	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1.	Angielski	162	*88,0*	113	*89,0*
2.	Niemiecki	2	*1,1*	7	*5,4*
3.	Francuski	13	*7,1*	2	*1,6*
4.	Rosyjski	4	*2,2*	2	*1,6*
5.	Hiszpański	1	*0,5*	1	*0,8*
6.	Włoski	2	*1,1*	2	*1,6*
	Razem	**184**	***100%***	**127**	***100%***

Najwyższa Izba Kontroli, chcąc w większym stopniu dostosować szkolenia językowe do rzeczywistych potrzeb kontrolerów (praca z dokumentami, konwersacja w sprawach zawodowych), z końcem 2017 r. podjęła się organizacji specjalnych szkoleń warsztatowych w zakresie języka angielskiego. Szkolenia te zostały uruchomione z początkiem 2018 r.

Działalność szkoleniowa NIK na rzecz innych instytucji

Najwyższa Izba Kontroli we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz Krajową Szkołą Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego zaangażowana była w realizację trzeciej edycji specjalistycznego szkolenia dla kontrolerów zatrudnionych w administracji rządowej pn. *Studium kontroli w administracji rządowej*. Jego celem jest doskonalenie warsztatu zawodowego służb kontroli w nowoczesnej administracji poprzez dostarczenie uporządkowanej wiedzy oraz trening umiejętności praktycznych. Izba współuczestniczyła w opracowaniu programu szkolenia oraz oddelegowała do prowadzenia zajęć najlepszych specjalistów w dziedzinie procedur i standardów nowoczesnej kontroli państwowej.

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. Wykładowcy z NIK dzielą się swoim doświadczeniem w przeprowadzaniu kontroli oraz audytów międzynarodowych. Wraz ze specjalistami KPRM oraz zaproszonymi ekspertami stanowią oni kadrę *Studium*.

W 2017 r. Prezes NIK lub pracownicy NIK brali udział w konferencjach i sympozjach, wygłaszając referaty (łącznie 94 wystąpienia) dotyczące zarówno działalności kontrolnej, jak i zagadnień ogólnych odnoszących się do kwestii prawnych, zarządczych czy metodycznych. Niezależnie od przedsięwzięć szkoleniowych na poziomie instytucjonalnym, pracownicy NIK prowadzą również zajęcia dydaktyczne na wielu uczelniach w Polsce. Zajęcia takie prowadzone są w godzinach pozasłużbowych i wymagają zgody Prezesa NIK.

5. Budżet Najwyższej Izby Kontroli

5.1. Dane ogólne

W 2017 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 75 101 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

Po stronie wydatków budżet został określony w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. w wysokości 282 067 tys. zł i był niższy o 2 774 tys. zł od kwoty uchwalonej przez Kolegium NIK w dniu 18 lipca 2016 r. W porównaniu z rokiem poprzednim budżet zakładał wzrost wydatków nominalnie o 11 235 tys. zł, tj. o 4,1% w warunkach prognozowanego średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – o 1,3%. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 685 tys. zł. Ogólne dane o budżecie NIK na 2017 r. zawiera tabela nr 6.

Tabela 6. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2017 r.

Lp.	Budżet NIK	Wykonanie 2016 r. (w tys. zł)	2017 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)	267 451	282 067	282 067	277 539	*98,4*
2.	Po stronie dochodów (w tys. zł)	691	685	685	989	*144,3*

Jak wynika z powyższych danych, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 98,4% planowanej kwoty, a dochody budżetowe w 144,3% przyjętego planu.

Wydatki Najwyższej Izby Kontroli na dzień 31 grudnia 2017 r. wykonane w kwocie 277 539 tys. zł były niższe od kwoty określonej w planie o 1,6%. Niższe w stosunku do planowanych wydatki zrealizowano m.in. w zakresie wydatków planowanych w paragrafie 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* oraz wydatków inwestycyjnych, wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, wydatków na zakup usług remontowych, wynagrodzenia bezosobowe, podróże służbowe krajowe i zagraniczne, jak również szkolenia pracowników.

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 porównaniu z planem wydatków określonych w ustawie budżetowej, zmniejszyły się głównie wydatki: planowane w paragrafie 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*, wydatki na podróże służbowe krajowe, szkolenia pracowników, a także składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Oszczędności w tych pozycjach przeznaczone zostały przede wszystkim na zakup sprzętu komputerowego i wydatki inwestycyjne. W 2017 r. pula wolnych środków była zwiększana środkami pozyskanymi po zakończeniu postępowań przetargowych, w których wartość ofert wybranych oferentów była niższa od kwoty szacowanej na realizację planowanego przedsięwzięcia.

Prezes NIK, będąc dysponentem części 07 budżetu państwa, przekazał na rachunki bankowe delegatur 41,8% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 58,2% środków wykorzystano na sfinansowanie zadań realizowanych przez departamenty, biura i Delegaturę NIK w Warszawie oraz na uregulowanie płatności za zakupy centralne (integracja zamówień publicznych udzielanych m.in. na zakup sprzętu komputerowego, urządzeń technicznych, ubezpieczeń majątkowych oraz usług telekomunikacyjnych). Strukturę wydatków zrealizowanych przez jednostki organizacyjne NIK, z uwzględnieniem liczby zatrudnionych pracowników, obrazuje tabela 7.

Tabela 7. Wydatki budżetowe zrealizowane w 2017 r. (w podziale na NIK w Warszawie i delegatury NIK)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016 r. (w tys. zł)	2017 r.				
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	Centrala NIK w Warszawie*	157 633	174 304	165 597	861	161 463	*58,2*
2.	Delegatury NIK	109 818	107 763	116 470	652	116 076	*41,8*
	Razem	**267 451**	**282 067**	**282 067**	**1 513**	**277 539**	***100%***

* Łącznie z Delegaturą w Warszawie.

5.2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2017 r. dochody w wysokości 685 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 989 tys. zł, tj. wyższej od prognozowanej o 44,3%.

Wysokie dochody NIK zrealizowała w paragrafie 095 *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów*. Pozycja ta jest wartością o charakterze zmiennym, na którą oddziałują różne okoliczności, i obejmuje wpływy m.in. z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (492 tys. zł) oraz wpływy odszkodowań od ubezpieczycieli (325 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 186 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 192 tys. zł. W 2017 r. wpływy w wysokości 111 tys. zł uzyskano ze sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach z tytułu zorganizowanych pobytów dla pracowników, podczas planowanych przerw szkoleniowych.

W *§ 097 – Wpływy z różnych dochodów budżetowych* występują dochody ze znakiem ujemnym. Jest to wynik zwrotu w 2017 r. Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA nadpłaty dochodów budżetowych, powstałej w roku 2014. Zwrot nastąpił na podstawie zawartej w dniu 16 grudnia 2016 r. przed Sądem Okręgowym w Warszawie ugody sądowej kończącej sprawę o zapłatę z powództwa Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA przeciwko Najwyższej Izbie Kontroli. Istotą ugody było

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

zmiarkowanie należnej NIK kary umownej w wysokości 463 117,86 zł z tytułu opóźnień przy realizacji kolejnych etapów umowy na dostawę informatycznego systemu *ZDiS* oraz będące konsekwencją owego zmiarkowania zobowiązania NIK do zapłacenia na rzecz PWPW SA kwoty 267 117,86 zł, z tytułu dokończenia systemu *ZDiS*. NIK była zobowiązana do zapłaty ww. kwoty na rachunek bankowy powodowej spółki w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie. Postanowienie o umorzeniu postępowania zostało ogłoszone na rozprawie w dniu 16 grudnia 2016 r. i stało się prawomocne z dniem 23 grudnia 2016 r.

Stosownie do zapisu art. 18 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej kwoty dochodów nienależnie wpłaconych stanowią nadpłaty. Kwoty nadpłat w dochodach budżetowych, powstałe zarówno w roku bieżącym, jak i w latach ubiegłych, ujmuje się w tej podziałce klasyfikacji dochodów, na którą zalicza się bieżące wpływy tego samego rodzaju. W przypadku braku realizacji dochodów zaliczanych do danego paragrafu, jednostka w sprawozdaniu budżetowym wykazuje dochody ze znakiem ujemnym. Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych w 2017 r. ilustrują dane zawarte w tabeli nr 8.

Tabela 8. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2017 r.

Lp.	Wyszczególnienie – tytuł dochodów	Wykonanie 2016 r. (w tys. zł)	2017 r.	
			Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
1.	Czynsze za wynajem lokali, wyposażenia i garaży	193	186	192
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika *Kontrola Państwowa*	7	8	7
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji	10	10	83
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach i inne wpływy z usług	113	125	111
5.	Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	-	53	26
6.	Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	-	202	817
7.	Inne wpływy	368	101	-247
	Razem	**691**	**685**	**989**

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 282 067 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 277 539 zł, co stanowi 98,4% planu. W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki w 2017 r. były wyższe o 10 088 tys. zł, tj. o 3,8%. Tabela nr 9 przedstawia wydatki planowane i zrealizowane w 2017 r.

Tabela 9. Wydatki planowane i zrealizowane w 2017 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)

§	Wydatki wg ich rodzaju (nazwa paragrafu)	Wykonanie 2016 r. (w tys. zł)	2017 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik (w %) (6:5)
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	407	331	331	250	*75,6*
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	4	36	36	4	*12,1*
4000	Grupa wydatków bieżących jednostki		20 207	18 960		
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	177 463	182 734	183 083	183 083	*100,0*
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 167	13 180	12 218	12 218	*100,0*
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	27 120	28 914	28 569	28 209	*98,7*
4120	Składki na Fundusz Pracy	2 979	3 727	3 218	3 089	*96,0*
4140	Wpłaty na PFRON	775		613	613	*100,0*
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	849	1 447	1 449	913	*63,0*
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5 015			4 749	
4220	Zakup środków żywności	296			339	
4260	Zakup energii	2 403			2 563	
4270	Zakup usług remontowych	3 093	5 456	5 852	5 197	*88,8*

§	Wydatki wg ich rodzaju (nazwa paragrafu)	Wykonanie 2016 r. (w tys. zł)	2017 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik (w %) (6:5)
4280	Zakup usług zdrowotnych	50			38	
4300	Zakup usług pozostałych	7 683			8 712	
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	202			113	
4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1 163			982	
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	51			46	
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	335			265	
4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	225			251	
4410	Podróże służbowe krajowe	4 543	6 051	5 071	4 572	*90,2*
4420	Podróże służbowe zagraniczne	694	1 276	1 276	819	*64,2*
4430	Różne opłaty i składki	235	243	249	245	*98,2*
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	1 869	2 249	2 046	2 035	*99,5*
4480	Podatek od nieruchomości	1 314	557	557	544	*97,7*
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	2	4	3	3	*100,0*
4510	Opłaty na rzecz budżetu państwa	1	3	3	2	*68,0*
4520	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	100	111	109	98	*89,7*
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	28	28	28	28	*100,0*
4580	Pozostałe odsetki	36				*99,8*
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	78	3	4	2	*60,3*
4670	Odsetki od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości	109				
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1 486	2 265	2 032	1 570	*77,3*
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	6 993	7 731	9 381	9 036	*96,3*
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	7 648	5 514	6 930	6 902	*99,6*
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	35		49	49	*100,0*
	Razem	**267 451**	**282 067**	**282 067**	**277 539**	***98,4%***

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

- *zakupów inwestycyjnych jednostek budżetowych, które zostały zwiększone o kwotę 1 388 tys. zł.* Wśród wnioskowanych w 2017 r. zmian w zakresie tych zakupów najwyższą wartościowo pozycję stanowi wprowadzenie do realizacji nowych zadań m.in. „Rozbudowa systemu przechwytywania kopii zapasowych", „Modernizacja sieci WiFi" i „Dostawa półek do macierzy";
- *wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych o 1 305 tys. zł*, który dotyczył głównie wprowadzenia wydatków na realizację następujących zadań:
  - „Zakup udziałów we wspólnocie mieszkaniowej i prace adaptacyjne wewnątrz nabytych lokali" w Delegaturze NIK w Opolu – kwota 1 164 tys. zł – w 2017 r. nabyto udziały w gruncie i budynku oraz dokonano opłat związanych z wykupem udziałów;
  - „Monitoring wizyjny budynku", „Modernizacja pomieszczeń w budynku delegatury" oraz „Modernizacja posadowienia UPS-a" w Delegaturze NIK w Białymstoku – kwota łączna 140 tys. zł – podniesiono poziom zabezpieczeń obiektu, powstało pomieszczenie biurowe i pomieszczenie przeznaczone dla pracowników ochrony, pomieszczenie w piwnicy budynku zaadaptowano na potrzeby archiwum zakładowego, urządzenie UPS zabezpieczono przed skutkami anomalii atmosferycznych.

Źródłem sfinansowania wymienionych powyżej wydatków były środki wygospodarowane na skutek oszczędności w takich pozycjach, jak: grupa wydatków bieżących jednostki – 1 247 tys. zł, podróże służbowe krajowe – 980 tys. zł, szkolenia pracowników – 233 tys. zł. W 2017 r. w stosunku do ustawy budżetowej został zmniejszony plan finansowy na opłacenie składki na Fundusz Pracy o 509 tys. zł, składki na ubezpieczenia społeczne o 345 tys. zł oraz odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych o 203 tys. zł. Strukturę wydatków zrealizowanych w 2017 r. w porównaniu z rokiem poprzednim obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 10.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

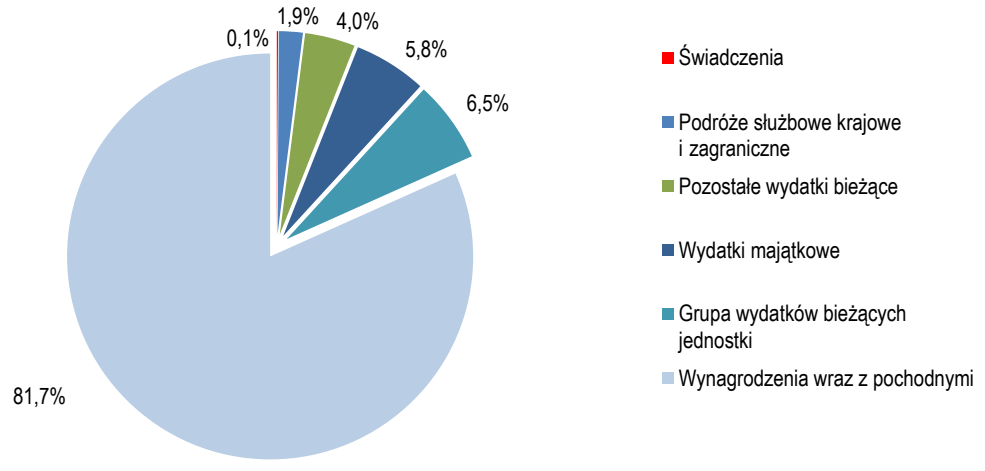
Tabela 10. Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2016-2017

Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2016 r.		Plan wg ustawy 2017 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2017 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2017 r.		Wskaźnik (w %) (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	**411**	***0,2***	**367**	**367**	**254**	***0,1***	***61,9***
2.	Wydatki bieżące	**252 364**	***94,3***	**268 455**	**265 340**	**261 298**	***94,1***	***103,5***
2.1.	Wynagrodzenia osobowe	177 463	*66,3*	182 734	183 083	183 083	*66,0*	*103,2*
2.2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 167	*4,5*	13 180	12 218	12 218	*4,4*	*100,4*
2.3.	Pochodne od wynagrodzeń	30 099	*11,3*	32 641	31 787	31 298	*11,3*	*104,0*
	Razem: poz. 2.1. - 2.3.	**219 729***	***82,1***	**228 555**	**227 088**	**226 599***	***81,7***	***103,1***
2.4.	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	5 237	*2,0*	7 327	6 347	5 391	*1,9*	*102,9*
2.5.	Grupa wydatków bieżących jednostki	17 423	*6,5*	20 207	18 960	18 058	*6,5*	*103,6*
2.6.	Pozostałe wydatki bieżące	9 975	*3,7*	12 366	12 945	11 250	*4,0*	*112,8*
3.	Wydatki majątkowe	**14 676**	***5,5***	**13 245**	**16 360**	**15 987**	***5,8***	***108,9***
	Razem	**267 451**	***100%***	**282 067**	**282 067**	**277 539**	***100%***	***103,8%***

* Niższe wykonanie w stosunku do ustawy budżetowej o 1 956 tys. zł dotyczy wynagrodzeń w kwocie 613 tys. zł, która została przeniesiona na wpłatę na PFRON, oraz oszczędności z tytułu opłacenia składek na ZUS i FP w wysokości 1 343 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 2017 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 81,7%. Grupa wydatków bieżących jednostki (wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki) stanowiła 6,5%, wydatki majątkowe – 5,8%, pozostałe wydatki bieżące – 4%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 1,9%, świadczenia – 0,1%. Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2017 r. ilustruje diagram nr 2.

Diagram 2. Struktura wydatków budżetowych Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r.



5.4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników określone w ustawie budżetowej w wysokości 182 734 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 183 083 tys. zł. Różnica do planu w wysokości 349 tys. zł stanowi saldo zwiększenia z tytułu niewykorzystanych środków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 962 tys. zł oraz zmniejszenia o kwotę 613 tys. zł, którą na podstawie decyzji Prezesa NIK przeniesiono na § 4140 *Wpłaty na PFRON.* Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2017 r. z funduszu wynagrodzeń ilustruje tabela nr 11.

Tabela 11. Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2017 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w tys. zł			Wskaźnik (w %) (5:4)
		Wykonanie 2016 r.	Plan 2017 r.	Wykonanie 2017 r.	
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*7*
1.	Wynagrodzenia osobowe pracowników	177 463	183 083	183 083	*100*
2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 167	12 218	12 218	*100*

W łącznej kwocie 183 083 tys. zł wydatkowanej na wynagrodzenia osobowe pracowników 81,9% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy, ok. 14% stanowiły nagrody, zaś pozostałe 4% nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne wypłacone w 2017 r. Średnie miesięczne wynagrodzenie ze stosunku pracy w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2017 r. 8 474 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 118 zł.

W 2017 r. wydatki z tytułu wypłaty wynagrodzenia z umów o pracę były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 1 393 tys. zł, tj. o 0,9%, co było konsekwencją podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego pracowników NIK przy jednoczesnym spadku przeciętnego zatrudnienia. Stan zatrudnienia, tj. przeciętnego wykonania wykazanego w sprawozdaniu RB-70 w okresie sprawozdawczym 2017 r., w stosunku do roku 2016 zmniejszył się o siedem osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu państwa pracownikom wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS. Wypłata w wysokości 3 392 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 12 218 tys. zł, z wyłączeniem Prezesa NIK oraz wiceprezesów. 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 12.

Tabela 12. Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2017 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 (w %) (5:3)	Wskaźnik (w %) (5:4)
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
1.	Składki na ubezpieczenia społeczne	28 914	28 569	28 209	*97,6*	*98,7*
2.	Składka na Fundusz Pracy	3 727	3 218	3 089	*82,9*	*96,0*
	Razem	**32 641**	**31 787**	**31 298**	***95,9***	***98,5***

Składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy były naliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a ich równowartość odprowadzano na rachunek ZUS.

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły 10,2% wydatków budżetowych i były niższe od wydatków określonych w ustawie o 705 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 14,44%.

Wydatki na Fundusz Pracy stanowiły zaś 1,1% wydatków budżetowych i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 638 tys. zł. Wskaźnik opłacenia składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,58%, co wynikało ze zwiększonego udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek.

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 7 327 tys. zł zostały wykonane w kwocie 5 391 tys. zł i stanowiły 1,9% ogólnego budżetu NIK. Informacje obrazujące wyniki procesu finansowania wydatków na podróże służbowe w podziale na krajowe i zagraniczne zamieszczono w tabeli nr 13.

Tabela 13. Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w latach 2016-2017

Lp.	Wyszczególnienie	2016 r.	2017 r.			Wskaźnik (w %) (6:5)	Wskaźnik (w %) (6:3)
		Wykonanie (w tys. zł)	Plan wg ustawy (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)		
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*
1.	Podróże służbowe krajowe	4 543	6 051	5 071	4 572	*90,2*	*100,6*
2.	Podróże służbowe zagraniczne	694	1 276	1 276	819	*64,2*	*118,1*
	Razem	**5 237**	**7 327**	**6 347**	**5 391**	***84,9***	***102,9***

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku zwiększyły się o 154 tys. zł, tj. o 2,9%. W zakresie wydatków na podróże służbowe krajowe w stosunku do poprzedniego roku nastąpił wzrost wydatków o 29 tys. zł (tj. o 0,6%), co wynika ze specyfiki kontroli oraz usytuowania jednostek kontrolowanych. W 2017 r. kontrole były w przeważającej większości koordynowane oraz realizowane w jednostkach zgodnie z właściwością terytorialną siedziby delegatury, co skutkowało zmniejszeniem kosztów z tytułu noclegów, diet i przejazdów. Wysokość zrealizowanych wydatków była wynikową indywidualnie analizowanych wniosków wyjazdowych opatrzonych rachunkiem ekonomicznym z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

W zakresie wydatków na podróże służbowe zagraniczne zrealizowano 64,2% planowanych wydatków. Wpływ na to miały następujące okoliczności:

- koszty wyjazdu dla delegacji NIK biorącej udział w spotkaniu w sprawie planowania kontroli i spotkaniu przygotowawczym na temat kontroli dot. wdrożenia celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały częściowo pokryte przez organizatorów spotkania, tj. Inicjatywę INTOSAI ds. rozwoju IDI;
- nie odbył się jeden z wyjazdów planowanych przez Delegaturę NIK w Rzeszowie, w celu ustalenia wspólnego raportu z kontroli funkcjonowania Międzynarodowego Rezerwatu Karpaty Wschodnie;
- zmieniony został program kontroli nr P/17/040 – odstąpiono od przeprowadzenia kontroli w Ambasadzie RP w Brukseli – zmiana wynikała z ustaleń kontroli prowadzonej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, która wykazała, że w ww. placówce została w ostatnim czasie przeprowadzona kontrola Inspektoratu Służby Zagranicznej MSZ. W celu uniknięcia nakładania działań kontrolnych NIK i kontroli wewnętrznej MSZ zrezygnowano z przeprowadzenia kontroli w tej jednostce;
- ze względu na bezpieczeństwo oraz możliwość korzystania z noclegów w kontrolowanych placówkach, osoby realizujące czynności kontrolne w ambasadach RP w Paryżu i Moskwie korzystały z noclegów w tych placówkach, a nie, jak pierwotnie planowano, w hotelach;
- kontrole w placówkach zagranicznych MSZ są realizowane jako kontrole doraźne, na podstawie decyzji kierownictwa NIK – w 2017 r. ze względu na to, że były one prowadzone w Austrii, we Włoszech, na Białorusi i Ukrainie, wydatki na diety i bilety lotnicze były niższe niż planowano, kontrolerzy korzystali z pokoi gościnnych placówek zagranicznych (co nie zawsze jest możliwe);
- do realizacji w IV kwartale 2017 r. planowano kontrolę wydziałów promocji, handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP, której nie zrealizowano.

W zakresie wydatków na podróże związane z działalnością NIK na forum międzynarodowym, ze względu na duże natężenie prac związanych z analizą wykonania budżetu państwa, zrezygnowano z wyjazdu do Waszyngtonu na spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów oraz wyjazdu do Brazylii na spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. kluczowych wskaźników. Jedną z przyczyn niezrealizowania wydatków na podróże służbowe zagraniczne są niższe od zakładanych, ceny biletów.

Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2017 r. 6,5% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w wysokości 18 058 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 2 149 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. Jednostki organizacyjne NIK są dyscyplinowane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania i niezwłocznego stawiania do dyspozycji uzyskanych oszczędności. W ramach wygospodarowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych. 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 wydatki planowane w paragrafie 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* uległy zmniejszeniu o 1 247 tys. zł.

W § 4000 planuje się środki, które w toku wykonywania wydatków są klasyfikowane w paragrafach: 421, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400. Suma wydatków zaewidencjonowanych w przywołanych paragrafach to 18 058 tys. zł, co stanowi 95,2% planu po zmianach.

Niższe niż zakładano wykonanie w *Grupie wydatków bieżących jednostki* jest spowodowane unieważnieniem w październiku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dostawa mebli biurowych wraz z montażem" oraz w listopadzie postępowania pn. „Mycie okien w budynkach A i B Centrali NIK".

Oprócz tego w § 4000 planowane są m.in. wydatki na sfinansowanie zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (biegli powoływani w kontrolach NIK, jeśli prowadzą działalność gospodarczą). W dwóch kontrolach prowadzonych w NIK w Warszawie zapłata wynagrodzenia pierwotnie przewidywana w 2017 r. została podzielona na dwie płatności: pierwsza w 2017 r., druga w 2018 r. (wykonawca nie mógł zrealizować usługi w całości w 2017 r.). W związku z prowadzonymi przez NIK kontrolami konieczność zasięgania opinii biegłych była rozważana pod koniec roku budżetowego, co uniemożliwiło dokonanie zmian w planie finansowym.

Oszczędności w tej grupie wydatków powstały również w wyniku odwołania przyjazdu Prezesa Najwyższego Organu Kontroli Niemiec, Prezesa Najwyższego Organu Kontroli Białorusi i Prezesa Najwyższego Organu Kontroli Mołdawii, jak również odwołanie organizacji konferencji dla organizacji pozarządowych Ukrainy, oraz spotkania Grupy Roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy.

W § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w paragrafach przedstawionych w tabeli nr 14.

Tabela 14. Struktura *Grupy wydatków bieżących jednostki* zrealizowanych w latach 2016-2017

Lp.	§	Nazwa paragrafu	Wykonanie w 2016 r.		Plan wg ustawy 2017 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2017 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2017 r.	
			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5 015	*28,8*			4 749	*26,3*
2.	4220	Zakup środków żywności	296	*1,7*			339	*1,9*
3.	4260	Zakup energii	2 403	*13,8*			2 563	*14,2*
4.	4280	Zakup usług zdrowotnych	50	*0,3*			38	*0,2*
5.	4300	Zakup usług pozostałych	7 683	*44,1*			8 712	*48,2*
6.	4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	202	*1,1*			113	*0,6*

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Lp.	§	Nazwa paragrafu	Wykonanie w 2016 r.		Plan wg ustawy 2017 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2017 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2017 r.	
			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
7.	4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1 163	*6,7*			982	*5,4*
8.	4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	51	*0,3*			46	*0,3*
9.	4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	335	*1,9*			265	*1,5*
10.	4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia	225	*1,3*			251	*1,4*
	4000	**Grupa wydatków bieżących jednostki**	**17 423**	***100%***	**20 207**	**18 960**	**18 058**	***100%***

Największy udział w grupie wydatków bieżących jednostki w 2017 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych, m.in. usług informatycznych oraz usług komunalnych, pralniczych, dezynfekcji i sprzątania, w wysokości 8 712 tys. zł (48,2%). Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (4 749 tys. zł, tj. 26,3%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (14,2%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,4%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,2% do 1,9%.

Pozostałe wydatki bieżące

Grupa ta w 2017 r. obejmowała 13 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, szkolenia pracowników. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 12 366 tys. zł zostały wykonane w kwocie 11 250 tys. zł i stanowiły 4% budżetu NIK.

W tej grupie wydatków w § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej*, plan finansowy na 2017 r. został wykonany w 77,3%. Zmiana wysokości stawek dofinansowania kosztów nauki języków obcych z 60% do 45%, zwiększenie liczby szkoleń prowadzonych przez szkoleniowców wywodzących się z wewnątrz instytucji oraz ograniczenie szkoleń, które generowały koszty z tytułu dofinansowywania, spowodowały znaczące ograniczenie wydatków w stosunku do zaplanowanych. Wycofano się również z organizacji części szkoleń, z powodu dużego obciążenia pracowników NIK zadaniami kontrolnymi.

Warte dostrzeżenia są zaoszczędzone środki finansowe, wygospodarowane w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe.* Plan finansowy na 2017 r. został wykonany w 63%. W trakcie realizacji badań kontrolnych nie zaistniała bowiem, zakładana wcześniej przez jednostki kontrolne, potrzeba skorzystania z pomocy biegłych bądź specjalistów. W sytuacjach, kiedy zachodziła konieczność powierzenia zadań biegłym i specjalistom, korzystano z ekspertów prowadzących działalność gospodarczą, a nie, jak pierwotnie zakładano, z profesjonalistów będących osobami fizycznymi. Ponadto w przypadkach, gdy tylko było to możliwe, zadania powierzone jednostkom kontrolnym były realizowane siłami własnych zasobów kadrowych.

Najwyższa Izba Kontroli każdorazowo analizuje możliwość realizacji działań z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych. Zlecanie, zamawianie opinii bądź korzystanie z usług zewnętrznych następuje jedynie w uzasadnionych przypadkach, których nie da się z góry przewidzieć ani zaplanować, wskutek czego wykazywane jest niewykonanie planowanych wydatków, wynika to jednak w każdym przypadku z analizy ekonomicznej niemal każdej czynności.

Największy udział w pozostałych wydatkach bieżących w 2017 r. miały nakłady na usługi remontowe. Strukturę wydatków na działalność remontową ilustrują dane w tabeli nr 15.

Tabela 15. Struktura zrealizowanych w 2017 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
I.	Prace remontowo-budowlane	3 423	*65,9*
1.	NIK w Warszawie	2 393	*46,1*
1.1.	Remont budynku garażowego na terenie Bazy Transportowej przy ul. Lubkowskiej 7/9 (po zmianie danych adresowych: ul. Gagarina 3)	1 095	*21,2*
1.2.	Remont pomieszczeń przyziemia w budynku A	558	*10,7*
1.3.	Remont pomieszczeń biurowych w budynku A	467	*9,0*
1.4.	Konserwacja i rewaloryzacja kamieniarki w podcieniach i wejściu głównym do budynku A	227	*4,3*
1.5.	Pozostałe roboty remontowe	46	*0,9*
2.	Delegatury NIK	1 030	*19,8*
2.1.	Remont budynku administracyjno-biurowego i elewacji Delegatury NIK w Lublinie	539	*10,3*
2.2.	Wymiana nawierzchni na parkingu oraz odnowienie elewacji i ogrodzenia budynku Delegatury NIK w Białymstoku	258	*5,0*
2.3.	Wymiana wykładzin w pomieszczeniach, malowanie klatek schodowych i pomieszczeń oraz cyklinowanie i lakierowanie parkietów budynku Delegatury NIK w Bydgoszczy	144	*2,8*
2.4.	Pozostałe roboty remontowe w delegaturach	89	*1,7*
II	Naprawy i konserwacje sprzętu i środków transportu	1 774	*34,1*
	Razem	**5 197**	***100%***

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w roku 2017 przeznaczone zostały środki w wysokości 3 423 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 2 393 tys. zł, a w jednostkach terenowych 1 030 tys. zł.

Do ważniejszych prac wykonanych w minionym roku należał remont budynku Bazy Transportowej przy ul. Lubkowskiej (po zmianie danych adresowych: ul. Gagarina 3), które to prace pochłonęły środki w wysokości 1 095 tys. zł, tj. 21,2% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na zakup usług remontowych w NIK. W terenowych jednostkach organizacyjnych również wykonano szereg prac, do których m.in. należały roboty remontowe w budynku Delegatury NIK w Lublinie o wartości 539 tys. zł i wymiana nawierzchni na parkingu oraz odnowienie elewacji i ogrodzenia budynku Delegatury NIK w Białymstoku za kwotę 258 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 2016-2017 wyszczególniono w tabeli nr 16.

Tabela 16. Nakłady na remonty budynków w latach 2016-2017

Lp.	Wyszczególnienie – obiekty administrowane przez	w tys. zł	
		2016 r.	2017 r.
1.	NIK w Warszawie*	865	2 393
2.	Delegatury	705	1 030
	Razem	**1 570**	**3 423**

* Łącznie z Delegaturą NIK w Warszawie.

Wydatki majątkowe

Środki planowane na wydatki majątkowe w wysokości 16 360 tys. zł wykorzystano w 97,7%. Na zakup gotowych składników majątkowych wydatkowano 6 902 tys. zł, tj. 43,2% ogółu wydatków majątkowych, w tym zakup sprzętu komputerowego – 21,7%. Kwotę 9 085 tys. zł, tj. 56,8% wydatków, przeznaczono na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych.

Uwagi końcowe

Najwyższa Izba Kontroli na bieżąco poddawała w 2017 r. weryfikacji i analizie realizację budżetu pod kątem zdyscyplinowania wydatków przez wszystkie jednostki organizacyjne. Jednostkom organizacyjnym NIK przekazywano środki budżetowe na podstawie harmonogramu wydatków budżetowych. Na wniosek jednostek organizacyjnych dokonywano również przesunięć środków, co pozwoliło na zachowanie płynności finansowej i bieżące regulowanie płatności.

W trakcie realizacji budżetu NIK stosowała się do ustawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Wydatków dokonywano w sposób racjonalny, oszczędny i celowy, z respektowaniem ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zrealizowane dochody budżetowe były przekazywane na rachunek budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

5.5. Nieruchomości użytkowane przez NIK

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. jednostki organizacyjne NIK użytkowały 19 nieruchomości (budynków lub ich części) stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie NIK. W okresie sprawozdawczym w stanie posiadania nastąpił jedynie wzrost powierzchni użytkowej w Delegaturze NIK w Opolu poprzez nabycie udziałów we wspólnocie mieszkaniowej. Nabycie dodatkowej powierzchni pozwoli na:

- organizację ochrony stałej budynku, a nie tylko w postaci zewnętrznego monitoringu firmy ochroniarskiej;
- polepszenie komfortu pracy kontrolerów;
- dostosowanie wejścia do siedziby delegatury dla osób niepełnosprawnych;

co powoduje, że wydatek środków publicznych w tym zakresie był celowy, rzetelny i gospodarny z punktu widzenia zarządzania środkami budżetu państwa.

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 17.

Tabela 17. Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2017 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. Gagarina 3 – garaż i warsztaty (przed zmianą danych adresowych: ul. Lubkowska 7/9)	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

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli udzielała zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 30 000 euro zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[11].

W 2017 r. udzielono 36 zamówień publicznych na łączną wartość 19 463 466,13 zł, w tym: 10 zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 6 851 544,45 zł, 17 zamówień publicznych na usługi o łącznej wartości 8 552 462,06 zł oraz dziewięć zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 4 059 459,62 zł. Największe pod względem wartości zawartych umów zamówienia publiczne w 2017 r. prezentuje tabela nr 18.

Tabela 18. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK w 2017 r.

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
1.	Dostawa komputerów przenośnych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 795 002,96
2.	Świadczenie usług transmisji danych w Sieci WAN, dostępu do Internetu	Usługa	Przetarg nieograniczony	1 716 934,86
3.	Zakup autobusu	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 590 390,00
4.	Świadczenie usług Serwisu Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ)	Usługa	Zamówienie z wolnej ręki	1 507 202,64
5.	Wynajem długoterminowy 16 samochodów osobowych dla delegatur Najwyższej Izby Kontroli	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 479 939,15
6.	Remont budynku garażu na terenie Bazy Transportowej NIK	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	1 014 135,00
7.	Świadczenie usług wsparcia technicznego dla systemu do wykrywania i blokowania szkodliwego oprogramowania (malware) APT	Usługa	Przetarg nieograniczony	796 239,71
8.	Modernizacja systemu WLAN	Usługa	Przetarg nieograniczony	796 163,06
9.	Remont pomieszczeń przyziemia w budynku A	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	710 940,00
10.	Wykonanie zasilania awaryjnego w Centrali NIK	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	617 000,00

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli udzieliła zamówień publicznych w następujących trybach:
- przetarg nieograniczony (32 zamówienia publiczne), co stanowi 88,9% wszystkich zamówień;
- zapytanie o cenę (dwa zamówienia publiczne), co stanowi 5,5% wszystkich zamówień;
- zamówienie z wolnej ręki (jedno zamówienie publiczne), co stanowi 2,8%;
- zamówienie na usługi społeczne (jedno zamówienie publiczne), co stanowi 2,8%.

Jak wynika z powyższego, Najwyższa Izba Kontroli większość (88,9%) zamówień publicznych udzieliła w podstawowym trybie ustawowym. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień publicznych, prezentują tabele nr 19 i 20.

Tabela 19. Udzielone w 2017 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	5	1 264 883,34	8	2 579 409,74	9	4 059 459,62
Zapytanie o cenę	–	–	2	496 378,80	–	–
Zamówienia na usługi społeczne	–	–	1	312 011,27	–	–

[11] Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

Tabela 20. Udzielone w 2017 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	5	5 586 661,11	5	3 657 459,61
Zamówienie z wolnej ręki	–	–	1	1 507 202,64[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 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 2017 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", zawierające 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 raportów dotyczących funkcjonowania państwa
- 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 2017 na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 277 539 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 21.

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

Tabela 21. Wydatki NIK w 2017 r. na realizację zadań i podzadań

Nr	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2017 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	**282 067**	**282 067**	**277 539**	***100%***
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	273 603	273 971	270 526	*97,5*
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	1 442	1 324	772	*0,3*
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji organu kontroli państwowej	7 022	6 772	6 241	*2,2*
	Razem	**282 067**	**282 067**	**277 539**	***100%***

Wydatki budżetowe na poszczególne zadania zostały zrealizowane w wysokości 277 539 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 miernik stopnia realizacji celów. Zadania i cele NIK oraz mierniki ich realizacji w roku 2017 zamieszczono w tabeli nr 22.

Tabela 22. Zadania, cele i mierniki NIK w 2017 r. (w Funkcji 1)

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/ działania	Cel	Miernik		
			Nazwa	Planowane wykonanie w 2017 r.	Wykonanie w 2017 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	26%	26%
			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%	97%
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	2 300	2 196
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	≥230	327
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	1 900	1 837
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	400	359
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	1 500	1 404
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%	93%

1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	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)	210	189
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.	Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli	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	200	191
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	11 168
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	187
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	729
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	515
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	94

FUNKCJA 1. Zarządzanie państwem

Zadanie 1.7. Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia 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 na poziomie planu, tj. w wysokości 26%;
- 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 97% wobec planowanych ≥75%.

Podzadanie 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników

Na realizację powyższego podzadania wydatkowano środki w wysokości 270 526 tys. zł, co stanowi 97,5% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 23.

Tabela 23. Wydatki w 2017 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	270 526
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa	35 350
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	135 203
1.7.1.3.	Przeprowadzanie kontroli doraźnych	22 908
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	37 247
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	23 618
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kontrolerów	16 200

Finansowanie podzadania 1.7.1. przebiegało zgodnie z założeniami. Wzrost wydatków w działaniu 1.7.1.2. był konsekwencją struktury wydatków budżetowych i pracochłonności, a także spowodowany był wykonaniem większej liczby kontroli budżetu państwa i kontroli planowych. Kontrole zostały przeprowadzone według standardów kontroli NIK.

Cel tego podzadania, jakim było przekazanie Sejmowi oraz kontrolowanym podmiotom wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, został osiągnięty. Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.1. był użyty miernik liczby wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności, którą na etapie planu określono w wysokości 2300, a wykonano na poziomie 2196.

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 772 tys. zł co stanowi 0,3% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 24.

Tabela 24. Wydatki w 2017 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 raportów dotyczących funkcjonowania państwa	772
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	758
1.7.2.2.	Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli	14

Wydatki na finansowanie tego podzadania są niższe od kwoty określonej w ustawie budżetowej o 670 tys. zł, na co miało wpływ między innymi zmniejszenie ilości czasu pracy poświęconego na wykonanie tego podzadania, co nie miało wpływu na jakość i termin opracowania analizy.

Celem tego podzadania było przedłożenie Sejmowi oraz organom wykonawczym państwa informacji związanych z kontrolą wykonania budżetu państwa (analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej), kontrolami planowymi i doraźnymi, a także informacji dotyczących określonych kwestii związanych z działalnością organów wykonujących funkcje publiczne.

Cel ten został osiągnięty w wyniku przekazania Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz 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 210, a wykonano na poziomie 189.

Podzadanie 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej

Na realizację ww. podzadania zostały wydatkowane środki w wysokości 6 241 tys. zł, co stanowi 2,2% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 25.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Tabela 25. Wydatki w 2017 r. na działania podzadania 1.7.3.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	6 241
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	2 997
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	2 287
1.7.3.3.	Współpraca z innymi organami kontroli w państwie	326
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie (prace nad metodyką kontroli, konferencje i seminaria, działalność wydawnicza)	631

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 2016 r.*;
- przygotowanie projektu planu pracy NIK na 2018 r.;
- prowadzenie sprawozdawczości wewnętrznej NIK oraz niezbędnych rejestrów zamieszczanych na dostępnym 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 11 168, przy planowanych 11 650, co było efektem dużej atrakcyjności medialnej wybranych tematów kontroli. Wydatki poniesione przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK w 2017 r. prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu tabelarycznym.

Tabela 26. Wydatki poniesione przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK w 2017 r.

Lp.	Jednostka	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Wykonanie (w %)
1.	Delegatura Białystok	5 895 133	5 895 133	5 895 129	*100*
2.	Delegatura Bydgoszcz	7 437 055	7 437 055	7 381 068	*99*
3.	Delegatura Gdańsk	6 921 155	6 921 155	6 887 129	*100*
4.	Delegatura Katowice	11 725 849	11 725 849	11 539 035	*98*
5.	Delegatura Kielce	5 697 184	5 697 184	5 697 179	*100*
6.	Delegatura Kraków	7 911 052	7 911 052	7 895 104	*100*
7.	Delegatura Lublin	9 533 939	9 533 939	9 533 932	*100*
8.	Delegatura Łódź	10 053 295	10 053 295	10 053 288	*100*
9.	Delegatura Olsztyn	6 051 571	6 051 571	6 051 566	*100*
10.	Delegatura Opole	5 713 566	5 713 566	5 713 561	*100*
11.	Delegatura Poznań	9 322 018	9 322 018	9 320 043	*100*
12.	Delegatura Rzeszów	11 791 207	11 791 207	11 791 200	*100*
13.	Delegatura Szczecin	6 345 350	6 345 350	6 292 899	*99*
14.	Delegatura Wrocław	7 577 801	7 577 801	7 577 797	*100*
15.	Delegatura Zielona Góra	4 494 037	4 494 037	4 447 249	*99*
16.	NIK Warszawa	165 596 788	165 596 788	161 462 469	*98*
	Razem	**282 067 000**	**282 067 000**	**277 538 648**	***98%***

W roku 2017 wykonano wszystkie zadania, zgodnie z planem budżetu w układzie zadaniowym. Proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na korektę wydatków miały 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 2017 są kontynuowane w roku 2018. 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 NIK przeanalizował prawidłowość wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli.

Wydatki budżetowe zostały wykonane do wysokości przyjętej w planie finansowym, tj. w kwocie 277,5 mln zł, co stanowiło 98,4% planu na 2017 r. Natomiast dochody budżetowe zrealizowano w łącznej wysokości 988,7 tys. zł, tj. w kwocie wyższej od prognozowanej o 44,3%.

Zdaniem Wydziału Audytu Wewnętrznego w obszarze gospodarki finansowo-księgowej oraz udzielania zamówień publicznych ustanowiono system zapewniający realizację celów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Kierownictwo NIK opracowało, wdrożyło i zapewniło funkcjonowanie kluczowych elementów kontroli zarządczej, a pracownicy realizujący zadania w zakresie wykonania budżetu NIK oraz odpowiedzialni za prawidłowość procesu udzielania zamówień publicznych znali i stosowali ustanowione mechanizmy kontrolne.

W ramach sprawowanej kontroli zarządczej dokonano m.in. przydziału zadań i odpowiedzialności, ustanowiono procedury realizacji zadań, w tym udzielania zamówień publicznych, również w zakresie kwot niepodlegających rygorowi ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Przyjęta dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki wskazane w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i określała m.in. zasady bieżącego monitorowania i kontroli wewnętrznej prawidłowości działań jednostek organizacyjnych NIK.

Sprawozdania budżetowe:

- 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,

zostały sporządzone terminowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, polityką rachunkowości i procedurami kontroli finansowej. Dane finansowe ujęte w sprawozdaniach odpowiadały zapisom wynikającym z prowadzonego w formie elektronicznej systemu finansowo-księgowego, a nadzór nad ich opracowaniem sprawowali dyrektor generalny oraz bezpośrednio dyrektor Biura Rachunkowości NIK.

Dla potrzeb wydania niniejszej opinii Wydział Audytu Wewnętrznego szczegółowo zbadał próbę 52 transakcji księgowych, dotyczących wydatków majątkowych o łącznej wartości 9,1 mln zł, co dało podstawę do potwierdzenia prawidłowego funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej w procesie ich realizacji. Dokonano również analizy zamówień publicznych o łącznej wartości umów brutto 6,8 mln zł (43%), stwierdzając przestrzeganie wybranych przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz zamówień o wartości 1,8 mln zł, wydatkowanych na podstawie regulacji wewnętrznych wydanych przez Prezesa NIK. Ponadto Wydział Audytu Wewnętrznego przeprowadził badanie prawidłowości systemu rozliczania delegacji służbowych, poddając analizie 169 rozliczeń na łączną kwotę 624,9 tys. zł (14%), i nie stwierdzono nieprawidłowego wydatkowania środków z budżetu NIK.

5.9. Opinia audytora zewnętrznego

Zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli nie rzadziej niż raz na 3 lata przeprowadza się audyt zewnętrzny w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK. Audyt obejmuje okres następujący po okresie objętym ostatnim audytem. W związku z tym, że ostatni audyt zewnętrzny przeprowadzony był w 2014 r. i obejmował okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., realizowane w 2017 r. czynności audytowe objęły okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

W wyniku postępowania przetargowego Marszałek Sejmu RP zlecił przeprowadzenie audytu firmie Grupa Gumułka – Audyt Sp. z o.o. Sp. k., podmiotowi, który był autorem pierwszego audytu zewnętrznego prowadzonego w latach 2008-2010. Fakt, że po raz drugi ten sam podmiot przeprowadzał czynności audytowe, stanowił okazję do obiektywnego i niezależnego nie tylko zweryfikowania, ale też porównania prawidłowości działań Najwyższej Izby Kontroli w zakresie realizacji budżetu oraz gospodarki finansowej w dwóch perspektywach czasowych, co umożliwiało ustalenie, na ile podejmowane działania, zmierzające m.in. do usprawniania rozwiązań organizacyjnych oraz systemu kontroli zarządczej, a także budowania profesjonalnych kadr realizujących zadania w zakresie tworzenia nowych i aktualizowania już istniejących procedur kontrolnych, przynoszą zakładane rezultaty, w szczególności mając na uwadze dbałość o środki publiczne. Audyt przeprowadzono w okresie od 19 lipca 2017 r. do 9 listopada 2017 r.

W przedstawionym *Sprawozdaniu z przeprowadzenia audytu zewnętrznego w zakresie budżetu oraz gospodarki finansowej NIK za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.* potwierdzono, że prowadzący czynności audytorzy mieli pełny dostęp do materiału dowodowego w zakresie objętym audytem, co pozwoliło na wyciągnięcie miarodajnych wniosków.

W wyniku przeprowadzonych czynności sformułowana została ostateczna opinia, w której audytor stwierdził, że:

1) roczne sprawozdania z wykonania budżetu Najwyższej Izby Kontroli za lata 2014, 2015 i 2016 były prawidłowe i wiarygodne;
2) stan faktyczny w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. był zgodny ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych;
3) wystąpiła gospodarność, celowość i rzetelność dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz udzielania zamówień publicznych, a także prawidłowość wykorzystania zasobów;
4) sposób prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczących procesów wymienionych w pkt 2 był prawidłowy.

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 NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji
6. Współpraca NIK z innymi podmiotami
7. Panele ekspertów
8. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej

W działalności Najwyższej Izby Kontroli, jako wiodącej instytucji powołanej do realizacji zadań kontrolnych w państwie, zasadnicze miejsce zajmuje współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 202 określa Najwyższą Izbę Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej, podległy Sejmowi. Swoje źródło w funkcji kontrolnej Sejmu mają wymienione w art. 204 Konstytucji obowiązki NIK względem Sejmu – Najwyższa Izba Kontroli 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. Do konstytucyjnych obowiązków NIK należy również przedstawianie Sejmowi corocznie sprawozdania ze swojej działalności oraz rocznego planu pracy.

W 2017 r. NIK przedłożyła Sejmowi 189 informacji związanych z działalnością kontrolną Izby, w tym: *Sprawozdanie z działalności NIK w 2016 roku*, *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, 95 informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa, 82 informacje o wynikach pozostałych kontroli planowych, 9 informacji o wynikach kontroli doraźnych oraz informację systemową z obszaru infrastruktury pt. *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym.*

1.1. Zlecenia Sejmu i jego organów

Działania kontrolne NIK mogą być podejmowane na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy Izby. Najwyższa Izba Kontroli najczęściej podejmuje działania kontrolne z własnej inicjatywy. W zakresie uprawnień co do działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli Sejm i jego organy mogą zlecać NIK przeprowadzanie kontroli w trybie art. 6 ustawy o NIK.

W 2017 r. Sejm, jak też jego organy, nie zlecały NIK przeprowadzenia kontroli. Natomiast Najwyższa Izba Kontroli rozpoczęła w 2017 r. realizację kontroli *Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych* (P/17/040), której zakończenie zaplanowano w I półroczu 2018 r. Kontrola ta została zainicjowana w wyniku zlecenia Marszałka Sejmu z dnia 22 lipca 2016 r., a dotyczyła funkcjonowania systemu ochrony budynków, w których mieszczą się najważniejsze organy władzy publicznej w Polsce, w tym współdziałania organów państwowych w organizacji ochrony tych budynków. Wymieniona kontrola planowa została poprzedzona kontrolą doraźną *Organizacja i funkcjonowanie systemu ochrony obiektów najważniejszych organów władzy publicznej w Polsce* (I/16/002/KPB), która była realizowana na przełomie 2016 i 2017 r. Wnioski z kontroli, objęte klauzulą poufności, zostały przesłane do Kancelarii Sejmu RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Biura Ochrony Rządu.

1.2. Sugestie tematów kontroli zgłoszone do planu pracy NIK

Zwyczajowo Prezes NIK w trakcie prac nad planem pracy NIK na kolejny rok zwraca się do Marszałka Sejmu, a także do Marszałka Senatu, Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, z prośbą o nadesłanie propozycji tematów kontroli do planu pracy na rok następny. Zgłaszają je komisje sejmowe, a Komisja do Spraw Kontroli Państwowej rekomenduje je do realizacji. Propozycje sejmowych komisji nazywane sugestiami – w odróżnieniu od zleceń w trybie art. 6 ustawy o NIK – nie są dla NIK wiążące i mogą być zrealizowane w innej formie bądź czasie albo też pozostać bez realizacji, jeśli NIK uzna je za niezasadne lub niecelowe (zwykle dlatego, że taka kontrola była już przeprowadzona w nieodległej przeszłości bądź np. pozostaje poza kompetencjami lub możliwościami kontrolnymi NIK).

Do *Planu pracy NIK na 2017 rok* Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP zarekomendowała do realizacji 57 tematów zaproponowanych przez 15 komisji sejmowych. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji w 2017 r. ponad 70% sugerowanych tematów kontroli, czyli ponad połowę zgłoszonych sugestii. Wśród propozycji komisji sejmowych zrealizowanych 2017 r. znalazły się m.in. kontrole:

- *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* (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);
- *Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi* (P/17/037);
- *Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej* (P/17/035);
- *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).

W pracach planistycznych prowadzonych w 2017 r. rozpatrywane były także sugestie tematów kontroli zgłoszone do *Planu pracy NIK na 2018 r.* przez 17 komisji sejmowych. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do uwzględnienia w działalności kontrolnej NIK w 2018 r. 78 sugestii, tj. o 37% tematów więcej niż w roku poprzednim. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji w 2018 r. blisko 60% nadesłanych propozycji kontroli, co stanowi podobny jak w 2017 r. wskaźnik procentowy.

W *Planie pracy NIK na 2018 r.* uwzględnione zostały m.in. następujące kontrole, zgłoszone przez organy Sejmu RP i rekomendowane w 2017 r. przez Komisję do Spraw Kontroli Państwowej do realizacji:

- *Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej* (P/18/004);
- *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej* (P/18/005);
- *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020* (P/18/007);
- *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług* (P/18/011);
- *Nadzór PGNiG SA nad EuRoPol GAZ SA w latach 2011-2017* (P/18/014);
- *Inwestycja KGHM SA w złoże Sierra Gorda w Chile* (P/18/015);
- *Działalność specjalnych stref ekonomicznych* (P/18/016);
- *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych* (P/18/017);
- *Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012-2018* (P/18/018);
- *Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011-2017* (P/18/019);
- *Budowa drogi ekspresowej S19* (P/18/029);
- *Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski* (P/18/030);
- *Bariery rozwoju transportu intermodalnego* (P/18/032);
- *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (P/18/034);
- *Bezpieczeństwo teleinformatyczne RP* (P/18/036);
- *Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020* (P/18/038);
- *Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna* (P/18/046);
- *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej* (P/18/048);
- *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne* (P/18/060);
- *Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym* (P/18/061);
- *Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się* (P/18/062);
- *Zapewnienie opieki długoterminowej oraz paliatywnej i hospicyjnej w warunkach domowych* (P/18/063);
- *Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórniczych* (P/18/067);
- *Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych* (P/18/069);
- *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej* (P/18/074);
- *Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych* (P/18/091);
- *Realizacja Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019* (P/18/092);
- *Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych* (P/18/093);
- *Sytuacja finansowa Polskiej Żeglugi Morskiej Przedsiębiorstwa Państwowego* (P/18/099).

Wiele kontroli NIK podejmuje jednak nie w wyniku zlecenia bądź sugestii Sejmu lub jego organów, ale w wyniku inspiracji poszczególnych posłów, zawartych w korespondencji kierowanej do NIK. Opis wniosków kierowanych do NIK przez parlamentarzystów prezentowany jest w rozdziale: *Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi*, w części: *Skargi i wnioski obywateli*.

1.3. Współpraca z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej

Szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem odgrywa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej. Corocznie opiniuje ona budżet NIK na dany rok, opiniuje i rekomenduje do realizacji propozycje tematów kontroli zgłaszane do planu pracy przez inne komisje sejmowe, zapoznaje się szczegółowo z planem pracy NIK na kolejny rok, jak również z wynikami wybranych kontroli przeprowadzanych przez Izbę.

Przedstawiciele NIK prezentują podczas posiedzenia komisji także analizę wykonania budżetu oraz założeń polityki pieniężnej i roczne sprawozdanie z działalności instytucji. Komisja zapoznaje się i rozpatruje dokumenty mające bezpośredni związek z funkcjonowaniem Najwyższej Izby Kontroli, np. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – NIK*. W 2017 r. opiniowała m.in. kandydatów na członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej może wykorzystywać też wnioski z kontroli NIK do formułowania dezyderatów, wnosić pod adresem odpowiednich ministrów o podjęcie działań w różnych sferach funkcjonowania państwa, na potrzebę których wskazuje Najwyższa Izba Kontroli**,** w tym również w kwestii legislacji, zwłaszcza sugestii zmian w przepisach prawa i wynikających z nich wniosków *de lege ferenda*.

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli w 2017 r. uczestniczyli w 24 posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. We wszystkich spotkaniach Izbę reprezentowali Prezes NIK lub wiceprezesi, upoważnieni radcy Prezesa NIK oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zapoznała się z informacjami o wynikach kontroli dotyczących m.in.:
- *Wdrożenia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* (P/15/007);
- *Zlecania usług prawnych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim* (P/15/106);
- *Szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo (P/15/030);*
- *Wykorzystania środków publicznych w związku z ubieganiem się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r.* (D/14/510);
- *Realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego* (P/16/015);
- *Zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego* (P/16/016);
- *Wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań* (P/16/008);
- *Ochrony praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego* (P/16/007);
- *Dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego* (P/16/028);
- *Zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi* (P/16/018);
- *Organizacji przygotowania do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych* (P/16/037);
- *Realizacji Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020* (P/16/019);
- *Wspierania przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe* (P/16/060);
- *Skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* (P/16/064);
- *Dotowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami* (P/16/009).

1.4. Współpraca z innymi komisjami Sejmu RP

W roku 2017 do NIK wpłynęły 652 zaproszenia na posiedzenia komisji lub komisji nadzwyczajnych. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli łącznie w 392 posiedzeniach. W trakcie 75 posiedzeń zabierali głos w sprawie omawianych zagadnień. Podczas trwania 65 posiedzeń komisji zostały zaprezentowane i przedstawione informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK.

Na posiedzeniach komisji sejmowych członkowie kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli przedstawili m.in. wyniki kontroli dotyczących: *Dostępności publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu* (P/15/069); *Ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami* (P/14/086); *Realizacji wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych* (P/15/032); *Działań organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce* (P/16/010).

1.5. Wystąpienia Prezesa NIK podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP

Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wykonując obowiązki konstytucyjne oraz określone w ustawie o NIK i regulaminie Sejmu RP, w 2017 r. prezentował podczas posiedzeń plenarnych najważniejsze dokumenty związane z działalnością Izby.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski dwukrotnie występował przed Wysoką Izbą. Podczas 46. posiedzenia Sejmu RP w dniu 19 lipca 2017 r. – Prezes NIK przedstawił analizę wykonania budżetu państwa w 2016 r. oraz opinię NIK w przedmiocie absolutorium dla rządu. Natomiast w trakcie 48. posiedzenia Sejmu RP w dniu 29 września 2017 r. Prezes NIK zaprezentował *Sprawozdanie z działalności NIK za 2016 rok*. Ponadto należy zaznaczyć, że w omawianym okresie we wszystkich plenarnych posiedzeniach Sejmu RP uczestniczyli upoważnieni wiceprezesi NIK.

2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej

Najwyższa Izba Kontroli współpracuje także 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. Senat, zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o NIK, wyraża zgodę na powołanie przez Sejm Prezesa NIK. Senat podejmuje uchwałę w sprawie powołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody przez Senat. Jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Sejm powołuje na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli inną osobę. Senat może wezwać kandydata na stanowisko Prezesa NIK do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów. W obszarze działalności kontrolnej Senat RP może zlecać NIK przeprowadzenie kontroli wyłącznie jednego podmiotu, czyli Kancelarii Senatu.

2.1. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Bieżąca współpraca pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli i Senatem RP koncentruje się głównie na kwestiach legislacyjnych procedowanych przez poszczególne komisje Senatu RP. W roku 2017 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 55 zaproszeń na posiedzenia senackich komisji. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 39 posiedzeniach. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach senackich komisji związany był m.in. z rozpatrywaniem zgłoszonych w wyniku kontroli NIK wniosków *de lege ferenda.*

W 2017 r. przedstawiciele Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w pięciu posiedzeniach następujących komisji parlamentarnych:

- senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu rozpatrującej wskazane przez Prezesa NIK wnioski *de lege ferenda* zawarte w wynikach kontroli *Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej* (P/14/026) oraz kontroli *Digitalizacja dóbr kultury w Polsce* (P/14/029);
- senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej rozpatrującej wskazane przez Prezesa NIK wnioski *de lege ferenda* zawarte w wynikach kontroli *Pomoc społeczna dla uchodźców* (P/14/049);
- senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrującej na dwóch posiedzeniach, wskazane przez Prezesa NIK, wnioski *de lege ferenda* zawarte w wynikach kontroli *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości* (I/14/006);
- senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej rozpatrującej wskazane przez Prezesa NIK wnioski *de lege ferenda* zawarte w wynikach kontroli: *Świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym* (P/14/105) oraz *Realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego* (P/14/019).

Ponadto na posiedzeniach senackich komisji przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli prezentowali informacje o wynikach kontroli dotyczących m.in. *Eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim (P/16/065)* oraz *Ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (P/14/086).* Ten ważny problem, w wyniku sugestii obu izb parlamentu, jest przedmiotem ponownych badań kontrolnych Izby prowadzonych na przełomie lat 2017 i 2018.

Natomiast podczas posiedzenia senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, którego tematem była m.in. informacja Ministerstwa Rozwoju o instrumentach wsparcia eksportu i inwestycji oraz strategii promocji gospodarczej Polski, przedstawiciel Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji zaprezentował wyniki kontroli dotyczącej *Promocji gospodarczej Polski* (P/15/023).

2.2. Sugestie tematów komisji senackich do planu pracy NIK

Do *Planu pracy NIK na 2017 rok* komisje senackie zgłosiły 19 propozycji tematów kontroli, sugerowanych do uwzględnienia w planie pracy NIK. W ramach planu pracy w 2017 r. realizowane były kontrole *Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne* (P/17/044) oraz *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (P/17/078), które to tematy sugerował Senat RP. Inne uwzględnione tematy sugerowanych kontroli zrealizowane zostały w części lub w ramach kontroli doraźnych.

Do *Planu pracy NIK na 2018 rok* włączono następujące tematy, zgodne z propozycjami przesłanymi w 2017 r. przez Marszałka Senatu RP:

- *Nadzór nad rynkiem gier hazardowych* (P/18/012),
- *Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania zanieczyszczeń powierzchni ziemi* (P/18/047).

Najwyższa Izba Kontroli po rozpatrzeniu propozycji tematów zgłoszonych przez komisje senackie do *Planu pracy NIK na 2018 rok* ujęła w planie dwa spośród 27 proponowanych tematów. Ponadto jeden z sugerowanych tematów został włączony, jako zgodny z tematyką, do kontroli zaplanowanej na 2017 r.

3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów

Pozycja Najwyższej Izby Kontroli w relacjach z Radą Ministrów ma swoje źródło w funkcji kontrolnej Sejmu, który zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

Wśród dokumentów o największym znaczeniu, które NIK konstytucyjnie i ustawowo zobowiązana jest przedkładać Sejmowi, są analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów – wskazanych w art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji RP oraz w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o NIK. Najwyższa Izba Kontroli odgrywa więc szczególną rolę w procesie przyjmowania przez Sejm sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, przeprowadza bowiem rocznie około 100 kontroli wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach. 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 dla Sejmu podstawę do oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez władzę wykonawczą. Sporządzenie i przedłożenie Sejmowi tych dokumentów pomaga wypracować w komisjach sejmowych stanowisko w przedmiocie wykonania budżetu oraz udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Sejm, zgodnie z art. 226 ust. 2 Konstytucji RP, rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

3.1. Wnioski o kontrole

Najwyższa Izba Kontroli, w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. W przeciwieństwie do obligatoryjności przeprowadzenia kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów, przeprowadzenie kontroli na wniosek Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów ma charakter fakultatywny.

W styczniu 2017 r. w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli do NIK wpłynął wniosek z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie kontroli w zakresie prawidłowości działania służb kontrolnych działających na granicach państwa, prowadzących kontrole w latach 2015-2016 w zakresie ilości i jakości importowanych zbóż. Potrzebę przeprowadzenia takiej kontroli Kancelaria Prezesa Rady Ministrów uzasadniła informacjami kierowanymi do Ministerstwa

Rolnictwa i Rozwoju Wsi od krajowych producentów rolnych, dotyczącymi importu zbóż w nadmiernej ilości lub o niskiej jakości, które mogą stanowić niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi, na przykład poprzez obecność w importowanym ziarnie środków ochrony roślin zakazanych w Polsce.

Problematyka dot. importu do Polski zbóż, ich ilości i jakości, została rozpoznana przez NIK w ramach dwóch kontroli doraźnych, którymi objęto wschodnie i południowowschodnie przejścia graniczne: *Prawidłowość działania służb i inspekcji funkcjonujących na wybranych przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego* (S/17/005/LLU) oraz *Prawidłowość działania służb i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości zbóż importowanych do Polski przez przejścia graniczne z terenu województwa podkarpackiego* (S/17/003/LRZ). Kontrolą zostały objęte jednostki organizacyjne służb i inspekcji odpowiadających za graniczne kontrole: celne, weterynaryjne, sanitarne, fitosanitarne oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wykonujące ustawowe zadania w zakresie kontroli granicznych m.in. w odniesieniu do importowanych zbóż sprowadzanych przez funkcjonujące na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego przejścia graniczne.

Kontrola wykazała, że objęte badaniami służby i inspekcje w zdecydowanej większości skontrolowanych obszarów prawidłowo wykonywały swoje obowiązki wynikające z aktów normatywnych UE i prawa krajowego. Graniczne kontrole w tym obszarze prowadzone były jednak w ograniczonym zakresie, tj. obejmowały: kontrolę dokumentacji, kontrolę identyfikacyjną oraz kontrolę bezpośrednią w niepełnym wymiarze (w zdecydowanej większości przypadków bez pobierania próbek do analizy i badań laboratoryjnych). Ze względu na brak w systemie wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF) potwierdzonych zagrożeń w odniesieniu do zbóż importowanych z Ukrainy, było to jednak zgodne z unijnym i krajowym prawem paszowym i żywnościowym. Kontrola przeprowadzona na terenie województwa lubelskiego wykazała natomiast nieliczne przypadki występowania nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na import zbóż.

Ponadto w 2017 r. realizowane były także trzy kontrole wnioskowane przez Prezesa Rady Ministrów w 2016 r.:

- *Realizacja zamówień związanych z systemami teleinformatycznymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (I/16/001/KAP), 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 zakup sprzętu i oprogramowania.
- *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego* (I/16/001/KGP). 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.
- *Rozwój kadr naukowych* (D/16/509). Celem tej kontroli było dokonanie oceny, czy system nadawania stopni naukowych pozwala na optymalny rozwój kadr naukowych, a w szczególności: czy procesy nadawania stopni naukowych przebiegają prawidłowo, czy jednostki naukowe prawidłowo wykorzystują środki przeznaczone na przeprowadzanie przewodów doktorskich i postępowań habilitacyjnych, czy działania jednostek naukowych sprzyjają rozwojowi kadry naukowej.

3.2. Sugestie tematów Prezesa Rady Ministrów do planu pracy NIK

Do *Planu pracy NIK na 2017 rok* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zgłosiła 20 propozycji tematów kontroli. W pełni uwzględnione zostały trzy: *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). Jeden z tematów został zrealizowany w ramach kontroli prowadzonej w 2016 r. W pięciu przypadkach tematy były realizowane częściowo lub w ramach kontroli doraźnych.

Podczas prac planistycznych prowadzonych w 2017 r. analizowane były także propozycje tematów kontroli zgłoszone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do *Planu pracy NIK na 2018 rok*. Spośród 12 sugerowanych tematów kontroli połowa została zakwalifikowana do realizacji przez NIK. Pięć tematów: *Działalność samorządowych instytucji kultury* (P/18/022), *Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów* (P/18/057), *Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach* (P/18/089), *Program bezpłatnych leków dla seniorów LEKI 75+* (P/18/094) oraz *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego* (P/18/101) włączono do *Planu pracy NIK na 2018 rok*, zaś jeden zrealizowano w ramach planu pracy na 2017 r.

Ponadto, stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Izba przedkłada Prezesowi Rady Ministrów informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi RP oraz Prezydentowi RP.

4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Problematyka związana z zapobieganiem wszelkim formom dyskryminacji obecna jest również w działalności kontrolnej NIK. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała 28 kontroli, które w różnym stopniu dotykały problematyki zagrożeń przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, status społeczny i materialny oraz równego traktowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, równego traktowania w dostępie do dóbr i usług, jak również do świadczeń socjalnych i zdrowotnych. Z wymienioną problematyką mają także związek tematy 11 kontroli, które zostały ujęte w *Planie pracy NIK na 2018 rok.*

4.1. Sugestie tematów RPO do planu pracy NIK

W trakcie prac nad *Planem pracy NIK na 2017 rok* Rzecznik Praw Obywatelskich, realizując swoje kompetencje, zgłosił Najwyższej Izbie Kontroli 16 sugestii tematów, natomiast do *Planu pracy NIK na 2018 rok* zgłosił 14 propozycji tematów kontroli.

Wśród kontroli realizowanych przez NIK znalazło się szereg tematów zbieżnych z sugestiami zgłoszonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich. NIK realizowała m.in. kontrole: *Przygotowanie i wdrożenie pakietu onkologicznego* (P/16/057), *Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* (P/16/055), *Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową* (P/17/019), *Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów* (P/16/076), *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną* (P/16/004), *Dostępność terapii przeciwbólowej* (P/16/088), *Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu* (P/17/076).

W ramach *Planu pracy NIK na 2018 rok* będą realizowane m.in. kontrole: *Zmiany w systemie oświaty* (P/18/027), *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej* (P/18/074), *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców* (P/18/105), *Konsultacje społeczne przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych* (P/18/073), *Obrót nieruchomościami rolnymi* (P/18/042), które to obszary sugerował zbadać Rzecznik Praw Obywatelskich w propozycjach do *Planu pracy NIK na 2018 rok*, przesłanych Izbie w 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli przywiązuje dużą wagę do problematyki praw i wolności człowieka. Niezależnie od sugestii Rzecznika Praw Obywatelskich, w planach pracy NIK w kolejnych latach ujmowane są kwestie związane z przestrzeganiem praw człowieka, równym dostępem do usług publicznych, praw osób wykluczonych czy niepełnosprawnych. Problematyka pozostająca w ustawowych kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich jest więc obecna, w różnych aspektach, również w kontrolach NIK.

4.2. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich

W styczniu 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak w latach poprzednich, opracowała, odpowiadając na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich, informację o kontrolach NIK dotyczących problematyki przestrzegania zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Dokument powstał w oparciu o wyniki kontroli realizowanych w latach 2016 i 2017 oraz założeń kontroli planowych na 2018 rok. Zaprezentowane zostały w nim wyniki kontroli, które w różny sposób dotykały problematyki zagrożeń w przestrzeganiu zasad równego traktowania, w tym kontroli dotyczących m.in. osób chorych, niepełnosprawnych, szeroko rozumianego bezpieczeństwa uczniów, a także praw konsumentów. Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zainteresowany został wynikami kontroli realizowanych przez NIK m.in. w obszarze ochrony zdrowia, respektowania praw pacjentów i równego dostępu do świadczeń medycznych.

Najwyższa Izba Kontroli każdego roku przekazuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich informację o problemach dotyczących przestrzegania zasady równego traktowania i niedyskryminacji na podstawie ustaleń kontroli NIK.

5. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji

Współdziałanie z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji jest istotnym elementem wspomagającym postępowanie kontrolne NIK – zwłaszcza w obszarach, gdzie istnieje potrzeba przeprowadzenia specjalistycznych badań. Organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, mają możliwość współpracy z NIK. Mają zarazem względem Izby pewne obowiązki, określone w ustawie o NIK. Należy do nich udostępnianie wyników przeprowadzonych kontroli, udział we wspólnych kontrolach (pod kierownictwem NIK) oraz realizowanie kontroli doraźnych na zlecenie Izby.

Obowiązek współpracy z NIK dotyczy organów wykonujących zadania kontrolne i działających w administracji rządowej lub samorządzie terytorialnym. Inne organy, które mają uprawnienia kontrolne, lecz nie funkcjonują w tych strukturach, nie podlegają wspomnianym obowiązkom. Podstawą do podejmowania przez NIK współpracy są porozumienia zawierane z tymi organami.

5.1. Formy współpracy

Współpraca z organami kontroli, rewizji i inspekcji działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym przybierała w 2017 r. formy określone w ustawie o NIK. Wspólne prowadzenie badań pozwalało pogłębić tematykę kontroli NIK oraz zmniejszyć pracochłonność i koszty kontroli. Szczególnie istotna dla działalności NIK jest możliwość zlecania kontroli doraźnych organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki. Ta właśnie forma współpracy była dominująca w minionym roku.

Dane statystyczne ilustrujące formy i zakres współdziałania NIK z innymi organami kontroli przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela 1. Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w roku 2017

Lp.	Forma współdziałania	Liczba	Struktura (w %)
1.	Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy kontroli na zlecenie NIK	515	*92,6*
2.	Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK	4	*0,7*
3.	Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli	37	*6,7*
	Razem	**556**	***100%***

5.2. Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy na zlecenie NIK

Najwyższa Izba Kontroli zleca innym organom przeprowadzenie kontroli doraźnej w przypadkach: zaistnienia nieprawidłowości, których przyczyn nie można zbadać w toku prowadzonej kontroli ze względu na jej zakres; rozszerzenia zakresu podmiotowego planowanych badań kontrolnych w ramach właściwości rzeczowej NIK, jak również stwierdzenia braku możliwości podjęcia kontroli przez NIK. Uprawnienie w tym zakresie, określone w art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, pozwala na skorzystanie przez Izbę z wiedzy wyspecjalizowanych pracowników organów kontroli, co w konsekwencji prowadzi do szybszego i wszechstronniejszego przeprowadzenia badań kontrolnych.

W 2017 r. na zlecenie NIK inne organy kontroli i inspekcji przeprowadziły łącznie 515 postępowań kontrolnych. W zależności od potrzeb wynikających z rodzaju kontroli, Izba zlecała kontrole m.in.: Narodowemu Funduszowi Zdrowia, wojewódzkim stacjom sanitarno-epidemiologicznym, wojewódzkim lekarzom weterynarii, inspektoratom: pracy, nadzoru budowlanego, transportu drogowego i inspekcji handlowej, jak również urzędom skarbowym, jednostkom Państwowej Straży Pożarnej, kuratorom oświaty, straży granicznej.

- Realizując taką formę współpracy, w ramach kontroli *Realizacji przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych* (P/17/030), na zlecenie NIK wszystkie wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego przeprowadziły kontrole doraźne u wskazanych 80 uczestników przewozu drogowego towarów niebezpiecznych zlokalizowanych na terenie każdego z województw. Badania, na podstawie opracowanej przez NIK tematyki kontroli, zostały przeprowadzone u przewoźników i nadawców przesyłek z towarami niebezpiecznymi. Przeprowadzenie tych kontroli przez inspektoraty było niezbędne dla ustalenia przyczyn nieprzestrzegania przepisów w zakresie zasad przygotowania oraz przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, określonych w umowie europejskiej ADR oraz ustawie o przewozie tych towarów, stwierdzanych corocznie przez inspektoraty transportu drogowego.

- W ramach kontroli *Nadzoru nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących* (P/17/100) zlecono Pomorskiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii w Gdańsku przeprowadzenie trzech kontroli doraźnych. Kontrole te przeprowadzono w trzech zakładach leczniczych dla zwierząt, którymi objęto m.in.: zakupy produktów leczniczych weterynaryjnych i produktów leczniczych o działaniu odurzającym, psychotropowym, hormonalnym, tyreostatycznym i β-agonistycznym oraz leków anabolicznych należących do grupy A14 wg ATC, ich zaewidencjonowanie i rozliczanie, przechowywanie, dokumentację lekarsko-weterynaryjną, wystawianie recept, sporządzanie spisu kontrolnego stanu magazynowego.

  Z ustaleń tych kontroli wynikało m.in., że wystąpiły niezgodności w sposobie ewidencjonowania kupowanych i zużywanych produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych; zapisy dotyczące leczenia zwierząt nie zawierały dokładnego opisu leczenia – często ilości, dawkowania i sposobu podania leków oraz podpisu i pieczęci lekarza weterynarii; z analizy dokumentacji elektronicznej i papierowej wynikało, że nie wszystkie wizyty były ewidencjonowane w formie elektronicznej; stosowano produkty lecznicze weterynaryjne inne niż zarejestrowane; spisy kontrolne stanu magazynowego za lata 2015 i 2016 były przeprowadzane bez uwzględnienia w nich zaistniałych rozbieżności. Skontrolowanym zakładom leczniczym dla zwierząt wydano zalecenia wynikające z powyższych uchybień, informując jednocześnie o obowiązku pisemnego poinformowania wojewódzkiego lekarza weterynarii o sposobie ich wykonania i usunięcia uchybień.

- W trybie art.12 pkt 3 ustawy o NIK w ramach kontroli *Żywienia pacjentów w szpitalach* (P/17/084) przeprowadzonych zostało pięć kontroli doraźnych. Na zlecenie NIK Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Zakładzie Usług Cateringowych „Aspen-Res", dostarczającym posiłki do Szpitala Dziecięcego Polanki im. Macieja Płażyńskiego w Gdańsku. Przedmiotem tej kontroli była ocena stanu technicznego pomieszczeń, sposobu i higieny przygotowywania posiłków, warunków przechowywania produktów, ważności dokumentacji lekarskiej pracowników posiadających kontakt z żywnością. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego pomieszczeń, urządzeń wykorzystywanych podczas produkcji żywności, powierzchni roboczych i sprzętów, sposobu i higieny przygotowywania posiłków, a także warunków przechowywania produktów wymagających niskich temperatur.

  W ramach tej kontroli Wojewódzka Inspekcja Handlowa w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Zakładzie Usług Cateringowych „Aspen-Res", badając próbki posiłków wchodzących w skład całodziennej diety podstawowej w Szpitalu Dziecięcym Polanki oraz dokonała oceny sposobu dostarczania posiłków do szpitala pod kątem spełnienia warunków higienicznych i mikrobiologicznych, temperatury wychodzących posiłków, ich gramatury w odniesieniu do jadłospisu oraz daty minimalnej trwałości surowców użytych do przygotowania potraw, rzetelności przekazywania przez przedsiębiorcę do szpitala informacji dotyczących alergenów obecnych w gotowych potrawach.

- W ramach kontroli *Bezpieczeństwa przewozów kolejowych* (P/17/031) organy kontroli, rewizji i inspekcji na zlecenie NIK przeprowadziły łącznie 330 kontroli doraźnych, w tym m.in. w zakresie stanu techniczno-eksploatacyjnego linii kolejowych, pojazdów kolejowych, mostów i wiaduktów kolejowych oraz kontrole w zakresie przestrzegania przepisów pożarowych, warunków prowadzenia akcji ratowniczych i występowania innych miejscowych zagrożeń. Kontrole stanu technicznego 46 mostów i wiaduktów kolejowych wykazały nieprawidłowości w zakresie utrzymania 83% poddanych oględzinom obiektów inżynieryjnych. Stan techniczny 20 mostów i wiaduktów kolejowych oceniony został jako nieodpowiedni, a w jednym przypadku jako przedawaryjny.

  Wyniki kontroli przeprowadzonych u 23 przewoźników kolejowych wykazały nieprawidłowości m.in. w zakresie: nierzetelnego prowadzenia czynności utrzymaniowych pojazdów kolejowych, niewłaściwego oznakowania pojazdów kolejowych, nierzetelnego prowadzenia dokumentacji dot. eksploatacji pojazdów kolejowych.

  Kontrole 238 kolejowych obiektów dworcowych wykazały nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz występowania innych zagrożeń na 175 dworcach. Stwierdzone nieprawidłowości wskazały na niedostateczne przygotowanie części tych obiektów do prowadzenia działań ratunkowych oraz ewakuacji pasażerów i osób postronnych w przypadku wystąpienia pożaru lub innych zagrożeń, w tym o charakterze terrorystycznym. Na 62 dworcach kolejowych stwierdzono brak lub niewłaściwe oznakowanie m.in. dróg i wyjść ewakuacyjnych, kierunków ewakuacji, drogi pożarowej, miejsca usytuowania hydrantów lub gaśnic.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w Zakładach Linii Kolejowych wykazały szereg nieprawidłowości obniżających poziom bezpieczeństwa przewozów, w tym związanych m.in. z nierzetelnym wypełnianiem przez PKP PLK SA zadań w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym nawierzchni kolejowej i podtorza, urządzeń detekcji stanów awaryjnych taboru kolejowego, urządzeń sterowania ruchem kolejowym oraz sieci trakcyjnej i jej konstrukcji wsporczych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w kontroli podjęto działania w celu ich usunięcia.

- W trakcie kontroli *Funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim* (P/17/086), w związku z ustaleniami poczynionymi w Środowiskowym Domu Samopomocy w Olecku, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zlecono Warmińsko-Mazurskiemu Kuratorowi Oświaty przeprowadzenie kontroli doraźnej w funkcjonującym przy ośrodku Zespole Szkół Specjalnych pn. *Centrum Edukacji Specjalnej,* prowadzonym przez stowarzyszenie „Dać Nadzieję". Zlecenie dotyczyło kwestii zapewnienia uczniom bezpieczeństwa w czasie zajęć edukacyjnych oraz realizacji obowiązkowego wymiaru godzin nauczania. W wyniku kontroli kuratora oświaty stwierdzono liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu ww. Centrum, które dotyczyły m.in. niezapewnienia bezpiecznych warunków nauczania i pobytu dzieci i młodzieży na terenie ośrodka (m.in. niezabezpieczone drzwi wejściowe do budynku, niewłaściwa organizacja opieki na świetlicy), a także nierealizowanie obowiązkowego wymiaru zajęć z zakresu wychowania przedszkolnego oraz zajęć specjalistycznych.
- W ramach kontroli *Działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych* (P/17/099) na zlecenie NIK kuratorzy oświaty z województw: lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego przeprowadzili kontrole doraźne w zakresie: wskazania, czy kadra pedagogiczna posiada niezbędne kwalifikacje; zgodności z przepisami prawa szkolnych zestawów programów nauczania; planowania i prowadzenia pracy resocjalizacyjnej z uwzględnieniem potrzeb, możliwości i zainteresowań uczniów; zapewnienia właściwej jakości zajęć wychowawczych. W wyniku przeprowadzonych kontroli kuratorzy oświaty stwierdzili m.in. przypadki nieposiadania przez nauczycieli odpowiedniego poziomu wykształcenia lub przygotowania pedagogicznego, brak szkolnych zestawów nauczania. Stwierdzono też przypadki braku planowania i prowadzenia pracy resocjalizacyjnej z uwzględnieniem potrzeb, możliwości i zainteresowań wychowanków.
- W kontroli *Funkcjonowania świetlic szkolnych* (P/16/092) NIK zleciła kuratorom oświaty (kujawsko-pomorskiemu, lubelskiemu, podkarpackiemu i zachodniopomorskiemu) przeprowadzenie 32 kontroli. W wyniku kontroli kuratorzy oświaty stwierdzili m.in., że pomimo nietworzenia grup wychowawczych w oparciu o zdiagnozowane potrzeby i zainteresowania uczniów, w większości skontrolowanych szkół uczniowie mogli rozwijać zainteresowania sportowe, muzyczne, plastyczne. Sposób prowadzenia zajęć pozwalał realizować cele określone w art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, a wyposażenie świetlic było adekwatne do prowadzonych zajęć.
- Również na zlecenie NIK Narodowy Fundusz Zdrowia przeprowadził kontrolę w Mazowieckim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Warszawie. Kontrola została podjęta na prośbę Prokuratury Rejonowej Warszawa-Praga Południe na podstawie skargi, informującej o nieprawidłowych rozliczeniach zabiegów rehabilitacyjnych kontraktowanych w 2016 r. przez NFZ, w tym zawyżania cen zabiegów lub świadczenia zabiegów bez spełnienia warunków wynikających z zarządzenia Prezesa NFZ, na Oddziale Dziennym w Centrum Rehabilitacji REH-MEDICA w Warszawie. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w rozliczaniu świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych skarżącemu, natomiast stwierdzono niedochowanie należytej staranności przy udzieleniu odpowiedzi pacjentowi. W zaleceniach pokontrolnych Prezes NFZ zobowiązał dyrektora Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ do podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, m.in. poprzez wzmocnienie nadzoru w zakresie załatwiania skarg.
- Przeprowadzenie badań kontrolnych przez organ wyspecjalizowany było także niezbędne podczas realizacji kontroli *Zabezpieczenia przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP* (D/16/510). Celem uzupełnienia prowadzonych badań kontrolnych NIK zleciła Straży Granicznej kontrolę 48 podmiotów, które wystąpiły o zatrudnienie cudzoziemców. Kontrola wykazała, że aż 72% cudzoziemców, którzy przekroczyli granice RP na podstawie tych zezwoleń lub oświadczeń – w ogóle nie podjęło legalnego zatrudnienia.

  Wyniki kontroli wskazały, że uproszczony system zatrudnienia cudzoziemców w Polsce w ogromnej skali nie jest wykorzystywany zgodnie z jego założeniami (do podejmowania legalnego zatrudnienia cudzoziemców na terenie RP), lecz jest stosowany w celu wyłudzania wiz i umożliwiania cudzoziemcom przyjazdu do strefy Schengen w celach innych niż deklarowane podjęcie pracy w Polsce.

5.3. Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK

Kontrole wspólne prowadzone są wraz z innymi organami kontroli lub inspekcji na podstawie programu przygotowanego przez NIK. Podmioty do badań wykonywanych przez inne organy są typowane przez Izbę, z uwzględnieniem założeń określonych w programie kontroli i na podstawie własnego rozpoznania. Wspólna, kompleksowa kontrola może lepiej pokazać mechanizm powstawania nieprawidłowości i pomóc wyeliminować ich przyczyny.
Przykładem takiej współpracy jest kontrola *Żywienie pacjentów w szpitalach* (P/17/084), w ramach której NIK wspólnie ze stacjami sanitarno-epidemiologicznymi, sprawującymi nadzór nad wytypowanymi do badań szpitalami, oceniła stan sanitarno-higieniczny pomieszczeń bloków żywienia.

Przy udziale Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Starogardzie Gdańskim skontrolowano Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych im. Stanisława Kryzana w Starogardzie Gdańskim. Wyniki kontroli wykazały, że żywienie w szpitalu zostało zorganizowane w sposób umożliwiający właściwe prowadzenie procesów technologicznych produkcji posiłków. Zapewniono właściwą higienę procesu przygotowania i dystrybucji posiłków. Prowadzono systematyczne kontrole wewnętrzne stanu sanitarno-higienicznego pomieszczeń oraz audyty w zakresie przygotowania posiłków. Wyniki tych kontroli wykorzystywano do poprawy stanu żywienia pacjentów.

Ponadto wspólnie z Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Bytowie przeprowadzono kontrolę warunków żywienia w Szpitalu Miejskim w Miastku Sp. z o.o. w Miastku. W ramach kontroli dokonano oceny warunków sanitarno-higienicznych pomieszczeń kuchni szpitalnych, magazynów żywności oraz ich wyposażenia. Wyniki nie wykazały istotnych nieprawidłowości. Dział żywienia szpitala został zorganizowany w sposób funkcjonalny. Zatrudniony dietetyk posiadał odpowiednie kwalifikacje, wybrani pracownicy brali udział w szkoleniach m.in. z zakresu leczenia żywieniowego oraz zasad przygotowywania posiłków i warunków przechowywania żywności. Przy układaniu diet posługiwano się informacjami z bazy danych programu komputerowego wykorzystywanego do układania jadłospisów. Zapewniono właściwą higienę procesu przygotowania i dystrybucji posiłków. Kontrole wewnętrzne były prowadzone systematycznie i rzetelnie dokumentowane, a ich wyniki wykorzystywane do poprawy systemu żywienia.

Również w ramach tej samej kontroli planowej, w związku z art. 12 pkt 2 ustawy o NIK, wspólnie z Powiatowym Państwowym Inspektorem Sanitarnym w Ostródzie przeprowadzono kontrolę w Szpitalu Miejskim w Morągu Sp. z o.o. Kontrola dotyczyła oceny warunków sanitarno-higienicznych kuchni szpitala i jej wyposażenia oraz magazynu żywności. W toku kontroli stwierdzono m.in., że zachowano właściwy stan techniczny pomieszczeń, powierzchni roboczych, urządzeń i sprzętu wykorzystywanych podczas produkcji żywności, prawidłowo i higienicznie przygotowywano posiłki, a także prawidłowo rozmieszczono przechowywane produkty w urządzeniach chłodniczych oraz w magazynach warzyw i suchych produktów spożywczych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in. miejscowej korozji na okapach i grzejnikach w kuchni, ubytków tynku i łuszczenia się farby na ścianach oraz miejscowych uszkodzeń posadzki w magazynie z urządzeniami chłodniczymi nie miały wpływu na ogólną dobrą ocenę warunków sanitarno-higienicznych kuchni i jej wyposażenia oraz magazynów żywności.

5.4. Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji

Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli przeprowadzanych przez inne organy są źródłem wiedzy o obszarach, w których występują nieprawidłowości. Wyniki tych kontroli stanowią dla NIK materiał uzupełniający przy opracowywaniu programów kontroli i mogą być materiałem dowodowym w prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Korzystanie przez NIK z ustaleń kontroli już wcześniej przeprowadzonych przez właściwe organy w danym podmiocie znacznie zmniejsza uciążliwość kontroli dla jednostki kontrolowanej. Pozwala także na racjonalne gospodarowanie zasobami i eliminuje potrzebę powielania tych samych badań. Uprawnienie do wykorzystywania przez Izbę wyników kontroli przeprowadzonych przez wyspecjalizowane organy funkcjonujące w strukturze administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego zostało określone w art. 12 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. W 2017 r. inne organy kontroli, rewizji i inspekcji udostępniły NIK wyniki 37 przeprowadzonych przez nie kontroli. Informacje te były wykorzystywane na różnych etapach działalności kontrolnej Izby.

Taka forma współpracy miała miejsce m.in w kontroli *Działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych (*P/17/099). W pismach zlecających lubelskiemu kuratorowi oświaty (LKO) przeprowadzenie dwóch kontroli doraźnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (MOW) zawarta została prośba o przekazanie NIK wyników tych kontroli. Kontrole doraźne zlecone LKO dotyczyły organizacji i prowadzenia zajęć dydaktycznych oraz wychowawczych w MOW objętych kontrolą NIK.

Pozyskiwanie informacji o wynikach kontroli innych organów miało miejsce również w kontroli *Prawidłowości działania służb i inspekcji funkcjonujących na wybranych przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego (*S/17/005). NIK zwróciła się do granicznych inspektorów weterynarii o przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie badań laboratoryjnych próbek importowanych zbóż na obecność substancji niebezpiecznych i udostępnienie ich wyników.

Także w kontroli *Dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080) urzędy skarbowe udostępniły NIK wyniki kontroli przeprowadzonych u pracodawców w zakresie prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w latach 2014-2016.

6. Współpraca NIK z innymi podmiotami

Dla realizacji celu kontroli Najwyższa Izba Kontroli prowadzi również współpracę z innymi podmiotami krajowymi, korzystając z uprawnień określonych w ustawie o NIK. Upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli na podstawie art. 29 ustawy o NIK mają m.in. prawo do zasięgania, w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą, informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek. Mają również prawo do korzystania z pomocy biegłych i specjalistów. Inną formę współpracy stanowią badania kwestionariuszowe, które są narzędziem niezbędnym do zbierania informacji na tematy związane z obszarami prowadzonych lub planowanych przez NIK badań kontrolnych.

6.1. Zapytania do podmiotów kierowane w trybie art. 29 ustawy o NIK

Jedną z form współpracy Najwyższej Izby Kontroli z podmiotami krajowymi publicznymi i prywatnymi jest możliwość korzystania z uprawnień określonych w art. 29. ustawy o NIK, m.in. poprzez zasięganie informacji w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych. Z tej formy współpracy NIK z podmiotami krajowymi w 2017 r. Izba korzystała podczas realizacji 147 postępowań kontrolnych, kierując 12 352 zapytania do podmiotów, których wyjaśnienia wskazanych kwestii kontrolujący uznali za niezbędne do należytego zdiagnozowania zagadnienia lub sformułowania oceny kontrolowanego obszaru. Informacje zawarte w 9006 odpowiedziach były wykorzystywane na każdym etapie procesu kontrolnego, stanowiąc istotny materiał uzupełniający i dowodowy.

W trybie art. 29 ustawy o NIK współpracę prowadzono m.in. z: regionalnymi izbami obrachunkowymi, Głównym Inspektorem Informacji Finansowej, Państwowym Centralnym Ośrodkiem Informatyki, Głównym Urzędem Miar, Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Izbą Gospodarczą Wodociągi Polskie, Pełnomocnikiem Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, komendami Policji i Zarządem Głównym NSZZ Policjantów, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Komendą Główną Straży Pożarnej i jej oddziałami, Komendą Główną Straży Granicznej, Urzędem Lotnictwa Cywilnego i podmiotami wykonującymi zadania z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, Inspekcją Transportu Drogowego, PKP PLK SA i PKP SA, Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego.

Prowadzone przez NIK kontrole wymagają często wiedzy specjalistycznej lub uzupełniającej w bardzo wąskim zakresie. Istotne dla wyników kontroli NIK były zatem informacje zawarte w odpowiedziach na pytania skierowane m.in. do: wybranych firm spedycyjnych; zarządów portów morskich: Gdańsk, Gdynia oraz Szczecin i Świnoujście; Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych, Polskiej Izby Nasiennej, Głównego Inspektora Sanitarnego i państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, NFZ, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

II. Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

W prowadzonej działalności kontrolnej w 2017 r. w wymienionym zakresie NIK współpracowała także z takimi podmiotami jak: Centrum Weterana Działań Poza Granicami Państwa, Caritas Polska, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska", Towarzystwo Opieki nad Zabytkami, Polski Komitet ds. UNESCO.

Przykładowo:

- W kontroli *Udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego* (I/16/001) NIK wystąpiła do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego o udzielenie informacji na temat opracowywanego przez Instytut raportu dotyczącego oszacowania zasobów gazu łupkowego na terenie Polski. NIK wystąpiła również do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie udzielenia informacji na temat realizowanych przez PIG-PIB i finansowanych przez Fundusz prac dotyczących między innymi rozpoznania i szacowania możliwości występowania zasobów węglowodorów, w tym niekonwencjonalnych złóż gazu.
- W trakcie kontroli *Realizacji Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015* (P/16/020) zwrócono się do 37 podmiotów, dla których GUM wykonywał usługi wzorcowania w latach 2010-2016, a których liczba nie była mniejsza niż 10 rocznie, z prośbą o informacje dotyczące m.in. problemów i barier zidentyfikowanych w obszarze obsługi klienta komercyjnego przez administrację miar w 2010 r. i obecnie; usprawnień, jakie administracja miar mogłaby wprowadzić w celu sprawniejszej realizacji usług czy czynności; ew. potrzeby rozszerzenia zakresu usług czy czynności świadczonych przez administrację miar.
- W ramach kontroli *Bezpieczeństwa przewozów kolejowych* (P/17/031) w trybie art. 29 ustawy o NIK skierowano prośbę do 27 podmiotów o udzielenie informacji dotyczących m.in. statystyki przestępstw popełnianych na obszarze kolejowym i w pociągach, działań Państwowej Straży Pożarnej związanych z wypadkami kolejowymi, czasu pracy maszynistów, wypadków, które wystąpiły w II połowie 2017 r., przyczyn nieutworzenia Straży Ochrony Kolei, także sposobu organizacji ochrony bezpieczeństwa na dworcach.
- Realizując kontrolę *Realizacji przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych* (P/17/030), w trybie art. 29 ustawy o NIK pozyskano informacje łącznie z 16 jednostek, tj. Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, 12 niekontrolowanych marszałków województw. Zapytania dotyczyły m.in. przekazania informacji w sprawie wyników kontroli przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (TN), ilości przewożonych TN, w tym towarów wysokiego ryzyka, a także sprawozdań i informacji przekazywanych odpowiednio Komisji Europejskiej oraz Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, dotyczących liczby kontroli i stwierdzonych naruszeń przepisów określonych w umowie ADR, nałożonych kar. Natomiast od marszałków województw pozyskano informacje w zakresie ośrodków szkolenia kierowców przygotowujących do przystąpienia do egzaminu dla osób ubiegających się o uzyskanie zaświadczeń ADR, tj. dodatkowych uprawnień dla kierowców przewożących TN.
- W toku kontroli *Przygotowania do wykonywania zawodu nauczyciela* (P/16/021) Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Edukacji Narodowej oraz przewodniczącego Polskiej Komisji Akredytacyjnej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK o przekazanie informacji dotyczących liczby osób, które uzyskały przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela w publicznych i niepublicznych szkołach wyższych w latach 2006-2015, liczby nauczycieli według stopni awansu zawodowego we wskazanym okresie, zestawienia ocen jakości kształcenia wydanych przez Polską Komisję Akredytacyjną w odniesieniu do uczelni prowadzących kształcenie w ramach specjalności nauczycielskich, wyników monitoringu karier zawodowych absolwentów tych kierunków studiów oraz analiz na temat adaptacji zawodowej nauczycieli.
- W kontroli *Funkcjonowania placówek wsparcia dziennego dla dzieci* (P/16/040) NIK wykorzystała informacje uzyskane od 175 podmiotów. Izba zwróciła się m.in. do wszystkich (16) urzędów wojewódzkich z prośbą o przekazanie wykazów placówek wsparcia dziennego, ze wskazaniem nazwy, formy organizacyjnej, adresu oraz organu prowadzącego placówkę.

  W ramach przygotowania do kontroli i należytego zdiagnozowania zagadnienia w jednostkach niekontrolowanych, w 17 wybranych gminach (ośrodkach pomocy społecznej), na terenie których działają placówki wsparcia dziennego, zebrano – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK – informacje o zakresie i formach pomocy oferowanej rodzinom mającym problemy w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, o trudnościach związanych z funkcjonowaniem placówek wsparcia dziennego oraz o proponowanych zmianach do regulacji prawnych w tym obszarze.

Ponadto koordynator kontroli, korzystając z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, ze względu na fakt, iż około 82% samorządów gminnych w kraju nie utworzyło placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży, zwrócił się do organów wykonawczych 24 takich gmin, zasięgając informacji o przyczynach nieprowadzenia wspomnianych placówek, a także o formach pomocy oferowanych rodzinom mającym problemy opiekuńczo-wychowawcze oraz proponowanych zmianach do regulacji prawnych w tym obszarze.

W ramach tej kontroli NIK zwróciła się także do:

- 24 organizacji pozarządowych prowadzących placówki wsparcia dziennego, zasięgając informacji dotyczących oceny współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, funkcjonującymi na terenie działalności tych placówek, poszerzonej o opinię na temat skuteczności pracy wspomnianych placówek, trudności związanych z ich prowadzeniem oraz propozycji ewentualnych zmian w tym zakresie;
- Ministerstwa Sprawiedliwości, zasięgając informacji na temat liczby dzieci skierowanych w latach 2013-2016 (I półrocze) przez sądy do placówek wsparcia dziennego, natomiast do Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o przekazanie danych o wydatkach wszystkich gmin poniesionych na funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego, a pochodzących z opłat za zezwolenia wydane na sprzedaż napojów alkoholowych;
- ponadto dla zbadania i oceny, czy liczba placówek oraz liczba miejsc w tych placówkach są adekwatne do istniejących potrzeb, kontrolerzy NIK zasięgnęli podczas kontroli informacji w 23 szkołach podstawowych i 23 gimnazjach, w których uczyły się dzieci korzystające równocześnie z placówki wsparcia dziennego, a także w 23 szkołach podstawowych i 23 gimnazjach mieszczących się w mniejszych miejscowościach, w których placówki wsparcia dziennego nie funkcjonowały.

- Podczas kontroli *Opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy* (P/16/041) informacje zasięgnięto: w urzędach 25 gmin nieobjętych kontrolą w województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim, w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, w zakresie organizacji opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy, a także dotyczących rozwiązań przyjętych w programie „Senior-WIGOR". Ponadto pozyskano z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej informację o realizacji w latach 2015-2016 ogólnopolskiego programu „Senior-Wigor", a także uzyskano w tym trybie dane sprawozdawcze o liczbie funkcjonujących dziennych domów pomocy w 2015 r., zarówno w odniesieniu do placówek starego typu, jak i uruchomionych w ramach wspomnianego programu ogólnokrajowego.

- W kontroli *Utrzymania i eksploatacji sieci wodociągowych w miastach* (P/17/048), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Izba zwróciła się o informacje i uzyskała odpowiedzi od:
  - Głównego Inspektora Sanitarnego, w zakresie sposobu zorganizowania w kraju monitoringu jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, liczby decyzji stwierdzających brak przydatności wody do spożycia, liczby zgód na odstępstwo od wymaganej jakości wody, wielkości poboru wody w Polsce na potrzeby eksploatacji sieci wodociągowej oraz liczby wodociągów w poszczególnych grupach wydajności;
  - 12 państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, w zakresie sposobu zorganizowania w powiecie monitoringu jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, liczby decyzji stwierdzających brak przydatności wody do spożycia, wydanych przez ppis, liczby zgód na odstępstwo od wymaganej jakości wody, udzielonych przez ppis, częstotliwości dokonywania przez ppis obszarowych ocen jakości wody dla powiatu, liczby wodociągów w powiecie w poszczególnych grupach wydajności, wielkości poboru wody w powiecie na potrzeby eksploatacji.

- Podczas czynności kontrolnych w temacie *Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie* (P/16/059) pozyskano informację z Podlaskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia o liczbie świadczeń udzielonych pacjentom i liczbie podmiotów, z którymi POW NFZ miał zawartą umowę w 2016 r. Po zakończeniu czynności kontrolnych, w trakcie prac nad informacją o wynikach tej kontroli, zwrócono się do 15 marszałków województw o informację, czy projekty dotyczące e-Zdrowia były zrealizowane, są realizowane lub planowane do zrealizowania w przyszłości w ich województwach. Odpowiedzi otrzymano. Zwrócono się również ponownie do Podlaskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia o podanie liczby lekarzy pracujących w podmiotach uczestniczących w projekcie. Do 26 podmiotów leczniczych uczestniczących w projekcie zwrócono się zaś o dane dotyczące struktury wiekowej leczonych pacjentów. Wszystkie odpowiedzi otrzymano.

- W ramach kontroli *Zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży* (P/17/071) NIK wystąpiła o informację w trybie art. 29 ustawy o NIK do 16 kuratorów oświaty na temat przeprowadzanych w ramach nadzoru pedagogicznego nad szkołami kontroli dotyczących problematyki cyberprzemocy oraz do dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej na temat współpracy NASK z kontrolowanymi jednostkami w zakresie przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży.

W ramach kontroli *Diagnostyki nowotworów w badaniach patomorfologicznych* (R/17/001) NIK zwróciła się do 34 podmiotów o udzielenie informacji w trybie art. 29 ustawy, w tym m.in. o: wskazanie liczby preparatów histopatologicznych wypożyczonych z Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Zakład Patologii Spółka z o.o. w Kielcach do konsultacji patomorfologicznej oraz o wskazanie liczby niezgodności pomiędzy rozpoznaniem pierwotnym (dokonanym przez ten zakład) i konsultacyjnym; wskazanie przyczyn dużych niezgodności diagnostycznych w materiałach konsultacyjnych; przekazanie wykazów świadczeniodawców realizujących, w ramach umów z Narodowym Funduszem Zdrowia, ambulatoryjną opiekę specjalistyczną, leczenie szpitalne lub leczenie stomatologiczne, którzy jako podwykonawcę części oferowanych świadczeń wykazali ww. zakład.

- W kontroli *Wspierania kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach* (P/17/073) zwrócono się o informacje do: 12 regionalnych izb obrachunkowych w zakresie wyników kontroli dotyczących wydatkowania przez jednostki samorządu środków na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w 2015 i 2016 r.; 16 kuratoriów oświaty w zakresie wyników kontroli i nadzoru, dotyczących kształcenia specjalnego w szkołach ogólnodostępnych; Ministerstwa Edukacji Narodowej w zakresie podejmowanych działań związanych z wdrażaniem modelu edukacji włączającej oraz prowadzonego nadzoru w zakresie realizacji wsparcia kształcenia specjalnego przez szkoły i przedszkola ogólnodostępne oraz w zakresie danych Systemu Informacji Oświatowej, dotyczących badanej działalności; Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w zakresie wdrażania Konwencji praw osób niepełnosprawnych w polskiej edukacji; 50 niekontrolowanych urzędów gmin/starostw w zakresie środków przeznaczonych na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w relacji do wysokości środków naliczonych na ten cel w części oświatowej subwencji ogólnej w 2015 r. i 2016 r.; Rzecznika Praw Obywatelskich; Rzecznika Praw Dziecka.
- W kontroli *Użytkowania samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji* (P/17/089) zasięgnięto informacji w trybie art. 29 od:
  - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, komendanta rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Ministra Obrony Narodowej oraz dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – w sprawie przyczyn niezapewnienia ciągłości przepisów wykonawczych dotyczących badań technicznych pojazdów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji i innych pojazdów użytkowanych w sposób szczególny, a także stanu zaawansowania działań i uzgodnień dotyczących przejęcia autorskich praw majątkowych do symulatora kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, w celu umożliwienia jego wykorzystania w procesie szkolenia policjantów;
  - Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, realizującego kursy w zakresie doskonalenia techniki kierowania pojazdami, m.in. w sprawie przyczyn niewielkiej realizacji potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez jednostki organizacyjne Policji oraz z KWP w Łodzi, która przeszkoliła najwięcej funkcjonariuszy w zakresie kierowania pojazdami w ramach doskonalenia zawodowego lokalnego;
  - KSP i KWP w Poznaniu, które nie prowadziły policyjnych stacji obsługi pojazdów, dotyczących sposobów zapewnienia sprawności technicznej pojazdów Policji;
  - Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, na temat najistotniejszych problemów w funkcjonowaniu gospodarki transportowej w Policji.
- W kontroli *Funkcjonowania Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery "Karpaty Wschodnie"* (P/17/095), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f uzyskano informacje od Ministra Środowiska, Polskiego Komitetu ds. UNESCO oraz od byłej Fundacji Ochrony Bioróżnorodności Karpat Wschodnich (ECBC) – Przedstawicielstwa w Polsce, na temat powołania, zarządzania i wspierania finansowego MRB „KW".

  W ramach postępowania kontrolnego uzyskano także informacje: od 10 gmin oraz 8 nadleśnictw, dotyczące zasad, form i efektów współpracy z parkami na obszarze MRB „KW"; od Ministra Środowiska – w sprawie brakujących planów ochrony dla BPN oraz PK Doliny Sanu, oraz od marszałka województwa podkarpackiego i RDOŚ w Rzeszowie – w sprawie związanej z brakiem planu ochrony dla PK Doliny Sanu.
- W ramach kontroli *Realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich* (P/17/107), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, łącznie uzyskano 477 informacji z ogółu 493 podmiotów, do których wystąpiono z pismem o ich udzielenie. Uzyskane informacje dotyczyły:
  - podstawowych problemów w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę (z 466 urzędów gmin z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, zachodniopomorskiego);
  - jakości wody w poszczególnych gminach (z 4 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, zachodniopomorskiego);

- danych statystycznych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia (z Urzędu Statystycznego w Lublinie – Ośrodek Statystyki Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej);
- wysokości opłat za korzystanie ze środowiska (z 4 urzędów marszałkowskich z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, zachodniopomorskiego);
- liczby decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w tym w zakresie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego (z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów);
- wyników przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce (z Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie).

6.2. Powołanie biegłych i specjalistów

W myśl art. 49 ustawy o NIK, w przeprowadzanych kontrolach, wymagających wysokospecjalistycznej wiedzy lub praktyki, możliwe jest powołanie biegłego lub specjalisty. Dyrektor jednostki organizacyjnej Izby powołuje biegłego (z własnej inicjatywy lub na wniosek kontrolera), jeśli w toku kontroli istnieje konieczność zbadania zagadnień wymagających wiedzy eksperckiej. W wyniku przeprowadzonych badań biegły przedkłada opinię dotyczącą badanej materii wraz ze szczegółowym sprawozdaniem. W przypadku gdy w czasie trwania kontroli pojawi się potrzeba dokonania przez kontrolera badań we współpracy ze specjalistą w określonej dziedzinie, może on, w drodze postanowienia, powołać specjalistę do udziału w tych czynnościach.

Przykładowo – specjalistyczne wsparcie uznano za niezbędne podczas kontroli *Podlaskiego Systemu Informacyjnego e-Zdrowie* (P/16/059). Biegły z dziedziny informatyki ocenił celowość wybudowania sieci WAN w jednym z podmiotów leczniczych oraz poziom bezpieczeństwa zastosowanego w nowej sieci. W tej samej kontroli, podobnie jak w kontroli *Informatyzacji wybranych podmiotów leczniczych z terenu województwa podlaskiego* (I/16/004/LBI), biegły wypowiedział się również w zakresie skuteczności zabezpieczeń dostępu do poszczególnych systemów informatycznych i usług sieciowych, ochrony przed nieuprawnionym dostępem, a także przed przejęciem lub zniszczeniem danych. Również w przypadku kontroli *Wdrażania systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców* (P/17/003) konieczne okazało się wsparcie ekspercką wiedzą specjalistów w dziedzinie informatyki i zarządzania projektami IT.

Z uwagi na specyfikę tematyki podczas kontroli *Bezpieczeństwa przewozów kolejowych* (P/17/031), wskazane było skorzystanie z wiedzy i doświadczenia biegłych w zakresie stanu technicznego pojazdów kolejowych i systemów zarządzania bezpieczeństwem na kolei. Wyniki przeprowadzonych przez ekspertów badań wykorzystane zostały w kontrolach UTK, PKP PLK SA, PKP SA, PKP Cargo SA, PKP Intercity SA, Przewozów Regionalnych sp. z o.o. i Kolei Dolnośląskich SA.

Podczas kontroli *Ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* (P/17/039) uznano za konieczne skorzystanie z wiedzy eksperckiej w zakresie czynności doradczych na etapie przygotowania programu kontroli oraz w trakcie jej realizacji – z praktycznych wskazówek dotyczących prowadzenia badań. Zlecone biegłemu zadania obejmowały dokonanie oceny zdolności reagowania właściwych podmiotów na informację o zaistnieniu zagrożenia, przebiegu procesów decyzyjnych, a także organizacji działań i podejmowania decyzji w fazie reagowania.

W przypadku innej kontroli z dziedziny bezpieczeństwa – *Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych* (P/17/040), niezbędne było zaangażowanie ekspertów zewnętrznych dla skonsultowania wyboru obiektów infrastruktury krytycznej do kontroli, przygotowania list sprawdzających do badania zabezpieczeń tych obiektów oraz do badania zabezpieczenia imprez masowych.

W sferze szczególnych potrzeb edukacyjnych dzieci z niepełnosprawnościami NIK uznała za wskazane wsparcie pracy kontrolerów wiedzą i doświadczeniem biegłych z zakresu m.in. edukacji włączającej. W ramach kontroli *Wspierania kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach* (P/17/073) wykorzystana została opinia eksperta dotycząca identyfikacji barier w edukacji włączającej w Polsce oraz kontekstów teoretycznych i międzynarodowych przekształceń polskiego systemu edukacji w kierunku edukacji włączającej.

Najwyższa Izba Kontroli uznała również za celowe skorzystanie z opinii biegłych z dziedziny drogownictwa, w kontroli *Budowy i utrzymania dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim* (P/17/087). Eksperci dokonali oceny stanu technicznego dróg gminnych i powiatowych o łącznej długości ponad 70 km, według metodologii przyjętej przez zarządcę dróg krajowych. Podobnie w kontroli *Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg* niezbędne było powołanie specjalisty podczas oględzin stanu technicznego dróg.

6.3. Badania kwestionariuszowe

Szczególną formą mającą wpływ na utrzymanie wysokiej jakości procesu kontrolnego na wszystkich jego etapach są badania kwestionariuszowe, prowadzone w oparciu o uporządkowany zestaw pytań, identyczny dla wszystkich respondentów. Pozwalają one na zbieranie danych o charakterze ilościowym, a co za tym idzie – na dokonywanie uogólnień z próby badawczej, identyfikację i ocenę ryzyk związanych z obszarem planowanych lub prowadzonych kontroli NIK, jak również na opracowanie szczegółowych narzędzi i mechanizmów służących do wsparcia systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego, w tym narzędzi informatycznych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzała w 2017 r. w wybranych jednostkach poddanych kontroli badania ankietowe w technologii CAWI – Computer-Assisted Web Interview, poprzez ankiety elektroniczne otwarte – zamieszczane na stronie www NIK albo ankiety zamknięte – kierowane bezpośrednio na adresy poczty elektronicznej respondentów.

Badania kwestionariuszowe wykorzystane były m.in. w następujących kontrolach:

- Podczas kontroli *Rozwoju sportu osób niepełnosprawnych* (P/16/023) wykonano badanie kwestionariuszowe w samorządach województw i powiatów dotyczące wspierania sportu osób niepełnosprawnych. Kwestionariusze zostały wysłane do 396 jednostek samorządowych, odpowiedź uzyskano od 328. Jednocześnie w ramach kontroli czterech polskich związków sportowych oraz dwóch organizacji pozarządowych działających w obszarze sportu osób niepełnosprawnych rozesłano anonimowe, dobrowolne ankiety do 376 osób niepełnosprawnych uczestniczących w zajęciach sekcji sportowych, zawodników niepełnosprawnych oraz 81 trenerów i instruktorów sportowych uczestniczących w szkoleniu sportowym dotyczące m.in. uprawiania sportu, oceny szkolenia sportowego i promocji sportu osób niepełnosprawnych.
- W trakcie kontroli *Cyfryzacji szkół* (P/16/025) NIK przeprowadziła od 26 września do 10 listopada 2016 r. w wybranych szkołach badanie mające na celu określenie stanu wyposażenia szkół w sprzęt komputerowy oraz ustalenie stopnia wykorzystania dziennika elektronicznego i podręczników elektronicznych w roku szkolnym 2016/2017. Badanie przeprowadzono metodą CAWI, tj. techniką wywiadu bezpośredniego prowadzoną za pośrednictwem Internetu, gdzie znajduje się kwestionariusz do samodzielnego wypełnienia. Badaniem objęto określoną statystycznie próbę 489 szkół i zespołów szkół, do których uczęszczało łącznie 154 384 uczniów i słuchaczy. Odpowiedzi uzyskano od wszystkich ankietowanych jednostek.
- Prowadząc kontrolę *Przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży* (P/16/026), kwestionariusze rozesłano do ok. 4500 dyrektorów szkół. Odpowiedź uzyskano od 1856, zaś na 542 ankiety wysłane do dyrektorów publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych odpowiedziało 337 tych placówek. Skierowano również, za pośrednictwem dyrektorów szkół, badanie kwestionariuszowe do nauczycieli oraz pedagogów i psychologów szkolnych, na które uzyskano łącznie 2894 odpowiedzi.
- Realizując kontrolę *Realizacji strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" STRATEGMED* (P/17/023), NIK zwróciła się z badaniem kwestionariuszowym do 24 podmiotów – szkół wyższych, instytutów badawczych, instytutów naukowych PAN oraz jednostek komercyjnych, które otrzymały dofinansowanie w ramach programu STRATEGMED. Wszystkie nadesłały odpowiedzi.
- Narzędzie w postaci badań kwestionariuszowych zastosowano także podczas kontroli – *Rozwój kadr naukowych* (D/16/509/KNO). Ankiety dotyczące m.in. opinii o możliwościach rozwoju i awansu młodych pracowników nauki rozesłano do 165 jednostek naukowych, a odpowiedziały 143 jednostki – 77 uczelni publicznych i 66 instytutów naukowych PAN oraz badawczych.
- Na potrzeby kontroli doraźnej *Pomoc udzielana weteranom poszkodowanym w trakcie służby poza granicami kraju przez powołane do tego jednostki organizacyjne* (I/17/002/KON) została sporządzona przez NIK ankieta, której celem było uzyskanie opinii weteranów poszkodowanych na temat pomocy udzielanej im przez powołane do tego jednostki organizacyjne. Na ankietę odpowiedziało 94 poszkodowanych weteranów – wszyscy byli objęci tym badaniem.
- Istotnym elementem badań kontrolnych *Funkcjonowania placówek wsparcia dziennego dla dzieci* (P/16/040) były anonimowe ankiety skierowane do grupy dzieci uczęszczających do placówki, ich rodziców i wychowawców szkolnych, mające na celu sprawdzenie skuteczności pomocy otrzymanej w placówkach, oczekiwań w tym zakresie, a także propozycji zmian w ich placówkach. Łącznie rozdano po 615 ankiet dla dzieci uczęszczających do świetlic i ognisk oraz ich rodziców, przy czym wypełnienie ankiety przez dziecko następowało każdorazowo za zgodą rodzica, a także 564 ankiety dla nauczycieli i wychowawców szkolnych podopiecznych placówek. Wychowankowie placówek wypełnili i oddali 509 ankiet (82,7%), ich rodzice zwrócili 501 wypełnionych kwestionariuszy (81,4%), zaś nauczyciele 475 ankiet (84,2%). Wyniki ankiety adresowanej do dzieci zostały, na zlecenie NIK, opracowane przez specjalistę ze środowiska naukowego Uniwersytetu Warszawskiego.

- Przeprowadzając kontrolę *Opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy* (P/16/041), NIK również sięgnęła po badania kwestionariuszowe. Kontrolą objęto 20 ośrodków pomocy społecznej z funkcjonującymi w ich strukturach organizacyjnych dziennymi domami pomocy (DDP), w tym cztery placówki uruchomione w ramach programu „Senior-Wigor", powstałe w ciągu ostatnich lat. Podczas kontroli przeprowadzono badania ankietowe wśród 372 pensjonariuszy. Ich opinie dotyczyły zakresu i jakości świadczeń i prowadzonych zajęć w DDP.
- Badanie kwestionariuszowe NIK przeprowadziła także w ramach kontroli *Zabezpieczenia i udostępniania zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystania w promocji regionu* (P/17/076). Badanie to miało na celu uzyskanie dodatkowych informacji w zakresie działań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami architektury drewnianej podejmowanych przez gminy. Prośbę o informacje dodatkowe skierowano do 182 gmin z terenu województwa małopolskiego oraz 160 gmin z terenu województwa podkarpackiego. Odpowiedzi udzieliło odpowiednio 164 i 130 gmin.
- W ramach kontroli *Dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080) przeprowadzono badanie kwestionariuszowe wśród pracodawców korzystających z dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Informacje o możliwości wypełnienia ankiety na stronie NIK przesłano przy użyciu kanału komunikacji z pracodawcami, dostępnego w ramach Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji prowadzonego w PFRON. Odpowiedzi udzieliło 3757 podmiotów.
- W trakcie kontroli *Funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim* (P/17/086) NIK przeprowadziła badanie ankietowe wśród opiekunów osób będących uczestnikami tych placówek. Dotyczyły one oceny funkcjonowania ośrodka pod kątem bytowym oraz poziomu świadczonych w nim usług. Badaniem ankietowym objęto 272 opiekunów prawnych lub faktycznych uczestników środowiskowych domów samopomocy, z których 131 (48%) udzieliło odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie. Badanie potwierdziło wysoki standard świadczonych usług przez kontrolowane środowiskowe domy samopomocy.
- Najwyższa Izba Kontroli podjęła również wykonanie badania kwestionariuszowego, realizując kontrolę *Funkcjonowania świetlic szkolnych* (P/16/092). Zapytanie dotyczące organizacji zajęć w świetlicy oraz występujących problemów w funkcjonowaniu świetlicy szkolnej zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych Lime Survey do szkół podstawowych o liczebności ponad 200 uczniów. Łącznie zapytanie skierowano do 4049, tj. ok. 35,1% publicznych szkół podstawowych z całej Polski, przy czym liczebność uczniów szkół objętych zapytaniem (1667 141) stanowiła 69,6% populacji uczniów wszystkich publicznych szkół podstawowych (2 396 460). Kwestionariusz został wypełniony przez 2663 podmioty, co stanowiło 65,8% ogółu wysłanych zaproszeń.

Doświadczenie w funkcjonowaniu badań kwestionariuszowych w ramach realizowanych kontroli NIK wskazuje, że odzew na zaproszenie do wzięcia udziału w badaniach jest bardzo różny – od stu procent do połowy, a nawet nieznacznej tylko grupy spośród ankietowanych. Większy odzew wydają się wywoływać badania zamknięte – kierowane bezpośrednio do respondentów. Badania kwestionariuszowe pozwalają na wyrobienie szerszego poglądu o badanej problematyce, niejednokrotnie mogą sugerować też dalsze kierunki dociekań kontrolnych. Są pomocne w realizacji kontroli i użyteczne przy sporządzaniu informacji o wynikach kontroli.

6.4. 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 działania uznanymi autorytetami. Z reguły spotyka się w takich sytuacjach ze zrozumieniem, przychylnym nastawieniem i chęcią współpracy. 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, Ministrem Finansów, Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Głównym Inspektorem Pracy, Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Rzecznikiem Praw Dziecka, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, a ich głównym celem była wymiana doświadczeń i informacji, podejmowanie wspólnych kontroli bądź współudział w badaniach oraz szkolenia pracowników.

II. Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli zawarła kolejne dwa porozumienia – z prezesem Instytutu Audytorów Wewnętrznych Polska oraz z prezesem Polskiej Izby Biegłych Rewidentów. Obie organizacje będą systematycznie współdziałały z NIK, przede wszystkim w celu poprawy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w Polsce.

Instytut Audytorów Wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors – IIA) jest najstarszą i największą na świece organizacją zrzeszającą audytorów wewnętrznych. Skupia na całym świecie ponad 100 tys. osób zrzeszonych w blisko 200 oddziałach narodowych i organizacjach afiliowanych. Tworzy i promuje standardy oraz upowszechnia dobre praktyki zawodowe. W Polsce IIA jest reprezentowany przez Instytut Audytorów Wewnętrznych Polska.

Dotychczasowa współpraca Instytutu Audytorów Wewnętrznych i NIK polegała na organizacji przedsięwzięć edukacyjno-rozwojowych, takich jak debata na temat sukcesów i porażek kontroli zarządczej (2012 r.) czy konferencja poświęcona zastosowaniu narzędzi wspomagania informatycznego w działalności kontrolnej i audytorskiej (2015 r.). W myśl podpisanego w 2017 r. porozumienia obie organizacje zobowiązały się do współpracy na rzecz poprawy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w Polsce. Środowisko kontrolerów i audytorów wewnętrznych chce również współdziałać w celu profesjonalizacji swoich zawodów. NIK oraz IIA Polska będą wymieniać informacje na temat bieżącej działalności i realizowanych inicjatyw, informować się o najlepszych ekspertach w danych dziedzinach oraz podejmować wspólne inicjatywy na forum krajowym, takie jak konferencje tematyczne, szkolenia zawodowe oraz wspólne publikacje.

Również w 2017 r. podpisane zostało porozumienie o współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Polską Izbą Biegłych Rewidentów (PIBR). Porozumienie przewiduje współdziałanie obydwu instytucji w promowaniu wiedzy z obszaru audytu i kontroli, koordynację działań na rzecz podnoszenia kwalifikacji kontrolerów NIK oraz biegłych rewidentów i budowanie ich prestiżu zawodowego, a także wymianę informacji i doświadczeń między naszymi środowiskami zawodowymi.

NIK i PIBR zobowiązały się przede wszystkim do współpracy w zakresie organizacji konferencji i szkoleń zawodowych, jak również do podejmowania wspólnych inicjatyw na forum krajowym m.in. w zakresie promowania dobrych praktyk. Obie strony zadeklarowały, że będą wzajemnie korzystać ze swoich materiałów szkoleniowych podczas organizowanych wydarzeń, w tym kursów. Przewidziano również przygotowywanie wspólnych publikacji, mających promować wizerunek kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli i biegłych rewidentów zrzeszonych w Polskiej Izbie Biegłych Rewidentów.

Polska Izba Biegłych Rewidentów (do 20 czerwca 2017 r. – Krajowa Izba Biegłych Rewidentów) istnieje od 1992 r. Jest samorządem zawodowym, zrzeszającym wszystkich biegłych rewidentów w Polsce. Nadzór publiczny nad działalnością PIBR pełni Komisja Nadzoru Audytowego, powoływana przez Ministerstwo Finansów. Polska Izba Biegłych Rewidentów jest członkiem międzynarodowych organizacji zawodowych IFAC oraz Accountancy Europe (dawniej FEE).

Przed podpisaniem wymienionego porozumienia, w listopadzie 2017 r., Najwyższa Izba Kontroli we współpracy z Polską Izbą Biegłych Rewidentów oraz Instytutem Audytorów Wewnętrznych zorganizowała konferencję pn. *Odpowiedzialność. Kontrola. Wartości. Instytucje kontroli i audytu o rozwoju kapitału społecznego*. NIK, której praca bezpośrednio przekłada się na lepsze funkcjonowanie instytucji publicznych oraz poprawę życia obywateli, chce wraz z partnerami jeszcze bardziej zaangażować się w budowanie sprawnego i odpowiedzialnego państwa. Uczestnicy spotkania zadali sobie fundamentalne pytania:

- Czy kontroler i audytor mogą być liderami zmian społecznych?
- Jak zwiększać zaufanie obywateli poprzez profesjonalną kontrolę i audyt?
- Jak wzmacniać postawy etyczne kontrolujących i kontrolowanych?
- Jak współpracować z interesariuszami kontroli i audytu, by wzmacniać odpowiedzialność społeczną firm i instytucji?

W 2017 r. w ramach współpracy z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych Delegatura NIK w Kielcach okresowo wymieniała z RIO w Kielcach 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.

Również w ramach prowadzonej od kilku lat współpracy Delegatury NIK w Opolu z regionalnymi izbami obrachunkowymi dyrektor delegatury oraz koordynatorzy kontroli uczestniczyli w ogólnokrajowej naradzie naczelników i zastępców naczelników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz członków Komisji Koordynacji Kontroli Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Podczas narady Delegatura NIK w Opolu podzieliła się swoimi doświadczeniami z przeprowadzonej kontroli restrukturyzacji wybranych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej korzystających ze

środków publicznych. Temat bardzo zainteresował Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, która przygotowywała się w tym czasie do przeprowadzenia ogólnokrajowej kontroli dotyczącej zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei działając na podstawie porozumienia zawartego w 2005 r. pomiędzy NIK a Państwową Inspekcją Pracy, Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli *Zabezpieczenia przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP* (D/16/510/LRZ) współpracowała z sześcioma okręgowymi inspektoratami pracy. Przykładowo Delegatura NIK w Poznaniu zwróciła się z prośbą do Okręgowego Inspektora Pracy w Poznaniu o przeprowadzenie kontroli w dziesięciu podmiotach, które uzyskały zezwolenia na pracę dla cudzoziemców.

Skorzystanie ze specjalistycznej wiedzy inspektorów pracy było również niezbędne w kontroli *Realizacji przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych* (P/17/030). Na podstawie podpisanego z NIK porozumienia o współpracy, inspektoraty PIP przeprowadziły – według przygotowanej przez NIK tematyki – kontrole spełniania przez pracodawców wymagań związanych z bezpieczeństwem przewozu towarów niebezpiecznych. Kontrolą objęto 13 podmiotów wskazanych przez NIK, w których operacje składające się na przewóz drogowy towarów niebezpiecznych stanowiły podstawową działalność lub też były jednym z elementów procesu produkcyjnego. Byli to nadawcy lub odbiorcy TN, przy czym niektórzy z nadawców zajmowali się także przewozem lub byli równocześnie odbiorcami niebezpiecznych chemikaliów.

Także na wniosek NIK Państwowa Inspekcja Pracy – okręgowe inspektoraty pracy we Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu – uczestniczyła w kontroli *Dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080). PIP przeprowadziła kontrole 43 pracodawców otwartego rynku pracy, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował przestrzeganie przepisów ochrony pracy w odniesieniu do zatrudnionych osób niepełnosprawnych, spełnianie podstawowych wymagań dotyczących obiektów i pomieszczeń pracy oraz stanowisk pracy.

Współpraca z Państwową Inspekcją Pracy miała miejsce również w realizacji kontroli *Dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080). W ramach współdziałania NIK zaproponowała, by sześć okręgowych inspektoratów pracy (we Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu) przeprowadziło kontrolę 43 pracodawców tzw. otwartego rynku pracy, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował przestrzeganie przepisów ochrony pracy w odniesieniu do zatrudnionych osób niepełnosprawnych, spełnianie podstawowych wymagań dotyczących obiektów i pomieszczeń pracy oraz stanowisk pracy w zakładach pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne.

7. Panele ekspertów

Planowanie kontroli służy precyzyjnemu ustaleniu tych obszarów, w których istnieje prawdopodobieństwo, że państwo nie działa dostatecznie dobrze, a skutki nieprawidłowości są uciążliwe dla społeczeństwa. W Najwyższej Izbie Kontroli jedną z form wspierających programowanie kontroli są panele ekspertów, w których uczestniczą m.in. praktycy z różnych dziedzin, przedstawiciele administracji publicznej, organizacji pozarządowych i świata nauki. Dzięki lepszemu, poprzez korzystanie z opinii ekspertów, typowaniu kontroli NIK optymalizuje wykorzystanie swoich zasobów, co zwiększa skuteczność podejmowanych działań. Szerokie spektrum uczestników pozwala uwzględnić w dyskusji i wnioskach szereg aspektów: prawny, ekonomiczny, społeczny, organizacyjny, techniczny i ekologiczny, czyniąc kontrole przeprowadzane w NIK lepiej dostosowanymi do realiów współczesnego świata.

Wnioski z dyskusji panelowych są wykorzystywane na różnych etapach postępowania kontrolnego. Wzbogaca się o nie programy kontroli, trafniej i pełniej typuje podmioty do kontroli, ukierunkowuje precyzyjniej zakres czynności kontrolnych. Narady z ekspertami są także pomocne w formułowaniu wniosków pokontrolnych, szczególnie w obszarze zmiany prawa. W 2017 r. jednostki kontrolne NIK zorganizowały 18 spotkań panelowych z udziałem ekspertów.

- W związku z realizowaną w 2017 r. kontrolą *Wspierania przedsiębiorczości przez gminy* (P/17/004) w siedzibie NIK odbył się panel z udziałem specjalistów w dziedzinie rozwoju przedsiębiorczości, reprezentujących środowiska nauki i praktyki, w tym przedstawicieli administracji rządowej, samorządów, organizacji przedsiębiorców i pracodawców. Celem panelu było zapoznanie się z opinią uczestników na temat najistotniejszych problemów gmin w zakresie wspierania przedsiębiorczości

i czynników warunkujących jej rozwój. Dyskusja toczyła się wokół pięciu zasadniczych kwestii: jakimi narzędziami wspierania przedsiębiorczości dysponuje gmina; które z tych narzędzi są skuteczne; co przeszkadza w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości; czego od samorządu oczekują przedsiębiorcy; czy konieczne jest doprecyzowanie bądź zmiana przepisów. Eksperci wyrażali m.in. pogląd, że podstawą rozwoju przedsiębiorczości jest rozpoznanie potrzeb lokalnego biznesu. W tym przypadku dobrze sprawdzają się tzw. narzędzia miękkie, niewymagające nakładów finansowych. Wystarczy np. chęć, pomysł i oddelegowanie pracownika, który byłby łącznikiem między urzędem a miejscowymi przedsiębiorcami. Wyniki panelu zostały wykorzystane w przygotowaniu programu wspomnianej kontroli oraz przy opracowaniu jej wyników.

- Spotkanie panelowe ekspertów zostało także zorganizowane po kontroli *Klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną* (P/16/004)**.** Potrzebę spotkania z ekspertami sugerowały wyniki wymienionej kontroli, które wykazały m.in., że działania podejmowane na rzecz upowszechnienia klauzul społecznych w zamówieniach publicznych administracji rządowej nie zwiększyły skali ich stosowania. Również samorządy w znikomym stopniu korzystają z tego rozwiązania. O tym, czy jest szansa na zmianę w tych praktykach, rozmawiali uczestnicy panelu ekspertów. W debacie udział wzięli m.in. przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu Zamówień Publicznych.

  Klauzule społeczne to narzędzie, dzięki któremu można łączyć zamówienia publiczne ze wspieraniem osób pozostających w trudnej sytuacji na rynku pracy. W dyskusji podkreślano, że ich stosowanie może przyczynić się do aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym i społecznym, wyrównywania szans na rynku pracy, podniesienia umiejętności pracowników, a w rezultacie ich sytuacji na rynku pracy, wsparcia idei rozwoju przedsiębiorczości społecznej a także budowy wizerunku zamawiającego jako podmiotu społecznie wrażliwego. Według ekspertów zasięg stosowania klauzul ma szansę wzrosnąć jeśli nie zaniedba się pracy zarówno wśród urzędników, jak i przedsiębiorców.

- W celu lepszego zdefiniowania istotnych obszarów oraz zagrożeń dla systemu działań ratowniczych oraz zidentyfikowania problemów występujących we współpracy pomiędzy służbami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, które powinny zostać zaprezentowane w informacji o wynikach kontroli *Organizacji i przygotowania do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych* (P/16/037), koordynujący tę kontrolę departament NIK zorganizował spotkanie panelowe z ekspertami specjalizującymi się w zagadnieniach stanowiących przedmiot kontroli. Do udziału w nim zaproszeni zostali specjaliści m.in. z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Transportu i Budownictwa, Ministerstwa Zdrowia, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej PSP, Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Instytutu Transportu Samochodowego, Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej, Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie oraz dysponenci zespołów ratownictwa medycznego.

  Celem debaty było skonfrontowanie wniosków i rekomendacji, które przyniosły wyniki kontroli działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych z poglądami środowiska. Debata pokazała również, że oprócz działań podmiotów organizacyjnych – państwowych czy samorządowych powołanych do dbałości o bezpieczeństwo na drogach, na stan bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych wpływa w znacznej mierze zachowanie ich użytkowników – kierowców. Dla wielu z nich poruszanie się po autostradach jest czymś zupełnie nowym. Wielu kierowców nie ma dość wyobraźni, aby np. przewidzieć skutki błędów przy poruszaniu się z dużymi prędkościami albo wykonywania na autostradzie niedozwolonych manewrów.

- Jak prowadzić bioasekurację stad trzody chlewnej, mając na względzie narastające zagrożenie afrykańskim pomorem świń (ASF), a także o potencjalnych gospodarczych skutkach rozszerzenia ASF w Polsce dyskutowano podczas panelu zorganizowanego przez Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi w listopadzie 2017 r., w trakcie którego przedstawione zostały wstępne ustalenia kontroli *Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń* (P/17/046).

  W panelu, obok kontrolerów NIK, udział wzięli przedstawiciele organizacji rolniczych i samorządu rolniczego z rejonu Podlasia, Pracodawców Producentów Trzody Chlewnej, reprezentanci przemysłu mięsnego i przetwórczego, a także przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównego Inspektoratu Weterynarii, Państwowego Instytutu Weterynaryjnego – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach, Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej i Polskiego Związku Łowieckiego oraz przedstawiciele Sejmu i Senatu RP.

  W dyskusji zwrócono m.in. uwagę, że skutkiem wystąpienia w Polsce ASF będą zasadnicze zmiany w modelu chowu świń ukształtowanym przez dziesiątki lat. Choroba wymusi likwidację gospodarstw drobnotowarowych i rozwój produkcji w dobrze bioasekurowanych gospodarstwach o dużej skali produkcji. Po wykryciu ASF przeciętne ceny wieprzowiny w Polsce spadły od 10% do 20%, co wpłynęło również na dochodowość gospodarstw w innych rejonach kraju. Wiele gospodarstw z Podlasia utraciło płynność finansową. Zdarzyły się także przypadki bankructw w wyniku niezapłaconych należności za sprzedane zwierzęta lub konieczności spłaty zaciągniętych kredytów na prowadzenie produkcji wobec braku przychodów.

Uczestnicy panelu wskazali, że w celu opanowania ASF w Polsce niezbędne jest scentralizowanie zarządzania w zwalczaniu tej choroby, szybka redukcja pogłowia dzików na obszarze całego kraju do poziomu, przy którym następuje wygaszanie obecności wirusa w środowisku, bezwzględne egzekwowanie zasad bioasekuracji w stadach świń na obszarze całego kraju, kadrowe i finansowe wzmocnienie Inspekcji Weterynaryjnej oraz wystąpienie do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zmniejszenie restrykcji przepisów sanitarnych w strefach zapowietrzonych i zagrożonych, w związku z możliwością szybkiej i skutecznej diagnostyki zwierząt.

- *Zbiorowe zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczoną do spożycia* było tematem panelu ekspertów zorganizowanego w marcu 2017 r. przez Departament Środowiska. Jego celem było wskazanie problemów utrudniających eksploatację i rozwój sieci wodociągowych, możliwości i kierunków podejmowania działań naprawczych w tym zakresie, a także przykładów dobrych praktyk. Dyskutanci debatowali m.in. o wynikach przeprowadzonych przez Izbę kontroli *Ochrony jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia* (P/16/045), *Kształtowania cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków* (P/15/101) i *Realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego* (P/15/110).

  Głosy w dyskusji dotyczyły m.in. ustalania cen za dostarczaną wodę – wskazywano m.in. na zróżnicowanie i specyfikę poszczególnych przedsiębiorstw wodociągowych na terenie Polski, co powoduje duże rozpiętości cen dostarczanej wody. Podnoszono także problemy związane z właściwą eksploatacją wewnętrznych instalacji wodociągowych, zwłaszcza w budynkach wielorodzinnych, oraz kłopoty związane z podejmowaniem działań w sytuacji awarii wodociągowych oraz w przypadku wystąpienia zanieczyszczeń dostarczanej wody. Zwracano uwagę na nieprecyzyjny stan prawny wymagań jakościowych wody oraz badanych jej parametrów, duże straty produkowanej i przesyłanej do odbiorców wody oraz awaryjność sieci wodociągowych.

  Wyniki panelu ekspertów zostały też wykorzystane przez NIK w przygotowaniu programów kontroli zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę zrealizowanych w 2017 r., tj. kontroli *Utrzymania i eksploatacji sieci wodociągowych w miastach* (P/17/048) oraz *Realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich* (P/17/107).

Eksperckie wsparcie wykorzystane było także w dwóch kontrolach dotyczących z*akażeń w podmiotach leczniczych* oraz *leczenia onkologicznego*.

- Pierwszy z wymienionych paneli ekspertów został zorganizowany w czerwcu 2017 r. Zgromadzeni przedstawiciele Stowarzyszenia Epidemiologii Szpitalnej i Polskiego Towarzystwa Zakażeń Szpitalnych, Zakładu Epidemiologii i Mikrobiologii Klinicznej w Narodowym Instytucie Leków, Zakładu Mikrobiologii Collegium Medicum im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy, Polskiego Stowarzyszenia Pielęgniarek Epidemiologicznych wraz z przedstawicielami NIK dyskutowali o najistotniejszych problemach związanych z problematyką zakażeń w szpitalach w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem: skali zjawiska zakażeń szpitalnych wśród hospitalizowanych pacjentów; czynników, które warunkują skuteczność systemu zapobiegania zakażeniom w szpitalach udzielających świadczeń finansowanych ze środków publicznych oraz funkcjonowania systemu nadzoru nad zakażeniami.
- Z kolei w październiku 2017 r. w siedzibie NIK w Warszawie odbył się panel poświęcony problematyce dostępności i efektów leczenia nowotworów. Uczestniczyli w nim m.in. przedstawiciele środowisk medycznych – szpitali onkologicznych, uczelni medycznych, towarzystw i stowarzyszeń medycznych, a także Minister Zdrowia, parlamentarzyści z sejmowej i senackiej Komisji Zdrowia, p.o. prezesa NFZ i Rzecznika Praw Pacjenta, działacze fundacji onkologicznych.

  Wyniki kontroli NIK, przeprowadzonych w ostatnich latach, wskazywały na potrzebę podjęcia działań zarówno w zakresie profilaktyki, jak i rozpoznawania i leczenia chorób nowotworowych. Pomimo wprowadzenia pakietu onkologicznego i kolejnej edycji *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych* nie nastąpiła wystarczająca poprawa w kluczowych obszarach determinujących skuteczność leczenia onkologicznego, dotyczących wykrycia choroby w możliwie wczesnym jej stadium, zapewnienia wszystkim pacjentom dostępu do szybkiej i skoordynowanej diagnostyki, a także stosowania optymalnych procedur terapeutycznych, gwarantujących kompleksowość i wysoką jakość udzielanych świadczeń. Uczestnicy panelu wskazywali też na niskie dofinansowanie programów związanych z profilaktyką antynikotynową i ograniczaniem narażenia na dym papierosowy (zarówno czynnego, jak i biernego palenia tytoniu). Podkreślano wagę promocji postaw prozdrowotnych oraz realizacji zadań z zakresu profilaktyki pierwotnej, w szczególności prowadzonej od najmłodszych lat. Została wysunięta propozycja wprowadzenia do programu nauczania już w szkołach podstawowych wydzielonego przedmiotu – edukacji zdrowotnej, przy jednoczesnym promowaniu postaw prozdrowotnych na wszystkich etapach nauczania. Dodatkowo Fundacja Onkologiczna Alivia podniosła, że rozwiązanie to pozwoliłoby również na zapobieganie wykluczeniu społecznemu chorych oraz ograniczeniu negatywnych skutków popularności tzw. medycyny alternatywnej, która w wielu przypadkach prowadzi pacjentów do rezygnacji z konwencjonalnej terapii.

Ustalenia i wnioski ze spotkania panelowego ekspertów zostały wykorzystane w opracowanej w 2017 r. informacji systemowej (megainformacji) z obszaru zdrowia pt. *Dostępność i efekty leczenia nowotworów*, w której omówiono ustalenia 32 kontroli NIK dotyczących problematyki chorób nowotworowych.

- Po zakończeniu kontroli *Skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* (P/16/064) zorganizowany został panel ekspertów, którego celem było uzyskanie opinii w sprawie skuteczności działania systemu umożliwiającego obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy oraz dyskusja na temat kluczowych problemów związanych z zapewnieniem tej skuteczności. W obradach wzięli udział m.in. przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ZUS, Głównego Inspektora Pracy, GIODO, Ministerstwa Sprawiedliwości, Stowarzyszenia Archiwistów Polskich, Związku Województw RP oraz kontrolerzy NIK. Eksperci zgodnie potwierdzili potrzebę pilnych zmian w przepisach dotyczących funkcjonowania systemu, podkreślając, że jego zorganizowanie w oparciu o zarejestrowaną działalność gospodarczą w praktyce okazało się niewłaściwe i nie zapewniło jego skuteczności. Podkreślali również konieczność zmian w prawie, wskazując, że prowadzone w Ministerstwie Rozwoju prace nad zmianą przepisów dotyczących okresów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie rozwiążą problemów związanych z przechowywaniem i dostępem do dokumentacji wytworzonej przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.
- Jedno ze spotkań panelowych miało związek z prezentacją wyników kontroli *Opieki nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcia dla ich rodzin* (P/16/067). Uczestniczyli w nim m.in. Elżbieta Rafalska – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Andrzej Jacyna – Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, liczni reprezentanci świata nauki w dziedzinie zdrowia oraz przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Alzheimerowskiego i Polskiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera. Eksperci dyskutowali m.in. o procedurach umożliwiających wczesne wykrywanie symptomów choroby oraz standardach postępowania leczniczego i opiekuńczego wobec osób chorych.
- Niezwykle cenna była także opinia ekspertów podczas prezentacji wyników kontroli *Funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego* (P/15/074). W spotkaniu panelowym udział wzięli m.in. przedstawiciele rządu, związków zawodowych branży górniczej i przedsiębiorców górniczych, a także przedstawiciele organizacji ekologicznych. Dyskutowano o roli państwa w reformowaniu górnictwa i przyszłości branży górnictwa węgla kamiennego.
- W związku z kontrolą *Wsparcia ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej* (D/16/507/LRZ), w styczniu 2017 r. na dyskusję ekspercką przybyli m.in. wysłannicy Ministerstwa Sportu i Turystyki i przedstawiciele świata nauki. Poruszano tematy związane z aspektami gospodarczymi i społecznymi realizowanych projektów, ich rzeczywiste efekty – a zwłaszcza realny wpływ na rozwój ruchu turystycznego, zwracano też uwagę na utrzymanie trwałości podejmowanych projektów.
- W związku z przeprowadzoną kontrolą *Działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych* (P/17/099), w lipcu 2017 r. odbył się panel ekspertów nawiązujący do kontrolowanych zagadnień. Wzięli w nim udział m.in. przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Komendy Głównej OHP, kuratoriów oświaty, wymiaru sprawiedliwości i wyższych uczelni oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Celem panelu było zapoznanie się z opinią ekspertów reprezentujących naukę i praktykę oraz organy państwa zajmujące się przedmiotową problematyką na temat oceny resocjalizacji prowadzonej w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

  Dyskusja dotyczyła niedoskonałości w przepisach prawa oraz propozycji rozwiązań służących poprawie skuteczności procesu resocjalizacji. W trakcie debaty koncentrowano się także na problematyce skuteczności działań ośrodków – czy eliminują przyczyny i przejawy niedostosowania społecznego oraz przygotowują wychowanków do samodzielnego i odpowiedzialnego życia po ich opuszczeniu. Eksperci biorący udział w panelu wskazywali też na potrzebę specjalizacji ośrodków w zależności od dysfunkcji kierowanych do nich nieletnich.

Spotkania z ekspertami organizowane są także na etapie programowania kontroli. Opinia ekspertów w takich przypadkach umożliwia doprecyzowanie ryzyk kontroli oraz prawidłowy dobór zakresu badań i wskazówek metodycznych.

- Przykładem takich działań był panel ekspertów zorganizowany przed kontrolą planową *Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej* (P/17/097). Jako eksperci wzięli w nim udział przedstawiciele Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Urzędu Miasta Przemyśla, działającej do 2016 r. Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Instytutu Pamięci Narodowej oraz działacze społeczni. Wypowiedzi dotyczyły m.in. aktualnego stanu cmentarzy wojennych, realizowanych form opieki nad nimi oraz interpretacji przepisów prawa krajowego i umów międzynarodowych w tym zakresie. Dyskusja dotyczyła również źródeł finansowania prac oraz zapobiegania degradacji i zniszczeniu już wyremontowanych obiektów.

- Również z myślą o przygotowywanej kontroli *Nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności* (P/18/082) zorganizowane zostało w NIK spotkanie panelowe, na którym eksperci podjęli temat wykorzystywania przy produkcji żywności dodatków podwyższających w założeniu walory produktów – głównie barwników, konserwantów, emulgatorów i wzmacniaczy smaku. Wzięli w niej udział przedstawiciele rządu, parlamentu, instytucji nadzoru, świata nauki, mediów oraz organizacji pracodawców.

  Stosowanie dodatków do żywności uregulowane jest w europejskim systemie prawnym. Muszą one posiadać ocenę bezpieczeństwa dla zdrowia, a ich użycie w danym produkcie jest odnotowywane na jego etykiecie. Skąd jednak wiadomo, że informacje te są rzetelne? Czy służby państwowe nadzorują jakość żywności, biorąc pod uwagę stosowanie na szeroką skalę substancji dodatkowych?

  W dyskusji zwracano uwagę, że powszechność tej praktyki sprawia jednak, że wśród konsumentów narastają obawy o niekorzystny wpływ tych dodatków na zdrowie. Na tę niepewność wpływa także opinia, że coraz większa liczba tzw. chorób cywilizacyjnych jest wynikiem spożywania produktów wysokoprzetworzonych, zawierających dodatkowe substancje chemiczne. Czy powszechnie wykorzystywane przez producentów dodatki do żywności pozostają bez wpływu na zdrowie konsumentów? Czy istnieje w Polsce sprawny nadzór nad tymi substancjami? Kontrola NIK ma właśnie odpowiedzieć na te pytania, przyglądając się organizacji nadzoru państwa nad obrotem żywności zawierającej substancje dodatkowe.

- Także przed przystąpieniem do kontroli *Dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych* (P/17/094), zorganizowany został panel ekspertów, dotyczący barier prawnych i organizacyjnych uniemożliwiających lub znacznie utrudniających samodzielne korzystanie z infrastruktury publicznej przez różne grupy społeczne. W dyskusji uczestniczyli m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele parlamentu, Ministerstwa Infrastruktury, pełnomocnicy rządu do spraw osób niepełnosprawnych oraz do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania, przedstawiciel Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pełnomocnik prezydenta Poznania do spraw osób z niepełnosprawnościami. Przybyli też przedstawiciele organizacji społecznych – Polskiego Związku Głuchych, Polskiego Związku Niewidomych, Polskiego Towarzystwa Stwardnienia Rozsianego, Fundacji Kulawa Warszawa, Fundacji Obywatelski Parlament Seniorów, Parlamentu Studentów RP, Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji oraz Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów. W trakcie panelu szukano wzorcowych rozwiązań i uniwersalnych zasad wyrównywania szans osób z dysfunkcjami i w zaawansowanym wieku.

- Przygotowując się do kontroli *Wykorzystania przez przedsiębiorców środków pomocowych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe* (P/17/016) zorganizowane zostało w NIK spotkanie panelowe, którego celem było omówienie efektywności wykorzystywania przez przedsiębiorców środków publicznych na finansowanie prac badawczych i wdrażanie innowacji. Do uczestnictwa w spotkaniu zaproszeni zostali przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, stowarzyszeń i organizacji przedsiębiorców oraz środowiska naukowego zajmujący się powyższą tematyką. W trakcie panelu omówiono m.in. programy i instrumenty wsparcia adresowane dla przedsiębiorców wdrażających innowacje, szanse i zagrożenia przedsięwzięć innowacyjnych przedsiębiorstw, bariery dla przedsiębiorstw w uzyskiwaniu wsparcia finansowego na innowacje oraz w ich wdrażaniu, współpracę nauki z biznesem w zakresie realizacji projektów badawczych i innowacyjnych, regionalne uwarunkowania wzrostu innowacyjności w polskiej gospodarce, trudności w uzyskiwaniu patentów. Opinie i wnioski zaprezentowane podczas panelu zostały wykorzystane w trakcie opracowywania informacji o wynikach kontroli.

- Podjęcie kontroli *Funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej* (P/17/090) poprzedziło zorganizowane w czerwcu 2017 r. przez Delegaturę NIK w Opolu spotkanie ekspertów zatytułowane *Nieodpłatna pomoc prawna – założenia a praktyka. Doświadczenia po ponadrocznym okresie funkcjonowania systemu.* W panelu uczestniczyli m.in. zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, prezes Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, a także przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, władz samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, Instytutu Spraw Publicznych, Instytutu Prawa i Społeczeństwa oraz przedstawiciele środowisk naukowych i organizacji pozarządowych zajmujących się udzielaniem porad prawnych i obywatelskich. Eksperci zwracali uwagę na zbyt wąsko określony krąg adresatów finansowanej przez państwo pomocy, nieokreślenie minimalnych standardów świadczonych w tym zakresie usług, brak dywersyfikacji usługodawców, nieprawidłowo przeprowadzoną kampanię informacyjną i w konsekwencji nikłe zainteresowanie tą pożyteczną inicjatywą. Podkreślano także brak zagwarantowania środków finansowych na edukację prawną i podnoszenie świadomości prawnej obywateli. Wyniki panelu zostały uwzględnione podczas prac nad programem kontroli.

- Skorzystanie z wiedzy ekspertów było także możliwe na etapie przygotowywania kontroli *Realizacji przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku zapewnienia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych* (P/18/087). Celem zorganizowanego w listopadzie 2017 r. panelu ekspertów było omówienie problemów, które napotykają pracownicy uczelni wyższych, udzielając wsparcia osobom niepełnosprawnym, a także związanych z dostosowaniem obiektów uczelnianych do potrzeb osób z dysfunkcjami oraz sposobu nauczania w zależności od rodzaju niepełnosprawności.

  W spotkaniu panelowym wzięli udział m.in. przedstawiciele szkół wyższych – pełnomocnicy rektorów, kwestorzy, osoby bezpośrednio udzielające wsparcia osobom niepełnosprawnym, przedstawiciele Polskiego Związku Głuchych i Polskiego Stowarzyszenia Osób Niepełnosprawnych, a także społeczność akademicka. W trakcie dyskusji poruszono m.in. kwestię udzielania przez uczelnie rzeczowego i finansowego wsparcia niepełnosprawnym studentom i doktorantom. Zwrócono również uwagę na stan prawny w kwestii zapewnienia pełnego udziału niepełnosprawnych studentów i doktorantów w procesie nauczania i w badaniach naukowych, a także na konieczność wypracowania dobrych praktyk w tym obszarze.

8. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi

Najwyższa Izba Kontroli nie tylko korzysta z wiedzy eksperckiej przy opracowywaniu strategii badań kontrolnych w poszczególnych obszarach, ale również wymienia się doświadczeniem i wiedzą z innymi instytucjami oraz środowiskami naukowymi i akademickimi. Zapewnia sobie w ten sposób możliwość konsultacji i uzyskania merytorycznych, fachowych uwag w sferze jej zainteresowań kontrolnych, oferuje zaś swoją wiedzę i doświadczenia do wykorzystania m.in. przez uczelnie w pracy naukowej, dydaktycznej i kształceniu studentów. Rok 2017 przyniósł kolejne przykłady tych obustronnie korzystnych kontaktów.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub pracownicy NIK brali udział w licznych konferencjach i sympozjach, wygłaszając referaty na tematy dotyczące zarówno działalności kontrolnej, jak i zagadnień ogólnych w kwestiach prawnych, zarządczych czy metodycznych. W 2017 r. miały miejsce łącznie 94 wystąpienia przedstawicieli NIK, m.in. na takich konferencjach jak: IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Planowanie wieloletnie – Efektywność wydatków publicznych – Benchmarking*, CYBERGOV2017, XX Konferencja GAZTERM 2017, Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. *Administracja publiczna w zarządzaniu bezpieczeństwem w Polsce,* XV Samorządowe Forum Kapitału i Finansów, Konferencja Katedr Finansów pt. *Finanse dla rozwoju*, X Ogólnokrajowa Konferencja Naukowa z zakresu zamówień publicznych, międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Prawne i społeczne uwarunkowanie polityki rodzinnej, Priorytety w ochronie zdrowia 2017*, *Onkologia 2017 – podsumowanie roku*, V Regionalna Konferencja Polskiej Federacji Szpitali. Cenny dla wszystkich uczestników był także udział przedstawicieli NIK w konferencjach dotyczących sytuacji demograficznej Polski jako wyzwania dla polityki społecznej i gospodarczej, jak również w konferencji na temat rynku suplementów diety i zwiększenia bezpieczeństwa konsumentów.

Przykładem współpracy z Krajową Szkołą Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów NIK była wspólna realizacja trzeciej edycji specjalistycznego szkolenia dla kontrolerów zatrudnionych w administracji rządowej pn. *Studium kontroli w administracji rządowej*. Jego celem było udoskonalenie warsztatu zawodowego służb kontroli w nowoczesnej administracji poprzez dostarczenie uporządkowanej wiedzy oraz trening umiejętności praktycznych. Izba współuczestniczyła w opracowaniu programu szkolenia oraz oddelegowała do prowadzenia zajęć najlepszych specjalistów w dziedzinie procedur i standardów nowoczesnej kontroli państwowej.

Dyskusję na temat wpływu efektywności wydatków publicznych na stan finansów państwa podczas IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. *Planowanie wieloletnie – Efektywność wydatków publicznych – Benchmarking* rozpoczęły wystąpienia Krzysztofa Kwiatkowskiego, Prezesa NIK oraz Janusza Wojciechowskiego, przedstawiciela Polski w Europejskim Trybunale Obrachunkowym. W trakcie konferencji odbyły się trzy panele dyskusyjne poświęcone efektywności wydatkowania środków publicznych, odpowiedzialnej polityce finansowej samorządów oraz problematyce planowania wieloletniego.

Prezes NIK wziął również udział w III Europejskim Kongresie Samorządów. Krzysztof Kwiatkowski był jednym z panelistów podczas dyskusji pt. *Nowoczesna infrastruktura transportowa w regionach – sposób na poprawę jakości życia.* Do najważniejszych problemów infrastruktury drogowej w Polsce zaliczył m.in. zły stan odcinków dróg krajowych, zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, stan techniczny nawierzchni, przebieg ruchu przez tereny zabudowane, zbyt małą liczbę przepraw przez największe rzeki. Prezes powołał się na szereg kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli, dotyczących inwestycji drogowych. Wnioski pokontrolne wskazują, że częste zmiany wysokości nakładów finansowych na inwestycje drogowe oraz brak stabilności przyjmowanych koncepcji programowych budowy dróg nie sprzyjały rozbudowie infrastruktury drogowej.

W maju 2017 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się konferencja naukowa *Problemy egzekucji administracyjnej w praktyce organów administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem egzekucji opłat z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, podczas której wygłoszony został przez reprezentanta NIK referat na temat działalności administracyjnych organów egzekucyjnych w świetle kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Konferencję objął patronatem między innymi Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski. Była ona skierowana przede wszystkim do praktyków, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i pracowników administracji skarbowej, a także do szerokiego grona osób zainteresowanych problematyką administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Celem konferencji było omówienie zmian w procedurze administracyjnej oraz potrzeby zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na problemy praktyczne, w tym związane z egzekucją opłat z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wymiana doświadczeń z przedstawicielami administracji państwowej, świata biznesu i kultury miała miejsce również podczas XV Samorządowego Forum Kapitału i Finansów. Dwudniowe wydarzenie przyciągnęło 1300 uczestników, którzy debatowali o rozwoju mieszkalnictwa, rewitalizacji terenów gminnych, polityce transportowej oraz kluczowych zadaniach w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Forum objęło 15 równoległych konferencji. W ich programie znalazło się łącznie ponad 90 paneli i debat. Każda z konferencji podzielona była na bloki dotyczące najważniejszych problemów, z jakimi zmagają się obecnie samorządy, począwszy od finansów, przez technikę, oświatę, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, służbę zdrowia, ustrój samorządu, na gospodarce komunalnej skończywszy. Prezes NIK wziął udział w dwóch panelach dyskusyjnych, z których jeden poświęcony był programom współpracy z organizacjami pozarządowymi jako narzędziom wdrażania strategii i programów w jednostkach samorządu terytorialnego. Krzysztof Kwiatkowski zwrócił szczególną uwagę na Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) – największe przedsięwzięcie udzielania organizacjom pozarządowym dotacji ze środków budżetu państwa.

W XV Samorządowym Forum Kapitału i Finansów uczestniczyli również przedstawiciele Delegatury NIK w Katowicach. Panele dyskusyjne dotyczyły jakości życia seniorów, w tym budownictwa senioralnego, modeli opieki nad osobami starszymi i kierunków zmian poprawiających jakość życia osób starszych oraz jakości usług administracyjnych świadczonych w USC, w tym współczesnych standardów świadczenia usług administracyjnych, profesjonalnej obsługi klienta w administracji publicznej i bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych.

Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi to także udział przedstawiciela NIK w Konferencji Katedr Finansów pt. *Finanse dla rozwoju*, która stanowi cykliczne wydarzenie naukowe gromadzące środowiska akademickie w Polsce, związane z nauką o finansach. Tematem głównym konferencji był problem „W jaki sposób współczesne banki, zakłady ubezpieczeń i inne instytucje finansowe mogą i powinny wspierać wzrost gospodarczy, nie zapominając o lokalnych potrzebach rozwoju gospodarczego". Wystąpienie przedstawiciela NIK pt. *Bezpieczeństwo antykorupcyjne niezbędne dla rozwoju* w ramach sesji tematycznej *Finanse publiczne I. Zagadnienia ogólne* dotyczyło korupcji jako poważnego zagrożenia dla rozwoju gospodarczego i społecznego i niemającego w społeczeństwie przyzwolenia. Zainteresowanie prezentowanym tematem potwierdziły zadane pytania, m.in. o obszary szczególnie zagrożone korupcją i o opinię, czy korupcja kończy się na sektorze publicznym.

Nowe wymogi w zakresie raportowania przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu korupcji omówił również przedstawiciel NIK na konferencji dotyczącej praktyki raportowania niefinansowego, zorganizowanej przez Ministerstwo Rozwoju, wspólnie z szerokim gronem organizacji zaangażowanych w problematykę raportowania niefinansowego: CSRinfo, Polską Izbę Biegłych Rewidentów, Instytutem Audytorów Wewnętrznych, PwC, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Stowarzyszeniem Emitentów Giełdowych, Fundacją Standardów Raportowania, Stowarzyszeniem Księgowych w Polsce oraz międzynarodową organizacją zrzeszającą specjalistów z zakresu finansów, rachunkowości i zarządzania (ACCA).

Ponadto w 2017 r. przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w Sejmie RP w konferencji z udziałem Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów, poświęconej *Sytuacji demograficznej Polski jako wyzwania dla polityki społecznej i gospodarczej*. Najwyższą Izbę Kontroli na konferencji reprezentowali Prezes Krzysztof Kwiatkowski i dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. Przedstawiciele departamentu wzięli również udział w międzynarodowej konferencji naukowej *Prawne i społeczne uwarunkowanie polityki rodzinnej,* zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski oraz Instytut Ordo Iuris, jak też zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich konferencji pt. *Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki.* Przedstawiciele NIK uczestniczyli również w konferencji pt. *Najpilniejsze potrzeby i oczekiwania seniorów w Polsce,* zorganizowanej w Sejmie RP.

II. Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

Przedstawiciele NIK uczestniczyli także w zorganizowanej przez Kancelarię Senatu RP konferencji poświęconej m.in. rozpowszechnianiu informacji prawnej. Spotkanie przedstawicieli ośrodków naukowych, skupionych wokół parlamentów na całym świecie, odbyło się pod hasłem *Informacja jako podstawa solidarności społecznej*. Wykłady dotyczyły m.in. sposobu rozpowszechniania informacji prawnej, dostępu do źródeł prawa dla obywateli i etycznych aspektów braku dostępu do porad prawnych.

Konferencje i sympozja były też okazją do poszerzenia wiedzy na temat zjawisk i procesów zachodzących w systemie ochrony zdrowia. Przedstawiciele NIK uczestniczyli m.in. w konferencjach: *Priorytety w ochronie zdrowia 2017, Kryteria jakościowe w opiece zdrowotnej na przykładzie endoprotezoplastyki w świetle zmian legislacyjnych w systemie ochrony zdrowia,* V Regionalnej Konferencji Polskiej Federacji Szpitali, I Kongresie Zdrowia Psychicznego w temacie *Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży,* czy *konferencji Onkologia 2017 – podsumowanie roku*.

Podczas konferencji w Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego politycy, urzędnicy, lekarze i farmaceuci zastanawiali się wspólnie, jak uregulować rynek suplementów diety i zwiększyć bezpieczeństwo konsumentów. Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski przedstawił wnioski i rekomendacje płynące z dwóch raportów przygotowanych przez NIK. Konferencja zorganizowana została pod patronatem Głównego Inspektora Sanitarnego, Narodowego Instytutu Leków, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – PZH oraz Naczelnej Izby Aptekarskiej. Jej celem była dyskusja o produkcji i sprzedaży suplementów w Polsce. Uczestnicy wspólnie szukali rozwiązań, które poprawiłyby działanie tego rynku oraz zwiększyły dostęp pacjentów do informacji na temat tych preparatów.

Problematyka suplementów diety była również tematem konferencji *Zdrowie pod kontrolą* zorganizowanej przez Uniwersytet Medyczny w Łodzi, Europejski Trybunał Obrachunkowy i Najwyższą Izbę Kontroli. Prezes NIK, przedstawiając wyniki kontroli w tej dziedzinie, podkreślił, że wprowadzanie do obrotu i sprzedaż suplementów diety są praktycznie poza skuteczną kontrolą. Z kolei kwestia bezpieczeństwa zdrowotnego w kontrolach ETO została zaprezentowana w wystąpieniu przedstawiciela Trybunału.

Wymiana wiedzy i doświadczeń w dziedzinie zamówień publicznych, pozyskanych w prowadzonej działalności kontrolnej NIK, była możliwa podczas seminarium zorganizowanego przez Urząd Zamówień Publicznych *w* Warszawie w maju 2017 r. W wystąpieniu przedstawiciela Izby pt. *Zasady i zakres kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczących udzielania zamówień publicznych. Prezentacja wybranych przykładów p*rzedstawione zostały m.in. wyniki trzech kontroli NIK: Klauzule *społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną*, *Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* oraz kontroli *Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej*.

Ponadto 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli objęła patronatem honorowym X Ogólnokrajową Konferencję Naukową z zakresu zamówień publicznych pt. *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, zorganizowaną w czerwcu 2017 r. przez Katedrę Prawa Administracyjnego Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku i Urząd Zamówień Publicznych.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli również w konferencji CYBERGOV2017 w Warszawie w maju 2017 r., podczas której przedstawiono m.in. wyniki kontroli NIK *System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność,* w ramach wystąpienia na temat: *Bezpieczeństwo rejestrów państwowych w świetle kontroli NIK System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność.* Również podczas X Europejskiego Forum Gospodarczego w Łodzi w październiku 2017 r. Prezes NIK w ramach panelu *Kontrola w samorządach i instytucjach publicznych* przywołał m.in. wyniki ww. kontroli *System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność*, wskazując na problem niedostatecznego zabezpieczenia danych obywateli w urzędach samorządowych.

Z tematyką przeprowadzonych kontroli związane było także uczestnictwo przedstawicieli NIK w konferencjach: XX Konferencji GAZTERM 2017 pt. *Perspektywy dla nowego modelu rynku gazu w regionie Trójmorza*, której organizatorem było Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA oraz Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, V edycji Ogólnopolskiego Szczytu Energetycznego OSE GDAŃSK 2017 organizowanego przez Europejskie Centrum Biznesu Sp. j., konferencji pt. *Białe certyfikaty – przyszłość finansowania inwestycji efektywności energetycznej*, Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. *Administracja publiczna w zarządzaniu bezpieczeństwem w Polsce,* pod honorowym patronatem Marszałka Sejmu RP, organizowanej przez Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej.

ROZDZIAŁ III

Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI
2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI
3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO
4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych
5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO
6. Audyt organizacji międzynarodowych
7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw
8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi

Współpraca międzynarodowa pozwala na zdobywanie wiedzy i wymianę doświadczeń z innymi najwyższymi organami kontroli (NOK), co umożliwia poznanie nowych praktyk, a także przekłada się na skuteczność prowadzonych kontroli. W 2017 r. działalność międzynarodowa NIK wiązała się szczególnie z trzema obszarami: audytem zewnętrznym organizacji międzynarodowych, aktywnością w organizacjach zrzeszających NOK na poziomie globalnym i europejskim oraz z udzielaniem wsparcia rozwojowego innym najwyższym organom kontroli, przede wszystkim z krajów stowarzyszonych z Unią Europejską.

Audyt zewnętrzny organizacji międzynarodowych jest istotnym obszarem współpracy międzynarodowej NIK. W 2017 r. jednym z głównych zadań Najwyższej Izby Kontroli w tym obszarze była kontynuacja audytu zewnętrznego Rady Europy. Funkcję audytora Rady Europy NIK zakończy, zgodnie z decyzją Komitetu Ministrów tej organizacji, audytem sprawozdań Rady za 2018 r. NIK jest również audytorem zewnętrznym CERN za lata 2013-2017.

Analogicznie do lat ubiegłych w 2017 r. NIK aktywnie działała na forum międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontrolne: Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). NIK jest członkiem Zarządu EUROSAI i Zarządu INTOSAI oraz aktywnie uczestniczy w działalności kilkunastu struktur obu organizacji, np. poprzez wdrażanie realizowanych przez nie projektów i wypracowywanie dokumentów.

Dzięki swojemu zaangażowaniu w projekty międzynarodowe Najwyższa Izba Kontroli jest postrzegana jako profesjonalny i solidny partner. Wyrazem tego jest udział Izby w projektach współpracy bliźniaczej (twinningi), których celem jest umacnianie i rozwój instytucjonalny organów kontroli państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej. Od 2016 r. NIK prowadzi projekt współpracy bliźniaczej *(twinning)* z NOK Albanii, w 2017 r. rozpoczęła projekt twinningowy w Azerbejdżanie oraz *twinning light* na rzecz NOK Kosowa. Kolejny już rok NIK blisko współpracuje z NOK Ukrainy, m.in. poprzez organizowanie szkoleń i seminariów dla ukraińskich kontrolerów oraz przekazując doświadczenia ukraińskim urzędnikom.

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, czyli INTOSAI, stanowi ważny obszar działalności NIK. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała swoje zaangażowanie w strukturach INTOSAI: w Zarządzie Organizacji, oraz w jej podkomisjach i grupach roboczych.

Działalność NIK w strukturach INTOSAI

INTOSAI ma do wypełnienia cztery główne cele strategiczne: opracowanie standardów dla NOK, rozwój instytucjonalny NOK, wymiana wiedzy oraz stworzenie wzorcowej organizacji międzynarodowej. Do realizacji każdego z nich powołane zostały komisje. Składają się one z podkomisji lub grup roboczych oraz grup zadaniowych i projektowych. W 2017 r. INTOSAI obchodziła 40. rocznicę uchwalenia *Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli*, która jest fundamentalnym dokumentem Organizacji, określającym kontrole NOK jako nieodłączny element zarządzania finansami publicznymi – nie celem samym w sobie, ale część systemu regulacji prawnych. Waga tego dokumentu, a także innego dokumentu INTOSAI – *Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności NOK* została dwukrotnie podkreślona w rezolucjach Organizacji Narodów Zjednoczonych, przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2011 oraz w 2014 r.

Naczelnym organem INTOSAI jest gromadzący wszystkich członków tej organizacji Kongres, który zbiera się raz na trzy lata. Organem kierującym INTOSAI pomiędzy kongresami jest Zarząd. NIK jest członkiem Zarządu INTOSAI jako reprezentant Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. W listopadzie 2017 r. Zarząd zebrał się na 70. posiedzeniu zorganizowanym przez Sekretariat Generalny INTOSAI (NOK Austrii). Podczas spotkania zatwierdzono tematy kolejnego XXIII Kongresu INTOSAI, który odbędzie się w Moskwie we wrześniu 2019 r.:

- Temat I: *Technologie informacyjne w służbie rozwoju administracji publicznej*;
- Temat II: *Rola najwyższych organów kontroli w osiąganiu krajowych priorytetów i celów*.

Istotną decyzją Zarządu było zatwierdzenie zaktualizowanego *Planu Rozwoju Strategicznego dla Ram Dokumentów Zawodowych INTOSAI* (IFPP[1]) na lata 2017-2019, który wyznacza kierunki prac standaryzacyjnych podejmowanych w ramach INTOSAI oraz określa szczegółowe projekty w zakresie tworzenia standardów i wytycznych INTOSAI. Przyjęto także założenia (interpretację), że nowe oraz zaktualizowane dokumenty INTOSAI wchodzą w życie po tym, jak Zarząd INTOSAI skieruje je do ostatecznego zatwierdzenia Kongresowi INTOSAI. Umożliwia to grupom zadaniowym i projektowym m.in. pracowanie w cyklu jednorocznym (zamiast dotychczasowego cyklu trzyletniego „pomiędzy kongresami"). Kolejną ważną decyzją Zarządu było powołanie Platformy ds. Współpracy Regionów jako jedynego forum (punktu kontaktowego) kontroli i współpracy w zakresie rozwoju instytucjonalnego. Członkowie Zarządu przeanalizowali także główne zagadnienia, którymi organizacja powinna się zająć w ciągu najbliższych lat. Obejmują one: wypracowanie relacji pomiędzy poziomem globalnym organizacji (INTOSAI) a jej organizacjami regionalnymi – przede wszystkim w celu uniknięcia duplikowania prac i inicjatyw, wypracowanie systemu do prezentowania gromadzonych w trakcie kontroli krajowych poszczególnych NOK informacji nt. wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy ONZ 2030 w poszczególnych krajach oraz dalsze działania zmierzające do profesjonalizacji INTOSAI jako organizacji zajmującej się stanowieniem standardów.

Oprócz sprawowania prestiżowego członkostwa w Zarządzie INTOSAI Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawicieli w jej trzech komisjach merytorycznych: Komisji ds. Standardów – PSC[2], Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego – CBC[3] i Komisji ds. Wymiany Wiedzy – KSC[4]. Zadaniem PSC jest m.in. opracowywanie standardów dla poszczególnych typów kontroli. W skład PSC wchodzi 71 NOK z całego świata, a NIK jest jej członkiem od 2010 r., kiedy to objęła przewodnictwo w Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej[5]. Z racji przewodniczenia podkomisji NIK jest również członkiem Komitetu Sterującego PSC, który podejmuje decyzje wiążące dla całej komisji.

W czerwcu 2017 r. Komitet Sterujący PSC spotkał się na dorocznym posiedzeniu, które było poprzedzone tzw. spotkaniem liderów, czyli szefów czterech podkomisji Komisji PSC, w tym kierowanej przez NIK Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Na spotkaniu omawiano przede wszystkim szczegóły kolejnych projektów *Planu Rozwoju Strategicznego na lata 2017-2019*, stan ich zaawansowania oraz współpracę pomiędzy poszczególnymi podkomisjami w ramach ich realizacji. Przedyskutowano także konieczność aktualizacji zakresów zadań (*Terms of Reference*) poszczególnych podkomisji w świetle ostatnich zmian w strukturze dokumentów oraz nowych projektów.

Na posiedzeniu Komitetu Sterującego PSC SC zaprezentowano nowy mandat PSC, zmiany w procesie stanowienia standardów (*Due Process*) i nową strukturę dokumentów wypracowywanych przez INTOSAI, a także *Plan Rozwoju Strategicznego* na lata 2017-2019 i wynikające z niego zadania poszczególnych podkomisji. Omówiono także udział PSC we wdrażaniu celów *Planu Strategicznego INTOSAI* na lata 2017-2022 oraz nowy *Statut INTOSAI* i wynikające z niego zmiany dla prac poszczególnych komisji merytorycznych INTOSAI.

W ramach prezentacji prac poszczególnych podkomisji delegat NIK przedstawił koncepcję i harmonogram prac Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Członkowie Komitetu Sterującego zostali poinformowani o zamiarze zachowania interesariuszy zewnętrznych jako adresata wypracowywanych przez podkomisję wytycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu perspektywy audytora. Podkreślono także, że członkowie podkomisji są zdania, że kwestia dobrego zarządzania (*good governance*) powinna stanowić główny punkt odniesienia dla kontroli zarządczej. Komitet Sterujący powierzył Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej kierowanie projektem 2.6 *Plan Rozwoju Strategicznego*.

Spotkanie Podkomisji INTOSAI ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, które odbyło się przed posiedzeniem Komitetu Sterującego PSC, było poświęcone przede wszystkim omówieniu dalszych działań podkomisji oraz jej przyszłej roli w świetle zmian w strukturze dokumentów (standardów) INTOSAI. Przedstawiciele Podkomisji zaprezentowali dotychczasowe prace w ramach aktualizacji poszczególnych dokumentów (INTOSAI GOV 9100, 9130, 9140 i 9150) – przeprowadzone przed ostatecznym zatwierdzeniem nowej struktury standardów. Omówiono także zmiany, jakie będą musiały zostać wprowadzone w związku z wydaniem zaktualizowanej wersji COSO[6] – Kontrola Wewnętrzna w 2013 r. Uczestnicy spotkania zapoznali się też z aktualnymi działaniami Instytutu Audytorów Wewnętrznych i GIZ[7], głównie w obszarze współpracy pomiędzy audytem wewnętrznym i zewnętrznym w sektorze publicznym. Ponadto odbyły się warsztaty poświęcone wypracowaniu nowej koncepcji ramowej do oceny zarządzania finansami publicznymi w oparciu o istniejące już narzędzia (np. CUBE, *Active Audit Handbook*)

1 Ang. *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements.*
2 PSC (ang. *Professional Standards Committee).*
3 CBC (ang. *Capacity Building Committee).*
4 KSC (ang. *Knowledge Sharing Committee).*
5 Ang. *Subcommittee on Internal Control Standards.*
6 Ang. *Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.*
7 Niem. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.*

i z wykorzystaniem istniejących opracowań oraz ustaleń raportów z kontroli i ich wyników. Jednocześnie na tym spotkaniu postanowiono, że – jak wspomniano wyżej – wypracowywane przez podkomisję dokumenty będą łączyły perspektywę audytora i interesariusza zewnętrznego, uwzględniając zmiany w strukturze standardów INTOSAI oraz potrzebę wypracowywania wytycznych dla sektora publicznego. W tym celu zostanie wypracowany projekt pilotażowy (prototyp) na podstawie wyników dotychczasowych prac aktualizacyjnych w ramach dokumentów INTOSAI GOV 9140 i 9150 nt. współpracy audytu wewnętrznego i zewnętrznego. Ponadto w ramach spotkania przedyskutowano realizację zadań przypisanych podkomisji w *Planie Rozwoju Strategicznego*: projektu 2.5 *Wytyczne nt. kontroli wewnętrznej*, którym będzie kierować NIK, oraz projektu 2.6 *Wytyczne nt. audytu wewnętrznego*, który będzie realizowany przez zespół z Holandii i Belgii. Omówione zostały także kwestie m.in. współpracy z innymi strukturami – z INTOSAI i spoza – w ramach realizacji poszczególnych projektów oraz potencjalny wkład podkomisji w realizację celów Agendy ONZ 2030 i *Planu Strategicznego INTOSAI na lata 2017-2022*.

Przedstawiciele Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej odpowiedzialni za realizację projektu 2.6 dot. uwzględniania ustaleń audytu wewnętrznego w kontrolach przeprowadzanych przez NOK spotkali się w listopadzie 2017 r. w Warszawie. Projekt ma na celu wypracowanie wytycznych wspierających kontrolerów sektora publicznego w zrozumieniu funkcji audytu wewnętrznego w jednostce i poleganiu na ustaleniach komórki audytu wewnętrznego podczas ich własnych kontroli. Na spotkaniu wypracowano projekt założeń projektu (*project proposal*), opisujący koncepcję projektu i poszczególne etapy jego wdrażania, harmonogram prac, opracowano listę dokumentów (standardów, norm, metodyk) wypracowywanych przez inne organizacje, których uwzględnienie jest wskazane w procesie tworzenia wytycznych INTOSAI. Wytyczne mają mieć prototypową formę podręcznika elektronicznego – formuła taka będzie ułatwiać ewentualne aktualizacje i modyfikacje w przyszłości. Jeśli to rozwiązanie sprawdzi się w tym projekcie, zostanie wykorzystane przy innych projektach grupy.

Działalność INTOSAI w obszarze stanowienia standardów wiąże się ze współpracą z Instytutem Audytorów Wewnętrznych – IIA[8]. INTOSAI jest przez IIA postrzegana jako ważny interesariusz, ponieważ zapewnia perspektywę sektora publicznego, konieczną do uwzględnienia w standardach audytu wewnętrznego. W ramach tej współpracy IIA uczestniczy w pracach struktur INTOSAI, np. jako obserwator w kierowanej przez NIK Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Jednocześnie INTOSAI nominuje swoich przedstawicieli do organów IIA. W latach 2011-2015 ekspert NIK był z ramienia INTOSAI członkiem Rady ds. Międzynarodowych Standardów Audytu Wewnętrznego przy IIA, czyli IIASB[9], zaś od 2016 r. jest członkiem Rady Nadzoru nad Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Audytorów Wewnętrznych, czyli IPPF OC[10]. Organ ten zajmuje się oceną i doradztwem w zakresie zgodności z procedurami właściwymi dla wypracowywania standardów i wytycznych dla audytu wewnętrznego. Członkowie IPPF OC – którymi 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) – spotkali się na posiedzeniach w marcu i listopadzie 2017 r. Podczas marcowego spotkania omówiono główne założenia planu strategicznego IIA, przede wszystkim w zakresie działań ukierunkowanych na zwiększenie rozpoznawalności standardów IIA, dyskutowano nt. sposobów uwzględnienia perspektywy sektora publicznego w standardach oraz omówiono propozycje rozszerzenia grupy interesariuszy IIA o nowych członków. Prezes IIA wyraził oczekiwanie, że będzie ona jednocześnie pełniła większą rolę strategiczną w zakresie doradztwa, m.in. w obszarze zwiększenia rozpoznawalności standardów i relacji z sektorem publicznym. Na spotkaniu w listopadzie 2017 r. członkowie IPPF OC wzięli udział w pracach poszczególnych struktur merytorycznych IIA (przedstawiciel NIK uczestniczył w połączonym spotkaniu Komisji ds. Standardów i Komisji ds. Odpowiedzialności Zawodowej i Etyki).

NIK jest także zaangażowana w prace pozostałych komisji merytorycznych INTOSAI. We wrześniu 2017 r. w Waszyngtonie przedstawiciele NIK uczestniczyli w dorocznym posiedzeniu Komisji INTOSAI ds. Rozwoju Instytucjonalnego (CBC), gdzie aktualnie reprezentują Organizację Regionalną EUROSAI – w związku z przejęciem odpowiedzialności za wdrożenie celu nr 2 *Planu Strategicznego EUROSAI na lata 2017-2023* dotyczącego właśnie rozwoju instytucjonalnego. Odbyło się także posiedzenie Komitetu Sterującego CBC, na którym zaprezentowano nowy schemat raportowania o aktywnościach prowadzonych przez Komisję. Ważnym tematem omawianym w trakcie posiedzenia była także współpraca organizacji regionalnych INTOSAI z innymi organizacjami zawodowymi, np. IFAC, w zakresie profesjonalizacji audytorów. Reprezentanci NIK uczestniczyli także we wspólnym posiedzeniu Komitetu Sterującego CBC i Komitetu Sterującego Współpracy pomiędzy INTOSAI a Donatorami[11], poświęconym wypracowaniu bardziej efektywnego wykorzystania środków na rozwój potencjału instytucjonalnego w NOK wymagających wsparcia.

8 *The Institute of Internal Auditors.*
9 IIASB (ang. *International Internal Audit Standards Board)* – organ Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA) zajmujący się promowaniem i aktualizacją Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego.
10 *International Professional Practices Framework Oversight Council*.
11 Ang. *INTOSAI – Donor Cooperation*.

Przedstawiciel NIK aktywnie działa w podkomisji zajmującej się przeglądami partnerskimi[12], która jest jedną ze struktur CBC. Podkomisja – przy znacznym udziale eksperta NIK – wypracowała wytyczne dotyczące przeglądów partnerskich, czyli ISSAI 5600, zawierające także aneks z obszarami przeglądów i pytaniami przeglądowymi.

W ramach trzeciej komisji merytorycznej INTOSAI – Komisji ds. Wymiany Wiedzy (KSC), NIK jest członkiem następujących struktur: Grupy Roboczej ds. Kontroli Informatycznych (WGITA[13]), Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska (WGEA[14]), Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACML[15]), Grupy Roboczej ds. Kluczowych Wskaźników Krajowych (WGKNI[16]) Grupy Roboczej ds. Oceny Polityk i Programów Publicznych[17] oraz Grupy Roboczej ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów (WGFMRR)[18].

Grupa Robocza INTOSAI ds. Kontroli Informatycznych (WGITA) pracowała w 2017 r. m.in. nad projektem *Aktywnego podręcznika kontroli IT*[19], który jest narzędziem wspierającym etapy planowania i realizacji kontroli, wypracowanym przez zespół, w którym uczestniczy przedstawiciel NIK, w ścisłej współpracy z NOK Portugalii, NOK USA, Inicjatywą INTOSAI ds. Rozwoju (IDI) i Grupą Roboczą EUROSAI ds. Technologii Informatycznych (ITWG). Zespół zajmujący się prototypem *Aktywnego Podręcznika* spotkał się w styczniu 2017 r. w Polsce. Na spotkaniu podsumowano dotychczasowe prace nad aktualizacją *Podręcznika* (*WGITA-IDI IT Audit Handbook*), który został m.in. wzbogacony o cztery zestawy funkcjonalnych matryc kontroli: rejestr nieruchomości, aktualizację istotnych dla organizacji systemów informatycznych, wdrożenie usług sieciowych oraz usługi w chmurze. W ramach WGITA NIK jest także współautorem wypracowywanego projektu *Ogólne założenia wsparcia informatycznego w kontroli*[20], w ramach którego przygotowuje rozdział o przewidywalnym rozwoju sytuacji w administracji publicznej i związanych z nim ryzykach mających związek z kontrolą informatyczną. Ponadto w ramach spotkania odbyło się seminarium nt. systemów zarządzania kontrolami, które miało charakter prezentacji dokonań poszczególnych NOK oraz dyskusji nad kierunkami rozwoju tej dziedziny.

W 2017 r. NIK kontynuowała swoją aktywną działalność na forum Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy – WGFACML. Ważnym dorobkiem grupy z wcześniejszego okresu są dwa dokumenty zatwierdzone na ostatnim Kongresie INTOSAI w Abu Dhabi w 2016 r.: INTOSAI GOV 9160, czyli wytyczne nt. poprawy zarządzania aktywami publicznymi[21] oraz ISSAI 5700, czyli wytyczne nt. kontroli zapobiegania korupcji[22]. Obecnie NIK jest zaangażowana w kilka projektów realizowanych w ramach grupy, np. kieruje projektem pn. *Walka z praniem brudnych pieniędzy*[23], dot. współdziałania organizacji, w tym publicznych, w celu skutecznego przeciwdziałania zjawisku prania pieniędzy. Spotkanie podgrupy zajmującej się tym projektem odbyło się we wrześniu 2017 r. w Warszawie. NIK także współkieruje, wraz z NOK Niemiec, projektem pt. *Przeciwdziałanie korupcji w procesie udzielania zamówień publicznych*[24]. Zakończenie prac nad wytycznymi zostało zaplanowane na 2018 r. Ekspert NIK jest także aktywnie zaangażowany w projekt pn. *Zarządzanie procesem odzyskiwania przez państwo aktywów pozyskanych w nielegalny sposób*[25], kierowanym przez NOK USA. Na spotkaniu tej podgrupy w lipcu 2017 r. przedstawiciel NIK zobowiązał się do przygotowania pierwszej części wytycznych oraz ich harmonizacji z przygotowywanymi wytycznymi dot. zwalczania procederu prania pieniędzy.

Organem INTOSAI, który działa horyzontalnie w ramach wszystkich celów strategicznych Organizacji jest Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju, czyli IDI[26], a jej głównym zadaniem jest wspieranie NOK państw rozwijających się w ich wysiłkach ukierunkowanych na podniesienie jakości swojej pracy, wspieranie ich niezależności oraz profesjonalizmu. IDI jest inicjatorem i koordynatorem wspólnej kontroli przygotowania państw do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju (angielska nazwa kontroli: *Performance Audit of Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals*), którą przeprowadza ok. 60 NOK na całym świecie. Jest to kontrola wykonania zadań w oparciu o standardy ISSAI, wypracowany model i metodologię. Kolegium NIK podjęło uchwałę dotyczącą wprowadzenia kontroli *Przygotowanie do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030* do planu pracy NIK.

12 Ang. *Subcommittee on Peer Reviews.*
13 Ang. *Working Group on IT Audit.*
14 Ang. *Working Group on Environmental Auditing.*
15 Ang. *Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering.*
16 Ang. *Working Group on Key National Indicators.*
17 Ang. *Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs* (do 2017 r. pod nazwą: *Working Group on Programme Evaluation*).
18 Ang. *Working Group on Financial Modernisation and Regulatory Reform.*
19 Ang. *Active IT Audit Handbook.*
20 Ang. *General Conditions for IT Support for Audits.*
21 Ang. *Enhancing Good Governance for Public Assets.*
22 Ang. *Guideline for the Audit of Corruption Prevention.*
23 Ang. *Fighting Against Money Laundering.*
24 Ang. *Preventing Corruption in Public Procurement.*
25 Ang. *Stolen Assets Recovery.*
26 Ang. *INTOSAI Development Initiative.*

2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli[27] EUROSAI jest regionalną organizacją INTOSAI, zrzeszającą 50 członków: najwyższe organy kontroli z 49 krajów oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Celem jej działań 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.

Najważniejszym wydarzeniem w 2017 r. był X Kongres EUROSAI, będący najwyższym organem Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli. Kongres organizowany jest raz na trzy lata przez NOK przejmujący prezydencję w EUROSAI. Uczestniczyli w nim przedstawiciele członkowskich NOK, a także reprezentanci innych najważniejszych międzynarodowych organizacji działających w obszarze kontroli środków publicznych. W czasie Kongresu NIK została wybrana na członka Zarządu EUROSAI. Jednocześnie, w uznaniu dotychczasowego zaangażowania i jakości działań podejmowanych na forum organizacji, NIK powierzono pełnienie ważnej funkcji w nowo ustanowionym zarządzie, wybierając jej Prezesa na Drugiego Wiceprzewodniczącego Zarządu EUROSAI.

Przed Kongresem, z racji pełnionej funkcji członka Zarządu INTOSAI, NIK uczestniczyła w charakterze obserwatora w nadzwyczajnym 45. posiedzeniu Zarządu EUROSAI. Głównym tematem dyskusji był przygotowywany nowy *Plan strategiczny EUROSAI na lata 2017-2023* oraz usprawnienia w strukturze organizacji. Na podstawie decyzji kierunkowych podjętych w czasie tego posiedzenia Zespół EUROSAI ds. realizacji 4. celu *Planu strategicznego na lata 2011-2017*[28] *Zarządzanie i komunikacja* (GT4)[29], opracował ostateczną wersję projektu nowego *Planu strategicznego EUROSAI na lata 2017-2023* oraz dokument wyznaczający sposób jego realizacji do przyjęcia przez Kongres EUROSAI. Zespół uzgodnił również, które działania i projekty realizowane w ramach pierwszego planu strategicznego powinny być kontynuowane, a także projekt raportu nt. jego realizacji, który również został przedstawiony na kongresie.

Przed X Kongresem odbyło się jeszcze 47. posiedzenie Zarządu EUROSAI, w czasie którego przedstawiono raporty z działań poszczególnych struktur organizacji oraz dyskutowano o efektach tych działań. Przedstawiciele Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, pełniący wówczas prezydencję w EUROSAI, przedstawili realizację pierwszego *Planu strategicznego EUROSAI na lata 2011-2017* i zaproponowali listę działań i projektów do kontynuacji w kolejnych latach.

Tematem przewodnim X Kongresu było wdrażanie międzynarodowych standardów ISSAI. Podczas kongresu zorganizowano seminaria i warsztaty poświęcone tej tematyce. Prezes NIK otworzył seminarium poświęcone roli NOK we wdrażaniu Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ, które w dalszej części było moderowane przez przedstawiciela NIK. Ponadto, przedstawiciele NIK zorganizowali warsztaty poświęcone zarządzaniu etyką w kontroli państwowej, w czasie których poprowadzono dyskusję nt. szkoleń w zakresie etyki w NOK. Kongres zatwierdził także nowy *Plany strategiczny na lata 2017-2023* oraz założenia organizacyjne związane z jego realizacją.

Na 48. posiedzeniu zarządu, zorganizowanym po zakończeniu kongresu, uzgodniono m.in. podział prac pomiędzy członkami zarządu, w wyniku którego NIK została wybrana do współkoordynacji (wraz z Narodowym Urzędem Kontroli Szwecji) realizacji 2. celu planu strategicznego *Rozwój potencjału instytucjonalnego*. Oba NOK uzgodniły zasady współpracy i opracowały ostateczną propozycję planu operacyjnego dla realizacji ww. celu. Jednocześnie ustalono, że na poziomie roboczym realizacja planu będzie koordynowana przez Zespół Koordynujący, którego członkami będą: NOK Turcji, NOK Czech, NIK oraz Sekretariat EUROSAI (NOK Hiszpanii) jako obserwator.

Szefowie NOK tworzących ww. zespół i jego członkowie omówili ryzyka w koordynacji realizacji nowego planu strategicznego EUROSAI, a także sposoby zapobiegania im lub ich minimalizowania. Zespół Koordynujący uzgodnił aktualizację procedur operacyjnych oraz główne zagadnienia związane ze sposobem realizacji planu strategicznego. Ważnym zagadnieniem spotkania było opracowanie planu operacyjnego EUROSAI, który zostanie przyjęty na kolejnym posiedzeniu Zarządu EUROSAI w 2018 r.

---

27 Ang. *European Organisation of Supreme Audit Institutions.*

28 *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.

29 Ang. *Goal Team 4 Governance and Communication.*

Ponieważ wiele działań i projektów prowadzonych w ramach realizacji celów strategicznych EUROSAI uzupełnia się, w listopadzie 2017 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli również w spotkaniu poświęconym przygotowaniu planu operacyjnego dla 1. celu strategicznego EUROSAI *Wspieranie skutecznych, innowacyjnych i aktualnych kontroli poprzez promocję i usprawnienie współpracy zawodowej.* Wspieranie rozwoju międzynarodowej współpracy zawodowej (cel 1.) może być postrzegana jako metoda budowy potencjału instytucjonalnego europejskich NOK (cel 2.). W czasie spotkania zidentyfikowano tematy istotne z perspektywy realizacji 2. celu strategicznego, którego – jak wspomniano – realizację współkoordynuje NIK.

Ze względu na pełnioną przez NIK funkcję współkoordynującego realizację celu strategicznego nowego planu strategicznego EUROSAI, który jest poświęcony budowie potencjału, we wrześniu 2017 r. przedstawiciel NIK uczestniczył w dorocznych warsztatach Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju (IDI). Przedstawiciele IDI przedstawili programy wzmocnienia instytucjonalnego NOK. Uzgodniono możliwości ich wykorzystania w EUROSAI. Przedstawiciele EUROSAI dyskutowali również o współpracy partnerskiej między INTOSAI i społecznością donatorów (IDC)[30] oraz możliwościach większego włączenia się EUROSAI w pomoc w nawiązywaniu współpracy pomiędzy IDC a europejskimi krajami rozwijającymi się.

W ramach kontynuacji idei włączenia młodszych pracowników europejskich najwyższych organów kontroli w dyskusję nt. nowych wyzwań w kontroli państwowej, instytucji kontrolnych i kontrolerów, w 2017 r. w Tallinie odbyła się trzecia Konferencja Młodych EUROSAI „YES". Celem konferencji było zwrócenie uwagi na stałą potrzebę rozwoju nowoczesnej kontroli w obliczu digitalizacji i rosnącej ilości danych elektronicznych. Przedstawiciele NIK poprowadzili warsztaty poświęcone problematyce jednolitości danych elektronicznych pozyskiwanych w toku kontroli, w tym form ich zapisu i prezentacji.

NIK kontynuowała w 2017 r. swoje zaangażowanie w pracach pozostałych struktur organizacji, a także uczestniczyła w inicjatywach i wspólnych projektach, np. przedstawiciele NIK uczestniczyli w dorocznym spotkaniu grupy zadaniowej EUROSAI ds. kontroli i etyki (TFAE)[31]. 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. W 2017 r. prace grupy koncentrowały się na opracowaniu wytycznych dotyczących kontroli etyki, modelu szkolenia w zakresie zarządzania kwestiami etycznymi w NOK oraz wytycznych związanych z wdrażaniem *Kodeksu Etyki INTOSAI* w NOK członkowskich EUROSAI. Podczas spotkania przedstawiciel NIK poprowadził warsztaty mające na celu dyskusję nt. dotychczasowych rezultatów prac grupy, a także oczekiwań i potrzeb w zakresie zarządzania etyką w NOK.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach przewodnictwa Grupie Roboczej EUROSAI ds. systemów informatycznych (ITWG), która zrzesza specjalistów z obszaru audytu IT najwyższych organów kontroli (NOK) z 36 krajów, oprócz udziału w działalności merytorycznej prowadzi sekretariat tej grupy, którego organizację powierzono Departamentowi Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Audytorzy zrzeszeni w ITWG wspólnie wypracowują autorskie projekty, których celem jest m.in. prowadzenie i rozwijanie analitycznej internetowej bazy raportów z kontroli (*The CUBE)*, samoocena NOK w zakresie prowadzenia kontroli w obszarze IT (*IT Self Assessment*), samoocena narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez NOK (*IT Audit Self Assessment*), a także przeprowadzanie kontroli równoległych w obszarze IT (*Parallel Audits*). NIK przewodniczy projektowi *The CUBE*.

W 2017 r. działania sekretariatu, jak i członków grupy w NIK koncentrowały się na nowych wyzwaniach w obszarze IT. Eksperci ITWG, w tym reprezentanci NIK, we współpracy z ekspertami INTOSAI rozwinęli *Active IT Audit Manual* – zautomatyzowane narzędzie informatyczne wspierające przeprowadzanie kontroli IT. Z uwagi na rosnące zainteresowanie tym narzędziem skonstruowanym w 2016 r. przy współpracy NIK i NOK Albanii i stale rozwijanym m.in. przez ekspertów NIK, w październiku 2017 r. w NOK Portugalii zorganizowano międzynarodowe warsztaty, poświęcone rozbudowywaniu istniejącej koncepcji. Spotkanie równolegle dotyczyło pracy podgrupy *The CUBE*, gdzie kontrolerzy z kilku europejskich NOK, pod kierownictwem eksperta z NIK, pracowali nad kolejnymi etapami rozwoju bazy, w tym nad połączeniem jej z *Active IT Audit Manual* oraz analizą graficzną.

Działalność sekretariatu ITWG, po uzgodnieniu przez EUROSAI *Planu strategicznego na lata 2017-2023*, koncentrowała się na przygotowaniu *Planu działania ITWG na lata 2017-2020*. Z uwagi na strategiczne decyzje podejmowane podczas X Kongresu EUROSAI sekretariat ITWG brał udział w przygotowaniach NIK do Kongresu.

W kwietniu 2017 r. w Pradze odbyło się seminarium nt. wdrażania standardów ISSAI 300, tj. podstawowych zasad kontroli wykonania zadań. W czasie tego wydarzenia uczestnicy, w tym przedstawiciele NIK, mogli zapoznać się oraz porozmawiać nt. doświadczeń i najlepszych praktyk europejskich NOK w obszarze kontroli wykonania zadań. Podjęto również dyskusję o zastosowaniu standardów ISSAI 300 w przykładowych kontrolach zaprezentowanych uczestnikom seminarium.

[30] Ang. *INTOSAI Donor Cooperation.*
[31] Ang. *Task Force on Audit and Ethics.*

Kolejne seminarium EUROSAI w 2017 r. zorganizowane w Pradze poświęcone było wymianie doświadczeń w prowadzeniu kontroli międzynarodowych. W jego czasie uczestnicy dyskutowali nt. uaktualnionego standardu INTOSAI dot. kontroli międzynarodowych, ISSAI 5800, a także prezentowali rozwiązania problemów napotkanych w czasie prowadzenia tego typu kontroli. Przedstawiciel NIK zaprezentował m.in. możliwości zwiększenia efektywności działalności NOK wynikające z udziału w kontrolach międzynarodowych.

Grupa Robocza EUROSAI ds. kontroli środowiskowych obradowała na dorocznym spotkaniu i seminarium, które w 2017 r. odbyło się w Tiranie. Delegat NIK zaprezentował m.in. wprowadzoną w Izbie *Politykę środowiskową* i inne działania na rzecz zmniejszenia niekorzystnego oddziaływania NIK na środowisko. Ponadto, występując także jako przedstawiciel Zarządu EUROSAI, reprezentant NIK przedstawił propozycję przypisania niektórych działań Grupy Roboczej do celów strategicznych EUROSAI na lata 2017-2023.

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

Komitet Kontaktowy stanowi zgromadzenie prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) 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 – współpracując ze sobą na bieżąco – przygotowują propozycje tematów i zagadnień będących przedmiotem obrad Komitetu, oraz przez organy robocze złożone z ekspertów reprezentujących zainteresowane NOK. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli aktywnie uczestniczyła w zebraniu Komitetu, brała też udział w pracach łączników oraz organów roboczych Komitetu: grup roboczych (ds. funduszy strukturalnych, ds. VAT), grupy zadaniowej ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego oraz sieci współpracy (ds. kontroli polityki fiskalnej, ds. niezależnych ocen w sprawozdaniach przedkładanych krajowym parlamentom).

Zebranie Komitetu Kontaktowego

Zasadniczą część zebrania Komitetu, które odbyło się w październiku 2017 r. w Luksemburgu, stanowiło seminarium pt. *Czy NOK mogą przyczynić się do odzyskania zaufania obywateli UE?* Bardzo istotne jest, aby unijny budżet i budżety krajowe były przejrzyste i zrozumiałe dla obywateli, podobnie jak sprawozdania rządów z wykonania budżetu. Postulowano, aby najwyższe organy kontroli – jako organy fachowe i niezależne – wyrażały sprzeciw wobec opracowywania dokumentów nieczytelnych i niezrozumiałych, a także poddawały krytycznej ocenie efektywność działań administracji, zwracając uwagę na projekty nieprzynoszące zakładanych skutków. Działania takie pozwoliłyby opinii publicznej lepiej poznać pracę NOK, co podniosłoby ich rangę i zaufanie do nich obywateli. Jest to szczególnie ważne w kontekście niskiego – coraz niższego zaufania obywateli do instytucji rządowych.

Uczestnicy spotkania podkreślili, że NOK powinny wybierać tematy do kontroli istotne dla obywateli (poruszając również drażliwe kwestie), a także sporządzać wyważone, wiarygodne i zrozumiałe sprawozdania w takim terminie, aby zawarte w nich zalecenia można było uwzględniać przy tworzeniu przyszłych polityk. Ważne jest również, aby NOK dostosowywały swoje sprawozdania i sposoby komunikacji do określonej grupy docelowej.

Zastanawiano się, jakie działania mogą podjąć NOK, aby zwiększyć zaufanie obywateli do instytucji rządowych. Rozważano kwestię, czy zdarza się, że najwyższe organy kontroli obawiają się ogłosić wnioski z kontroli, bo spodziewają się trudności, a także jak często spotykają się z presją, aby zmienić ustalenia lub wnioski z kontroli lub nie publikować pewnych informacji. Podkreślono, że NOK muszą prowadzić stały i bezpośredni dialog z interesariuszami nie tylko pokazując problemy czy trudności związane z wykonaniem budżetu, ale całościowo oceniając działalność administracji.

W sesji poświęconej doskonaleniu komunikacji z obywatelami oraz nowym formom prezentacji wyników kontroli przedstawiciel ETO omówił wyniki ankiety przeprowadzonej wśród NOK UE nt. istniejących i planowanych metod komunikowania się przez najwyższe organy kontroli z obywatelami. Wszystkie NOK publikują sprawozdania roczne i sprawozdania z poszczególnych kontroli, a także m.in. sporządzają komunikaty prasowe, organizują spotkania informacyjne i konferencje prasowe, seminaria dla ekspertów i opinii

publicznej, wydają broszury informacyjne. Szesnaście NOK publikuje roczne plany kontroli, natomiast tylko niektóre publikują informacje o stanie kontroli w toku. Ankieta pokazała, że prawie wszystkie NOK publikują sprawozdania z kontroli w internecie, ponad połowa z nich korzysta z Facebooka i Twittera, zaś niektóre wykorzystują kanały YouToube i LinkedIn. Za najbardziej innowacyjne metody komunikacyjne, które wykorzystują lub których wprowadzenie planują, europejskie NOK uważają m.in. ikonografiki, interaktywne sprawozdania, platformę internetową dla obywateli czy hackatony (inaczej maratony projektowania), skierowane do programistów, projektantów grafiki i studentów, ukierunkowane na projektowanie innowacyjnych aplikacji.

Prace grup roboczych

Działalność Komitetu Kontaktowego to przede wszystkim prace jego organów roboczych, które zajmują się ogólnymi lub szczegółowymi zagadnieniami kontroli środków UE lub innymi kwestiami związanymi z UE, będącymi przedmiotem zainteresowania NOK. Grupy robocze powoływane są do długoterminowych projektów, grupy zadaniowe – do zagadnień, które wymagają krótkotrwałej współpracy, zaś sieci współpracy – do monitorowania konkretnych obszarów i wymiany najlepszych praktyk.

Grupa robocza ds. funduszy strukturalnych powstała w 2000 r. dla prowadzenia kontroli koordynowanych dotyczących zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich. Grupa zakończyła w 2017 r. kontrolę równoległą, której celem było zbadanie roli tych funduszy w realizacji strategii Europa 2020 w obszarze edukacji i/lub zatrudnienia. Było to ostatnie działanie przeprowadzone przez grupę, gdyż – po 17 latach przewodniczenia grupie – NOK Niemiec zrezygnował z pełnienia tej funkcji, a grupa zakończyła swoją działalność.

Grupa zadaniowa ds. europejskiej unii bankowej istnieje od 2014 r. Współprzewodniczą jej NOK Niemiec i NOK Holandii. Grupa przeprowadziła kontrolę równoległą nadzoru nad tzw. mniej istotnymi instytucjami[32]. Kontrola wykazała różnice w nadzorze bankowym między państwami UE (dotyczące m.in. organizacji nadzoru i finansowania działalności nadzorczej wyznaczonych organów krajowych), a także luki w kontroli tego nadzoru, np. brak dostępu do informacji Europejskiego Banku Centralnego, a także nieposiadanie przez niektóre NOK praw do kontrolowania (formalnie lub w praktyce).

Utworzona w 2008 r. sieć współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej, której przewodniczy NOK Finlandii, przedstawiła sprawozdanie z kontroli równoległej, która zbadała ryzyka towarzyszące rozliczalności finansów publicznych, a także to, w jaki sposób rządy wybranych państw członkowskich UE odpowiadają na – zgłaszane przez organizacje międzynarodowe – zalecenia dotyczące tego obszaru.

Na zebraniu w Luksemburgu Komitet przyjął również sprawozdanie sieci współpracy ds. kontroli strategii Europa 2020[33] (przewodniczący: NOK Portugalii; istnieje od 2012 r.) z seminarium, podczas którego uczestnicy wymienili się doświadczeniami nt. kontroli prowadzonych z zakresu edukacji, klimatu i energii. Sieć współpracy NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE działająca od 2002 r. jako forum wymiany doświadczeń z NOK państw członkowskich UE przedstawiła sprawozdanie z działalności w 2017 r. Współprzewodniczą jej NOK Rumunii i NOK Szwecji.

Przy współudziale eksperta z NIK dokonano w 2017 r. aktualizacji wytycznych i listy kontrolnej zawartej w publikacji *Kontrola zamówień publicznych*, przygotowanej kilka lat temu przez NIK Belgii, Niemiec, Danii i Portugalii pod auspicjami Komitetu Kontaktowego.

[32] Od listopada 2014 r. Europejski Bank Centralny (EBC) odpowiada za nadzór bankowy w strefie euro. Razem z organami krajowymi tworzy tzw. Jednolity Mechanizm Nadzorczy, w ramach którego EBC odpowiada za bezpośredni nadzór nad „ważnymi" bankami (*significant institutions*), natomiast organy krajowe nadzorują pozostałe, tzw. mniej istotne instytucje (*less significant institutions)*.

[33] Strategia Europa 2020 ma na celu podniesienie konkurencyjności UE przy jednoczesnym zachowaniu jej modelu społecznej gospodarki rynkowej i znacznej poprawie efektywnej gospodarki zasobami. Zainicjowana została w marcu 2010 r. w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy.

4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

Tabela 1. Kontrole równoległe i koordynowane, realizowane w 2017 r.

Lp.	Temat kontroli	Uczestnicy kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2017 r.
1.	*Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie"*	Polska, Słowacja, Ukraina	Decyzja o przeprowadzeniu kontroli równoległej podjęta została na spotkaniu we Lwowie w grudniu 2015 r. W 2016 r. przedstawiciele wszystkich instytucji zaangażowanych w przeprowadzenie tej kontroli podpisali *Wspólne stanowisko dotyczące współpracy w ramach kontroli MRB Karpaty Wschodnie*. Strona polska (Delegatura w Rzeszowie) opracowała projekt programu wspólnej kontroli, który został zaakceptowany przez NOK Słowacji i Ukrainy. Kontrole krajowe w Polsce, na Słowacji i Ukrainie zakończyły się w III kwartale 2017 r. Projekt wspólnej międzynarodowej informacji o wynikach kontroli opracowała strona polska – Delegatura NIK w Rzeszowie w grudniu 2017 r. i przekazała do NOK Słowacji i Ukrainy w celu zatwierdzenia. Informacja została podpisana przez prezesów NOK Polski, Słowacji, Ukrainy w marcu 2018 r.
2.	*Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami*	Białoruś, Polska, Ukraina	Kontrola sprawdzająca wdrożenie zaleceń ze wspólnego raportu trójstronnego z 2008 r. W 2017 r. finalizowane były prace nad scaleniem wyników kontroli w poszczególnych krajach (koordynowane przez NOK Ukrainy). Raport końcowy z kontroli został podpisany przez szefów NOK Białorusi, Polski oraz Ukrainy w kwietniu 2017 r. w Rzymie na spotkaniu Grupy Roboczej EUROSAI ds. kontroli Funduszy na rzecz Kataklizmów i Katastrof. Nierozwiązany dotychczas międzynarodowy problem złej jakości wód zlewni rzeki Bug pozostaje w stałym zainteresowaniu NOK krajów uczestniczących w kontroli: Białorusi, Polski i Ukrainy.
3.	*Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy UE*	Polska, Słowacja	W 2017 r. NIK realizowała kontrolę pt. *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej*, prowadzoną równolegle do kontroli NOK Słowacji *Wsparcie ruchu turystycznego na Słowacji ze środków finansowych Unii Europejskiej*. Kontrolowano 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 Instytucje Zarządzające tymi programami. Celem głównym kontroli była ocena skuteczności działań podejmowanych w ramach ww. programów, realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 w obszarze turystyki. Informacja o wynikach kontroli NIK została podpisana w styczniu 2018 r.
4.	*Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (tzw. Air Quality)	Albania, Bułgaria, Estonia, Gruzja, Hiszpania, Izrael, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwajcaria, Węgry, Europejski Trybunał Obrachunkowy	Pomysł kontroli w zakresie ochrony powietrza powstał w ramach Grupy Roboczej EUROSAI. Uczestnikami kontroli, koordynowanej przez NOK Holandii i Polski, są państwa będące członkami UE i pozostające poza jej strukturami oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy (razem 15 instytucji). Celem projektu, składającego się z kontroli równoległych, jest ocena skuteczności i efektywności działań służących poprawie jakości powietrza, podejmowanych przez władze poszczególnych państw. Wspólny raport końcowy i raporty krajowe powinny posłużyć sformułowaniu jednolitych wniosków i rekomendacji. W czerwcu 2016 r. odbyło się w Hadze pierwsze spotkanie uczestników kontroli, na którym omówiono m.in. kwestie związane z ustaleniem zakresu planowanych audytów. Kolejne spotkania w 2017 r. poświęcone były m.in.: – omówieniu kwestionariuszy przesłanych przez uczestników i założeń konstrukcji wspólnego raportu podsumowującego projekt oraz założeń w zakresie budowy i treści raportu przygotowanego przez zespół koordynacyjny i stanowiącego podsumowanie działań w zakresie europejskiego audytu dot. ochrony powietrza na bazie projektu przygotowanego przez stronę polską; – przygotowaniu planu działań w zakresie sposobu gromadzenia danych od uczestników projektu oraz wykorzystania do tego narzędzia informatycznego – przygotowanego przez stronę holenderską, a także przygotowaniu układu zawartości raportu podsumowującego projekt; – prezentacji przez wszystkich uczestników kontroli stanu zaawansowania swoich audytów krajowych; – dyskusji nad głównymi problemami dot. zanieczyszczenia powietrza w poszczególnych krajach.
5.	*Wkład funduszy strukturalnych w realizację celów Strategii Europa 2020 w obszarze edukacji i zatrudnienia*	Czechy, Dania, Finlandia, Holandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Włochy	Grupa Robocza ds. funduszy strukturalnych powołana przez Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli UE i ETO, w której uczestniczy NIK, realizowała w latach 2016-2017 kontrolę w obszarze wykorzystania przez państwa członkowskie funduszy strukturalnych do realizacji celów strategii Europa 2020 w obszarze edukacji/zatrudnienia. W II połowie 2016 r. została przeprowadzona kontrola D/16/506/KAP *Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia* z uwzględnieniem szczegółowego planu kontroli równoległej, który zawiera wskazówki zapewniające porównywalność wyników kontroli krajowych na potrzeby wspólnego raportu końcowego. Raport końcowy z kontroli równoległej, został zaakceptowany przez Komitet Kontaktowy w 2017 r. i przekazany, m.in. do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz opublikowany m.in. na stronach www NOK państw uczestników kontroli i ETO.

Lp.	Temat kontroli	Uczestnicy kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2017 r.
6.	*Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS*	Chorwacja, Polska, ETO	Kontrola zrealizowana została z inicjatywy własnej NIK, w związku z porozumieniem pomiędzy ETO, Państwowym Urzędem Kontroli Republiki Chorwacji oraz NIK. Izba przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Rozwoju oraz u wybranych beneficjentów projektów, które korzystały ze wsparcia ekspertów JASPERS[34]. Równolegle ETO przeprowadziło swoją kontrolę w Polsce, 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 to wsparcie, miały mniejszą liczbę uwag KE oraz były rozpatrywane w krótszym czasie w porównaniu z projektami, w ramach których przygotowywano wnioski bez takiego wsparcia. Współpraca NIK i ETO polegała m.in. na konsultowaniu i uzgadnianiu dokumentów powstałych w związku z kontrolą, na etapie planowania i realizacji kontroli. W ramach współpracy w 2017 r. zostało przygotowane w trzech językach (angielskim, serbochorwackim i polskim) *Wspólne sprawozdanie dotyczące kontroli koordynowanej w zakresie wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS)*, które zostało opublikowane w lutym 2018 r.
7.	*Wpływ projektów zrealizowanych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013 oraz obecnie wdrażanego Programu Polska-Rosja 2014-2020 na rozwój turystyki i poprawę bezpieczeństwa podróżowania w woj. warmińsko--mazurskim i Obwodzie Kaliningradzkim*	Federacja Rosyjska, Polska	W 2017 r. podczas konferencji Najwyższej Izby Kontroli oraz Izby Kontrolno-Obrachunkowej Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej określono m.in. obszary, w ramach których możliwe i celowe byłoby przeprowadzenie kontroli równoległych. Uczestnicy spotkania wskazali, że mogą to być programy współpracy transgranicznej, tj. Litwa-Polska-Rosja 2007-2013 i obecnie wdrażany Polska-Rosja 2014-2020. W ramach pierwszego, już zakończonego, programu na projekty obejmujące partnerstwo transgraniczne wydano 146 mln euro, z czego 124 mln euro pochodziło z budżetu UE. Środki przeznaczono na modernizację muzeów, budowę dróg, modernizację szpitali, zakup sprzętu oraz samochodów specjalistycznych dla jednostek ratownictwa medycznego. Poziom finansowania drugiego programu to ok. 50 mln euro, które wydatkowane są m.in. na projekty z zakresu: współpracy na rzecz czystego środowiska w obszarze transgranicznym, współpracy na rzecz zachowania dziedzictwa historycznego i przyrodniczego i na wspólne działania w zakresie bezpieczeństwa granic. Jako wstępne propozycje tematów kontroli równoległych zaproponowano m.in. wpływ projektów zrealizowanych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013 na rozwój turystyki w woj. warmińsko-mazurskim i Obwodzie Kaliningradzkim.
8.	*Przygotowanie państw do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 ONZ*	ok. 60 NOK na całym świecie, w tym NIK, koordynatorem kontroli jest Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju (IDI)	Kontrola wykonania zadań w oparciu o standardy ISSAI. Kolegium NIK podjęło uchwałę w sprawie wprowadzenia kontroli *Przygotowanie do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 ONZ* do planu pracy NIK. Podczas kontroli będzie zastosowane kryterium *whole--of-government*, które polega na wspólnej odpowiedzialności organów publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym za realizację Agendy 2030, przy zaangażowaniu innych partnerów. Koncepcja ta dotyczy zapewnienia pionowej i poziomej koordynacji działań publicznych. Dzięki realizacji koncepcji spójnego rządu zwiększa się poziom spójności polityki publicznej, innowacyjności, efektywności wykorzystania dostępnych zasobów i efektu synergii. Na jednym ze spotkań ws. tej kontroli delegacja NIK przedstawiła założenia i program kontroli realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce.

5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO

Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała w 2017 r. współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE, przede wszystkim przez udział NIK w kontrolach ETO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 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 prowadzonymi przez Trybunał na terytorium RP, co stanowi realizację zobowiązań wynikających z przepisów prawa wspólnotowego. W 2017 r. ETO wprowadził nowe zasady obiegu korespondencji dotyczącej prowadzonych przez siebie kontroli w państwach członkowskich – przekazał dokument w sprawie procedur zawiadamiania o planowanych kontrolach, o ustaleniach stanu faktycznego i o zamknięciu kontroli, a także zasad koordynowania przez najwyższe organy kontroli (NOK) procesów związanych z zawiadamianiem o kontrolach Trybunału oraz z przesyłaniem odpowiedzi władz

[34] 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.

krajowych[35]. W ramach tych zasad NIK nie koordynuje już procesu przekazywania zawiadomień o planowanych kontrolach Trybunału/ustaleń stanu faktycznego do władz krajowych oraz odpowiedzi władz krajowych. Obecnie współpraca w ramach kontroli ETO w Polsce obejmuje udział kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów (tzw. asysty), analizę uwag instytucji krajowych do wstępnych ustaleń kontroli, a w uzasadnionych przypadkach także zgłaszanie uwag do tych ustaleń. W 2017 r. ETO przeprowadził w Polsce 16 kontroli.

Tabela 2. Kontrole przeprowadzone przez ETO na terytorium RP w 2017 r.

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane / zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
1.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2016, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny „Lubuskie" (2007PL161PO008), instrumenty inżynierii finansowej	– Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego – Pośrednik finansowy	– Delegatura w Zielonej Górze
2.	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 Zawiadomienie o wizycie kontrolnej w dniach 13-17 marca 2017 r.	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego – Prokuratura Krajowa – wybrani beneficjenci	– Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
3.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2016 (DAS 2016): kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)	– Agencja Rynku Rolnego – Bank Żywności we Wrocławiu	– Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
4.	Kontrola dotycząca osiągnięcia celów strategii Europa 2020 w zakresie dostępu do sieci szerokopasmowych w Polsce	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Cyfryzacji – Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego – Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego – Centrum Projektów Polska Cyfrowa – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Urząd Komunikacji Elektronicznej – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – wybrani beneficjenci	–
5.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2017 (DAS 2017), kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wybrani beneficjenci	– Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6.	Kontrola dotycząca zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w wydatkach UE przez Komisję Europejską	– Ministerstwo Sprawiedliwości – Ministerstwo Finansów – Prokuratura Krajowa	– Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
7.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2017 (DAS 2017): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Powiadomienie o wizycie kontrolnej we wrześniu 2017 r.	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wybrani beneficjenci	–
8.	Kontrola dotycząca jakości powietrza w Europie, w szczególności dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy	– Ministerstwo Środowiska – Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Krajowe Laboratorium Referencyjne i Wzorujące w Krakowie – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie – wybrani beneficjenci	– Delegatura w Krakowie

[35] NIK przetłumaczyła dokument i udostępniła ministerstwom oraz urzędom marszałkowskim.

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane / zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
9.	Wizyta informacyjna w kontekście kontroli prowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dotyczącej instrumentów wspierających działania demonstracyjne na dużą skalę związane z innowacyjnymi technologiami w zakresie energii odnawialnej oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CSS)	– Ministerstwo Energii – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci	– Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji – Delegatura w Katowicach
10.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2014-2020, Program Operacyjny 014PL16M1OP001 *Infrastruktura i Środowisko*	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci / odbiorcy końcowi	– Departament Infrastruktury
11.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2014-2020, Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014PL16M2OP007	– Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego – wybrani beneficjenci / odbiorcy końcowi	–
12.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2014-2020, Program Operacyjny 2014PL05M9OP001 *Wiedza Edukacja Rozwój*	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci / odbiorcy końcowi	–
13.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2014-2020, Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014PL16M2OP001	– Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego – wybrani beneficjenci / odbiorcy końcowi	– Departament Budżetu i Finansów
14.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2014-2020, Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014PL16M2OP010	– Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego – wybrani beneficjenci / odbiorcy końcowi	–
15.	Kontrola wykonania zadań w zakresie działań podejmowanych przez Unię Europejską na rzecz dobrostanu zwierząt gospodarskich	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Infrastruktury – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Główny Inspektorat Weterynarii – wybrani beneficjenci	– Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2017 (DAS 2017): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Powiadomienie o wizycie kontrolnej w listopadzie 2017 r.	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wybrani beneficjenci	–
17.	Kontrola Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych	– Ministerstwo Finansów – Bank Gospodarstwa Krajowego	–

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 i przebiegać bez zakłóceń. W 2017 r. NIK kontynuowała działania, które sprzyjają podejmowaniu współpracy z ETO w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE.

O bliskiej współpracy ETO i NIK świadczy fakt, że Izba stała się – w lutym 2017 r. – celem pierwszej oficjalnej wizyty zagranicznej Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Klausa-Heinera Lehnego, wybranego na to stanowisko w październiku 2016 r. Prezesi obu instytucji omówili wspólne przedsięwzięcia, m.in. współpracę przy kontroli równoległej dotyczącej jakości powietrza (*Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*) prowadzonej pod egidą EUROSAI[36]. Jej celem jest ocena skuteczności i efektywności działań służących poprawie jakości powietrza, podejmowanych przez władze poszczególnych państw, a zbadać to mają kontrole prowadzone przez najwyższe organy kontroli z 14 państw oraz ETO. Ponieważ w ramach swojej kontroli ETO przeprowadził kontrole w Polsce, Prezes NIK przedstawił szereg propozycji zmierzających do zapewnienia maksymalnej spójności w podejściu kontrolnym NIK i ETO – od etapu przygotowawczego aż do podsumowania wyników kontroli. Po konsultacjach obie instytucje podpisały we wrześniu 2017 r. list intencyjny w sprawie współpracy w prowadzonych równolegle przez siebie kontrolach jakości powietrza w Polsce.

[36] Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli.

Prezes NIK i Prezes ETO spotkali się także podczas zebrania Komitetu Kontaktowego w 2017 r., omawiając stan współpracy obu instytucji, w tym kontroli równoległych. Podkreślono także bliskie współdziałanie z polskim członkiem ETO – Januszem Wojciechowskim.

W latach 2016-2017 ETO, NIK i Państwowy Urząd Kontroli Chorwacji przeprowadziły kontrolę koordynowaną w zakresie wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS). Współpraca obejmowała zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli wykonania zadań dotyczącej skuteczności inicjatywy JASPERS w obszarze zarządzania w zakresie funduszy strukturalnych/funduszy spójności. NIK przeprowadziła kontrole w wybranych ministerstwach i organach odpowiedzialnych za realizację projektów objętych wsparciem JASPERS oraz na szczeblu poszczególnych projektów, zaś Trybunał – kontrolę w Polsce (w ścisłej współpracy z NIK), Chorwacji, Rumunii, na Malcie oraz w Komisji Europejskiej i Europejskim Banku Inwestycyjnym. Każdy z trzech NOK sporządził własne sprawozdanie z kontroli[37], ponadto w lutym 2018 r. opublikowano wspólne sprawozdanie z kontroli.

Niektóre formy współpracy NIK i ETO na przestrzeni 2017 r. stanowiły kontynuację podobnych działań z lat poprzednich. Należała do nich m.in. wymiana planów pracy i sprawozdań z kontroli, np. NIK przekazała sprawozdania dotyczące stosowania suplementów diety i potrzebnych działań na rzecz zwiększenia czystości rzeki Bug, które ETO przesłał do Komisji Europejskiej w celu zainteresowania jej wynikami tych kontroli. Izba sporządziła również i przekazała ETO wykaz 68 sprawozdań ze swoich kontroli opublikowanych w latach 2013-2017 z zakresu stosowania i wdrażania prawa UE w Polsce, co stanowiło pomoc dla Trybunału w przygotowaniu mającego się ukazać przeglądu horyzontalnego[38] nt. nadzorowania przez Komisję Europejską stosowania prawa unijnego przez państwa członkowskie. Kontynuując współpracę rozpoczętą w 2016 r. NIK wzięła również udział w redagowaniu danych o swoich kontrolach w projekcie przeglądu horyzontalnego ETO nt. strategii UE w dziedzinie energii i klimatu, który został opublikowany we wrześniu 2017 r.[39].

ETO opublikował artykuły pracowników NIK w jubileuszowej książce wydanej z okazji 40-lecia istnienia Trybunału, zaś artykuły dotyczące ETO i kontaktów z NIK były publikowane w dwumiesięczniku NIK „Kontrola Państwowa". NIK przekazywała informacje, uczestnicząc w ankietach ETO nt. doświadczeń w walce z korupcją i nadużyciami finansowymi, kontroli z zakresu integracji cudzoziemców, prowadzenia kontroli wykonania zadań oraz przeglądu wewnętrznych procesów NIK związanych z przygotowywaniem rocznego planu kontroli.

***

Wykonanie budżetu UE podlega również ocenie Parlamentu Europejskiego. Ponieważ Polska należy do największych beneficjentów środków unijnych, w kwietniu 2017 r. delegacja Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu przeprowadziła inspekcję wybranych blisko 20 projektów we Wrocławiu, Wieluniu, Bełchatowie, Strykowie, Warce i Warszawie oraz inwestycji drogowych pomiędzy Wrocławiem i Warszawą. Uwzględniając, że NIK regularnie przeprowadza kontrole dotyczące wydatkowania środków unijnych, w kwietniu 2017 r. delegacja Komisji wraz z jej przewodniczącą Inge Gräßle spotkała się z kierownictwem Izby; w spotkaniu uczestniczyli członkowie ETO oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej. NIK przedstawiła wyniki niektórych kontroli wraz z przykładami – nielicznych i jednostkowych – ujawnionych nieprawidłowości, przekazując ponadto szczegółowe dane o kontrolach realizacji projektów wizytowanych przez delegację.

[37] Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce – www.nik.gov.pl/plik/id,12582,vp,14980.pdf

[38] Przeglądy horyzontalne to publikacje umożliwiające ETO formułowanie uwag dotyczących istotnych zagadnień, które normalnie nie mogłyby być objęte kontrolą Trybunału.

[39] Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu – www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_PL.pdf.

6. Audyt organizacji międzynarodowych

W 2017 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 2017 r. członkowie zespołu audytu zewnętrznego podczas sześciu wizyt w CERN przeprowadzili, zgodnie z obowiązującymi międzynarodowymi standardami, audyt sprawozdań finansowych i zgodności wykonania budżetu CERN oraz audyt sprawozdań finansowych Funduszu Emerytalnego CERN. NIK przedłożyła w wymaganym przez CERN terminie następujące dokumenty podsumowujące audyt:

- raport z audytu finansowego CERN,
- raport z audytu finansowego Funduszu Emerytalnego CERN,
- wystąpienie do Zarządu CERN,
- wystąpienie do Zarządu Funduszu Emerytalnego CERN,
- raport zawierający ocenę i komentarze na temat rocznego raportu z działalności CERN,
- raport zawierający ocenę i komentarze na temat rocznego raportu Funduszu Emerytalnego CERN.

Prezentacja dokumentów audytu oraz uzgodnienia końcowych zapisów odbyły się 17 maja 2017 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 – ocena była zadowalająca. Wszystkie rekomendacje zespołu zgłoszone w wystąpieniach do zarządów zostały przyjęte do realizacji, a większość z nich została już zrealizowana. Ostateczne wersje raportów zostały przedstawione i przyjęte przez CERN podczas spotkań Komitetu Audytu oraz podczas otwartej sesji Rady CERN w czerwcu 2017 r. Przedstawiciele Rady CERN wysoko ocenili profesjonalną pracę zespołu NIK i jego bardzo dobrą współpracę z organami zarządzającymi CERN. W listopadzie 2017 r. został zatwierdzony program audytu CERN za rok 2017 oraz przeprowadzony został audyt śródroczny CERN za rok 2017.

6.2. Rada Europy

NIK została powołana na funkcję audytora zewnętrznego Rady Europy na lata 2014-2018. Mandat NIK 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. W 2017 r. były to audyty:

- Aktualizacji systemu informatycznego do obsługi wynagrodzeń (*Upgrade of IT CoE PeopleSoft System, Payroll Module*);
- Systemu informatycznego do przechowywania i zarządzania dokumentacją Rady Europy (*IT System for Records and Documents Management of the CoE*);
- Podziału i wykorzystania odpisów administracyjnych od środków pozabudżetowych RE (*Distribution and Use of Administrative Levies on Extrabudgetary Resources*);
- Linii programowej: Edukacja dla Obywatelstwa Demokratycznego – Europejskie Centrum ds. Języków Współczesnych – Centrum Północ Południe (*Programme Line: Education for Democratic Citizenship – European Centre for Modern Languages – North South Centre*).

Audyt jest prowadzony zgodnie ze standardami międzynarodowymi. W związku z audytami objętymi mandatem NIK członkowie zespołu oraz wspierający zespół eksperci z NIK odbyli 14 wizyt w siedzibie RE w Strasburgu oraz dwie wizyty w Biurach Rady Europy w Lizbonie i Grazu. Przedstawiciele zespołu uczestniczyli w dwóch posiedzeniach Komitetu Audytu i Komisji Budżetowej Rady Europy. NIK przedłożyła w wymaganym przez RE terminie następujące dokumenty podsumowujące audyt:

- opinie dotyczące prawidłowości i rzetelności prezentacji sprawozdań finansowych oraz rachunków budżetowych,
- raporty na temat skonsolidowanych sprawozdań finansowych RE,
- wystąpienie do Komitetu Ministrów RE na temat skonsolidowanych sprawozdań finansowych i rachunków budżetowych RE.

Dokumenty zostały zaprezentowane i poddane pod dyskusję na posiedzeniu Grupy Roboczej Komitetu Delegatów Ministrów ds. Programu, Budżetu i Administracji w lipcu 2017 r. Ostateczne przyjęcie raportu odbyło się na posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów RE we wrześniu 2017 r.

Rada Europy poprosiła NIK o przeprowadzenie audytu finansowego dodatkowych projektów wdrażanych z udziałem środków stron trzecich niewchodzących w skład budżetu Rady, ale przez nią realizowanych. Audyt takich projektów/programów nie jest objęty bezpośrednio mandatem audytora zewnętrznego określonym w umowie, jednak Rada kieruje się w tym względzie zasadą jednego audytora. Zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez RE, na podstawie odrębnych porozumień o współpracy, zespół NIK przeprowadził w roku 2017 audyt dwóch takich projektów:

- Audyt *Planu działania dla Ukrainy 2015-2017* (II etap),
- Audyt *Planu działania dla Gruzji 2016-2019* (I etap).

6.3. Mechanizm ATHENA, NATO, Instytut UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS[40] oraz Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI[41]

Mechanizm ATHENA odpowiada za finansowanie operacji wojskowych prowadzonych przez Unię Europejską w ramach tzw. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – CSDP[42]. W skład Kolegium Audytorów wchodzi sześciu kontrolerów mianowanych przez Komitet Specjalny. W 2017 r. zakończyła się kadencja przedstawiciela NIK w kolegium Audytorów Mechanizmu ATHENA.

Instytut Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem – EUISS jest autonomiczną agencją utworzoną w 2002 r. w ramach unijnej wspólnej polityki zagranicznej, której celem jest badanie istotnych z punktu widzenia UE zagadnień związanych z bezpieczeństwem i zapewnienie forum dla wymiany poglądów na ten temat. W 2017 r. zakończyła się kadencja reprezentanta NIK w Kolegium Audytorów Instytutu UE ds. Studiów nad Bezpieczeństwem.

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji – EUI prowadzi studia doktoranckie i badania naukowe z perspektywy europejskiej. Instytut jest organizacją międzynarodową, której zarządzanie finansowe podlega ocenie dwu kontrolerów zewnętrznych; w kadencji 2016-2020 jednym z nich jest pracownik NIK. W listopadzie 2017 r. kontrolerzy przedstawili sprawozdanie na zebraniu Komisji Budżetowej Wysokiej Rady, głównego organu Instytutu.

Najwyższe Organy Kontroli krajów członkowskich NATO spotkały się, jak co roku, także w roku 2017, aby omówić roczny raport z działalności Międzynarodowej Rady Audytorów NATO (IBAN). W spotkaniu uczestniczył przedstawiciel NIK.

7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw

7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna

Istotnym partnerem współpracy bilateralnej jest dla NIK Ukraińska Izba Obrachunkowa. W 2017 r. kontrolerzy NIK dzielili się ze stroną ukraińską wiedzą i doświadczeniami w zakresie m.in. kontroli finansów publicznych w Polsce, bezpieczeństwa drogowego, uprawnień w zakresie kontroli zamówień publicznych, procedur audytu i kontroli oraz współpracy międzyinstytucjonalnej.

Na przełomie listopada i grudnia 2017 r. NIK zorganizowała polsko-ukraińskie seminarium *Rola kontroli efektywności wydatkowania środków publicznych w modernizacji demokratycznego państwa,* którego głównym założeniem była prezentacja roli NIK w transformacji Polski w kontekście reform na Ukrainie. W szkoleniu wzięli udział m.in. przedstawiciele Izby Obrachunkowej Ukrainy i Rady Najwyższej Ukrainy.

Współpraca z Najwyższym Urzędem Kontroli Słowacji koncentrowała się na wspólnych kontrolach równoległych – funkcjonowania Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery Karpaty Wschodnie i wsparcia ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej. W 2017 r. kontynuowano także wymianę doświadczeń w zakresie m.in. analizy kontroli wykonania zadań, współpracy z uczelniami wyższymi, działań analitycznych podejmowanych przez NOK, procesu rocznego planowania pracy kontrolnej (analiza ryzyka, zapewnienie jakości, działania analityczne) oraz sposobów prezentacji wyników kontroli. Podczas jednej ze słowackich wizyt w Delegaturze NIK w Krakowie omówiono funkcjonujący od ponad dwóch lat w NIK nowoczesny system zapewnienia jakości kontroli. Eksperci NIK zapoznali gości z systemem, jego budową i zabezpieczeniami, stroną formalną i projektową.

40 Ang. *European Union Institute for Security Studies* – EUISS.
41 Ang. *European University Institute*.
42 Ang. *Common Security and Defence Policy*.

Pod koniec 2017 r. w Olsztynie odbyła się wspólna konferencja Najwyższej Izby Kontroli oraz Izby Kontrolno-Obrachunkowej Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Tematem spotkania była metodyka kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli budżetowych. Celem obrad było też określenie obszarów, w ramach których możliwe i celowe byłoby przeprowadzenie kontroli równoległych. Ponadto delegacja NIK wzięła udział w Międzynarodowym Forum Ekonomicznym (SPIEF) w Sankt Petersburgu, gdzie na zaproszenie Izby Obrachunkowej Rosji przedstawiciele NIK uczestniczyli w panelu dyskusyjnym poświęconym planowaniu projektowemu i jego efektywności w procesie budżetowym. W 2017 r. podpisana została umowa o współpracy pomiędzy NIK a NOK Rosji.

Kolejna umowa w sferze dwustronnej współpracy najwyższych organów kontroli została podpisana podczas wizyty w NIK Audytora Generalnego Litwy Arūnasa Dulkysa na jesieni 2017 r. Porozumienie o partnerstwie i współpracy pomiędzy NIK a Urzędem Kontroli Państwowej Litwy ma na celu przede wszystkim umożliwienie wymiany doświadczeń. Audytor Generalny Litwy wystąpił również do NIK z prośbą o dokonanie przeglądu partnerskiego. Litewscy kontrolerzy mogli zapoznać się także z procesami komunikacji NIK z parlamentem i opinią publiczną oraz przygotowywania budżetu Izby.

Na spotkaniu szefów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii (tzw. Grupa V4+2), z udziałem NOK Białorusi i Mołdawii w roli obserwatorów, Prezes NIK omówił wdrożony w Izbie nowy system zarządzania jakością, w ramach którego wprowadzono zarządzanie projektowe oraz ocenę jakości kontroli. Na spotkaniu, które odbyło się we wrześniu 2017 r., przedstawiono także działalność analityczną NIK i omówiono szczegółowo temat jakości kontroli.

W październiku 2017 r. odbyły się doroczne konsultacje pomiędzy Prezesem Najwyższej Izby Kontroli i Prezesem Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec. Podczas tej sesji dokonano oceny współpracy pomiędzy obiema instytucjami, przyjęto program wspólnych działań na kolejny rok oraz omówiono kwestie z dziedziny kontroli handlu elektronicznego (*e-commerce*).

Ponadto przedstawiciele NIK wzięli udział w XV konferencji poświęconej audytowi wewnętrznemu[43] w Brukseli. Tematyką była rola audytu i kontroli w obliczu zachodzących zmian w sektorze publicznym oraz wyzwania z tym związane.

NIK dzieli się chętnie wiedzą i doświadczeniami podczas wizyt studyjnych i praktyk kontrolerów z innych państw. W 2017 r. w takich szkoleniach wzięli udział m.in. audytorzy z Urzędu Kontroli Państwowej Gruzji i Albanii, którzy byli szczególnie zainteresowani kwestiami związanymi z przeprowadzaniem kontroli finansowych.

7.2. Współpraca bliźniacza

Albania

W 2017 r. NIK kontynuowała realizację projektu współpracy bliźniaczej (ang. *twinning*) *Wzmocnienie potencjału kontroli zewnętrznej Urzędu Kontroli Państwowej Albanii*, który rozpoczął się w marcu 2016 r. W jego realizację zaangażowani są eksperci NIK oraz eksperci z Państwowego Urzędu Kontroli Chorwacji, Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii i Trybunału Obrachunkowego Portugalii, a także eksperci zewnętrzni z innych instytucji.

Azerbejdżan

Pod koniec 2016 r. Komisja Europejska ogłosiła konkurs na przeprowadzenie projektu współpracy bliźniaczej dla Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu, mającego na celu wzmocnienie jej potencjału administracyjnego i instytucjonalnego. NIK zgłosiła swą ofertę i na początku 2017 r. została wybrana do realizacji projektu. W ramach projektu realizowane są cztery komponenty: (1) *Zasoby ludzkie i administracja*, (2) *Kontrola finansowa i kontrola zgodności*, (3) *Kontrola wykonania zadań* oraz (4) *Współpraca z interesariuszami*. Realizacja projektu rozpoczęła się w październiku 2017 r., a jego zakończenie zaplanowane jest na 31 grudnia 2019 r.

Kosowo

Odpowiadając na ogłoszone przez Komisję Europejską zaproszenie do realizacji projektu współpracy bliźniaczej w wersji *twinning light* pn. *Rozwój potencjału zawodowego Narodowego Urzędu Kontroli Kosowa (KNAO) w zakresie kontroli przedsiębiorstw publicznych*, NIK w czerwcu 2017 r. przesłała swoją ofertę. Realizacja projektu została przyznana NIK. Konferencja otwierająca projekt, w której udział wziął Prezes NIK, odbyła się w Prisztinie 16 listopada 2017 r. W ramach projektu współpracy bliźniaczej zaplanowano 13 misji eksperckich oraz wizytę studyjną w Polsce.

[43] Internal Audit Service Conference 2017.

Projekt składa się z dwóch komponentów: pierwszy poświęcony jest analizie prawodawstwa i wewnętrznych procedur NOK Kosowa regulujących prowadzenie kontroli finansowej w przedsiębiorstwach państwowych, przedstawieniu propozycji ich nowelizacji oraz przygotowaniu programu szkoleniowego w zakresie ich stosowania. Komponent drugi poświęcony jest pracy nad rozwojem praktycznych umiejętności kontrolerów KNAO poprzez ich udział w szkoleniach i udzielaniu wsparcia ekspertów podczas kontroli przedsiębiorstw państwowych. Projekt współpracy bliźniaczej realizowany przez NIK w Kosowie jest elementem unijnego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na lata 2014-2020 (IPA II).

Podczas realizacji projektu ekspertów NIK wspierają eksperci z Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii. W roku 2017 zrealizowanych zostało sześć misji eksperckich, a pozostałe działania w ramach projektu zaplanowane zostały na pierwsze półrocze roku 2018.

8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi

Korpus Północno-Wschodni

NIK przejęła w 2017 r. rolę audytora Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego. Ten związek taktyczny NATO zrzesza obecnie 25 krajów (Belgia, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Kanada, Litwa, Łotwa, Niemcy, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania). Korpus ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa naszego państwa, a także całego regionu, umiejscawiając konkretne siły Sojuszu w tej części Europy. Powierzenie roli audytora Korpusu Najwyższej Izbie Kontroli stanowiło wyraz zaufania zarówno do profesjonalizmu Izby, jak i do znajomości problematyki związanej z obroną narodową.

W związku z przejęciem przez NIK roli audytora Korpusu (Izba wykona audyty za lata 2016-2018) w szczecińskiej kwaterze odbyło się spotkanie polskich, niemieckich i duńskich kontrolerów z przedstawicielami dowództwa jednostki. Podczas spotkania zaprezentowany został jej budżet oraz sposób finansowania. Podsumowano także ostatnie trzy lata audytu prowadzonego przez Rigsrevisionen – najwyższy organ kontroli Danii.

Bank Światowy

Najwyższa Izba Kontroli od 2009 r. pełni funkcję audytora *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*, a od 2017 r. jest również audytorem *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły*. Badanie sprawozdań finansowych obu projektów prowadzone jest z uwzględnieniem standardów międzynarodowych. Z przedmiotowego badania sporządzane jest również stosowne sprawozdanie dla Banku Światowego.

ROZDZIAŁ IV

Działalność kontrolna

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

1. Standardy kontroli NIK

1.1. Rozwój metodyki kontroli

Prace nad rozwojem metodyki kontroli koncentrowały się w 2017 r. 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.

W roku 2017 zaktualizowane zostały wzory dwóch kluczowych dokumentów, jakimi są program kontroli oraz informacja o wynikach kontroli. W pierwszym przypadku chodziło między innymi o większe powiązanie dokumentu z wynikami etapu planowania kontroli. W przypadku wzoru informacji o wynikach kontroli skupiono się na warstwie prezentacyjnej dokumentu, w tym wykorzystaniu nowych technik prezentacji (infografik).

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.

1.2. Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli

W związku z postępującą informatyzacją jednostek sektora publicznego, a tym samym cyfryzacją procesów objętych kontrolą, kluczowa z punktu widzenia efektywności i skuteczności kontroli staje się umiejętność pozyskiwania i analizy danych z systemów informatycznych. 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 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 (ponad 100 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 dostępności danych jednostkowych, dotyczących poszczególnych transakcji (danych transakcyjnych) lub co najmniej szczegółowych danych gromadzonych w bazach analitycznych (tzw. hurtowniach danych). Z uwagi na ograniczony zakres gromadzenia danych transakcyjnych w centralnych bazach jedynym źródłem szczegółowych danych stają się lokalne systemy informatyczne kontrolowanych podmiotów. Wykorzystanie takich zasobów 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 wydatków i 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 zakresie danych gromadzonych przez te systemy, jak i jakość samych systemów, w tym precyzyjne powiązanie danych z obsługiwanymi procesami biznesowymi oraz 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.

Najwyższa Izba Kontroli od 16 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. Najwyższa Izba Kontroli korzysta również z narzędzi specjalistycznych wspomagających import danych zapisanych w plikach PDF (ABBY Transformer, PDF2XL Cogniview).

Ponieważ zakres podmiotowy kontroli musi być ograniczony, a zagadnienia objęte kontrolą i prezentowane w informacji o jej wynikach dotyczą często bardzo dużej liczby podmiotów w skali kraju, istotne jest pozyskiwanie informacji o możliwie dużej liczbie podmiotów. Jeśli niezbędne informacje nie są dostępne w systemach sprawozdawczych, jedyną drogą ich pozyskania jest zapytanie kierowane do szerokiego kręgu jednostek, przy pełnej świadomości ograniczonej wiarygodności pozyskanych tą drogą danych.

Do zasięgania informacji drogą elektroniczną wykorzystuje się w NIK narzędzia do wprowadzania danych w trybie on-line (kwestionariusze opracowane z zastosowaniem aplikacji Lime Survey), arkusze Excela, a także kwestionariusze skonstruowane w postaci aktywnych plików PDF (opracowane z zastosowaniem aplikacji Adobe LiveCycle).

W 2017 r. powyższe narzędzia wykorzystano do pobrania danych m.in. w ramach kontroli:
- *Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu* – gminy z dwóch województw;
- *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy* – gminy z całej Polski, nieobjęte kontrolą NIK i posiadające mniej niż 100 tys. mieszkańców;
- *Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych* – gminy i związki międzygminne z całej Polski;
- *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* – licea i szkoły policealne dla dorosłych;
- *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* – okręgowe komisje egzaminacyjne;
- *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności* – urzędy marszałkowskie i Ministerstwo Rozwoju.

W roku 2017 przeprowadzano również badania ankietowe w technologii CAWI (ang. Computer-Assisted Web Interview) poprzez ankiety elektroniczne otwarte – zamieszczane na stronie WWW NIK albo ankiety kierowane bezpośrednio na adresy poczty elektronicznej respondentów. Dotyczyło to m.in. kontroli:
- *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z PFRON* (ankieta otwarta oraz ankieta kierowana do pracodawców korzystających z dofinansowania PFRON);
- *Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym* (ankieta otwarta i ankieta kierowana do rodziców za pośrednictwem szkół);
- *Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne* (ankieta otwarta).

1.3. System zapewnienia jakości procesu kontrolnego

System zapewnienia jakości (SZJ) procesu kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli określa ogół działań będących elementem zarówno strategii NIK, jak i 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 dotychczas stosowane narzędzia służące do zapewnienia jakości, stosowane w NIK od roku 2003. Uwzględniał 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 na działaniach następczych skończywszy. 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. 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 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.

2. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja

Rezultaty prac związanych z przygotowaniem planu pracy na kolejny rok stanowią zawsze pierwszy krok na drodze do realizacji przez NIK jej funkcji kontrolnych. Na nim opiera się bowiem działalność kontrolna. Uchwalony przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli plan pracy, NIK przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej[1]. Sejm lub jego organy mogą go uzupełnić, ale jedynie o swoje wiążące Izbę zlecenia. Ustawa nie przewiduje innej możliwości zmiany planu pracy przez Sejm. Poza planem NIK przeprowadza także kontrole doraźne, stanowiące przede wszystkim reakcję na wszelkiego rodzaju sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach, będące m.in. wynikiem bieżącej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg i wniosków kierowanych do NIK zarówno przez obywateli, jak i ich przedstawicieli.

Prace związane z planowaniem kontroli w danym roku obejmują nie tylko realizację bieżącego planu pracy NIK, ale też 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 2017 rok.* Ponadto prowadzone były prace nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2018 rok,* który został uchwalony przez Kolegium NIK 15 listopada 2017 r.

2.1. Planowanie kontroli

Roczny plan pracy jest dla działalności NIK dokumentem o charakterze strategicznym. Jego przygotowanie to wieloetapowy proces, trwający z reguły od lutego do października każdego roku. Opracowanie planu należy – zgodnie z organizacją Izby – do Departamentu Strategii, który jest wspomagany przez funkcjonujący już od czterech lat Zespół do Spraw Planowania. Prace Zespołu zostały tak zaplanowane od strony merytorycznej, aby w efekcie tematy kontroli, a także pytania definiujące ich cele główne i szczegółowe, były skoncentrowane na najistotniejszych problemach, zidentyfikowanych w trakcie prac planistycznych w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa.

[1] Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

Ważnym obowiązkiem zarówno konstytucyjnym, jak i ustawowym, który został ujęty w *Planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok*, jest coroczna kontrola budżetowa. NIK jest bowiem zobowiązana do przedłożenia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni. Kontrola ta stanowi priorytetowe zadanie, na które składają się badania stanu realizacji budżetu w poszczególnych jego częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Mają one charakter kompleksowy, obejmują zarówno zagadnienia finansowe, jak i elementy kontroli wykonania zadań.

W procesie tworzenia *Planu pracy NIK na 2017 rok,* oprócz Departamentu Strategii i Zespołu do Spraw Planowania, uczestniczyła również większość kadry kontrolerskiej Najwyższej Izby Kontroli, począwszy od kontrolerów przeprowadzających czynności kontrolne, poprzez doradców specjalizujących się w określonej problematyce, członków kierownictwa poszczególnych departamentów i delegatur, radców prezesa NIK, a na członkach ścisłego kierownictwa Izby i Kolegium NIK skończywszy.

Punktem wyjścia do planowania kontroli na 2017 rok (poza kontrolami budżetowymi) była opracowana w Najwyższej Izbie Kontroli, *Analiza ryzyka*, wskazująca obszary wymagające kontroli obecnie, jak również w najbliższych latach. Była ona poprzedzona opisem celów społeczno-gospodarczych wynikających z obowiązującego prawa oraz z oficjalnych dokumentów określających założenia polityki państwa. Dla każdego zagadnienia tak sformułowaną analizę uzupełniono dodatkowo o obszary kontroli sugerowane przez właściwe merytorycznie departamenty NIK, uczestniczące w pracach nad *Planem pracy NIK na 2017 rok*. Na tej podstawie powstał dokument pn. *Sytuacja społeczno-gospodarcza. Analiza ryzyk*. Opracowanie to zawierało syntetyczną ocenę aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej w 31 dziedzinach, pogrupowanych w cztery podstawowe obszary, a mianowicie:

- państwo i jego funkcje,
- społeczeństwo – warunki i jakość życia,
- gospodarka,
- finanse państwa.

Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej przeprowadzona przez Zespół do Spraw Planowania wykazała, że ryzyka horyzontalne, które przyjęto do budowy *Planu pracy NIK na 2016 rok*, pozostają aktualne. Konsekwentnie zatem przyjęto, że tematy do *Planu pracy NIK na 2017 rok* muszą uwzględniać przede wszystkim:

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

Istotnym merytorycznym wkładem, uzupełniającym profesjonalną analizę poszczególnych rodzajów ryzyka oraz wpływającym na dobór tematów kontroli planowych w trakcie całego procesu tworzenia planu pracy, były:

- doświadczenia kontrolne NIK z lat poprzednich;
- wiedza kontrolerów NIK;
- przeprowadzone w 2016 r. kontrole rozpoznawcze w określonych obszarach narażonych na konkretne ryzyka;
- skargi i wnioski kierowane do NIK (corocznie wpływa ich ok. 6-7 tys.) jako sygnały o nieprawidłowościach w różnych obszarach funkcjonowania państwa bądź wskazujące na niedoskonałości lub brak rozwiązań prawnych i systemowych;
- sugestie tematów kontroli zgłoszone przez Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

2.2. Plan pracy NIK na 2017 r.

Do *Planu pracy NIK na 2017 rok* zgłoszono łącznie 456 propozycji tematów kontroli. Pracownicy i dyrektorzy jednostek kontrolnych NIK, członkowie kierownictwa oraz radcy prezesa zgłosili ogółem 344 tematy, natomiast 112 propozycji tematów – jako swoje sugestie – zgłosiły organy Sejmu RP, Senatu RP, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prezes Rady Ministrów. Większość propozycji organów Sejmu RP została ujęta w planach kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Znaczna część tych propozycji była w różnym stopniu zbieżna z propozycjami NIK. W *Planie pracy NIK na 2017 rok*, oprócz własnych tematów i zgłoszonych sugestii, wykorzystano także inne sygnały wskazujące na nieprawidłowości w różnych obszarach życia publicznego. Analizowane były również skargi od obywateli, skierowane do NIK.

Uchwalony przez Kolegium NIK 26 października 2016 r. *Plan pracy NIK na 2017 rok* przewidywał przeprowadzenie 110 kontroli, w tym: kontrolę wykonania budżetu państwa w 2016 r. w 111 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej, oraz wykonania założeń polityki pieniężnej w 2016 r.; cztery audyty międzynarodowe: trzy finansowe – Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), Funduszu Emerytalnego CERN, Rady Europy oraz audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy, a także 105 kontroli problemowych. Ponadto plan pracy zakładał kontynuację 12 kontroli rozpoczętych w 2016 r., których zakończenie zaplanowano na 2017 r. (kontrole przechodzące).

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

Z uwagi na zidentyfikowane w 2017 r. obszary ryzyka, prawie połowa ogółu tematów kontroli ujętych w planie pracy NIK przyporządkowana została do ryzyka *niskiej jakości usług publicznych* – 50 kontroli (46%). Dość istotny odsetek kontroli dotyczył także: *niskiej jakości stanowionego prawa i niedostatecznego jego egzekwowania oraz wzrostu zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* – po 12 kontroli (11%) oraz *niskiej konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* – 7 kontroli (6%).

Jednym z założeń do planu pracy było sprawdzenie w trybie kontrolnym, czy i w jaki sposób państwo wywiązuje się ze swych powinności w ramach poszczególnych funkcji COFOG. Najwięcej kontroli, według tego podziału, zaplanowano w ramach funkcji: *działalność ogólnopaństwowa* – 22 kontrole (20%), *sprawy gospodarcze* – 21 kontroli (19%), *zdrowie* – 18 kontroli (17%), *ochrona środowiska* – 12 kontroli (11%) oraz *bezpieczeństwo i porządek publiczny* – 9 kontroli (8%).

Według klasyfikacji działów administracji rządowej najwięcej kontroli NIK zaplanowała w działach: *zdrowie* (17 kontroli, co stanowiło 16% wszystkich kontroli ujętych w *Planie pracy NIK na 2017 rok*), *środowisko* – 11 kontroli (10%), *transport* – 9 kontroli (8%), *administracja publiczna* – 8 kontroli (7%), *oświata i wychowanie i finanse publiczne* – po 5 kontroli (5%) oraz *rolnictwo, obrona narodowa i sprawy wewnętrzne* – po 4 kontrole (4%). Kontrole w wymienionych działach stanowiły 61% wszystkich kontroli ujętych w *Planie pracy NIK na 2017 rok.*

Każdą z kontroli ujętych w *Planie pracy NIK na 2017 rok* zaliczono również do jednej z trzech kategorii, określających dominujący typ kontroli[3]:

- 73 tematy (67%) otrzymały 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);
- 32 tematy (29%) 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 (4%) 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).

2.3. Ogólne informacje o kontrolach zrealizowanych w 2017 r.

Realizacja planu pracy

Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r. zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w 1837 jednostkach kontrolowanych w ramach 110 kontroli planowych[4], w tym kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 r. objęto wszystkich dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem niektórych samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych[5], państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne, wybrane jednostki samorządu terytorialnego oraz wybrane inne jednostki realizujące wydatki publiczne,

[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.

[4] Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego – dane za rok 2017 wg stanu na dzień 31 marca 2018 r.

[5] Kontrolą objęto siedem samorządowych kolegiów odwoławczych i cztery sądy apelacyjne.

w tym jednostki spoza sektora finansów publicznych. Kontrolę wykorzystania dotacji przeprowadzono u wybranych 104 beneficjentów w ramach części *Gospodarka złożami kopalin, Szkolnictwo wyższe, Transport, Zdrowie* oraz *Budżety wojewodów*. Kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto, zgodnie z *Planem pracy NIK na 2017 rok*, realizowanych było 17 kontroli, których termin zakończenia został określony na rok 2018.

Tabela 1. Kontrole realizowane w latach 2016-2017

Lp.	Kategoria kontroli	2016 r.		2017 r.	
		Liczba zrealizowanych kontroli	Przeprowadzone kontrole jednostkowe	Liczba zrealizowanych kontroli	Przeprowadzone kontrole jednostkowe
1.	Planowe	105	1869	110	1837
2.	Doraźne	116	394	107	359
	Razem	**221**	**2263**	**217**	**2196**

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

Kontrole doraźne

Najwyższa Izba Kontroli poza kontrolami planowymi przeprowadza również kontrole doraźne, które umożliwiają szybkie reagowanie na występujące problemy. W 2017 r. NIK zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w 359 jednostkach kontrolowanych, w ramach 107 kontroli doraźnych.

Kontrole doraźne koordynowane – prowadzone przez więcej niż jedną jednostkę kontrolną NIK – lub inne kontrole problemowe, podejmowane są w razie konieczności pilnego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. 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 od obywateli, ale także od posłów i senatorów oraz organizacji pozarządowych. W tabeli nr 2 przedstawiono strukturę kontroli doraźnych zakończonych w okresie sprawozdawczym[6].

Tabela 2. Kontrole doraźne realizowane w 2017 r. (według rodzaju)

Lp.	Rodzaj kontroli doraźnej	Liczba kontroli	Struktura (w %)
1.	Problemowa[7]	30	*28,1*
2.	Rozpoznawcza	35	*32,7*
3.	Sprawdzająca	15	*14,0*
4.	Skargowa	27	*25,2*
	Razem	**107**	***100%***

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

Wystąpienia pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli prezentuje wyniki przeprowadzonych kontroli 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, zawiera 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

[6] Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r. zawiera załącznik nr 3 do *Sprawozdania*.
[7] W grupie kontroli doraźnych – problemowa – ujęto również cztery kontrole doraźne koordynowane.
[8] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji*, „Kontrola Państwowa" nr 4, 2012, s. 34.

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.

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała łącznie 2196 wystąpień pokontrolnych z kontroli planowych i doraźnych. Dane o liczbie wysłanych wystąpień, według kategorii adresatów oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2016 r., przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Wystąpienia pokontrolne wysłane w latach 2016-2017

Lp.	Wystąpienia pokontrolne skierowane do:	2016 r.		2017 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prezesa Rady Ministrów	1	-	3	*0,1*
2.	Prezesa NBP	3	*0,1*	2	*0,1*
3.	Ministrów i kierowników urzędów centralnych[1/]	152	*6,7*	121	*5,5*
4.	Wojewodów[2/]	90	*4,0*	63	*2,9*
5.	Kierowników pozostałych skontrolowanych jednostek	2017	*89,2*	2007	*91,4*
	Razem	**2263**	***100%***	**2196**	***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.

Natomiast Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłaszane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 pkt 1 ustawy o NIK: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

W 2017 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 257 wystąpieniach. Kolegium NIK podjęło w tych sprawach 60 uchwał, natomiast 175 uchwał podjęły zespoły Komisji Rozstrzygającej.

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 RP. 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 RP, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Sądu Najwyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich, wojewoda oraz organy samorządu terytorialnego.

Informacje o wynikach kontroli są podawane do publicznej wiadomości, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Do informacji przedkładanej Sejmowi RP, 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 2017 r. przedłożyła Sejmowi RP łącznie 189 informacji dotyczących wyników kontroli[9]. Strukturę rodzajową przedłożonych informacji przedstawiono w tabeli nr 4.

Tabela 4. Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2016-2017 (według rodzajów kontroli)

Lp.	Rodzaj kontroli	2016 r.		2017 r.	
		Liczba informacji	Struktura (w %)	Liczba informacji	Struktura (w %)
1.	Kontrola wykonania budżetu państwa, z tego:	90	*40,2*	95	*50,3*
1.1.	*– części budżetowe[1/]*	84	*37,5*	88	*46,6*
1.2.	*– państwowe fundusze celowe i agencje*	6	*2,7*	7	*3,7*
2.	Pozostałe kontrole planowe	119	*53,1*	82	*43,4*
3.	Kontrole doraźne	13	*5,8*	9	*4,7*
4.	Inne informacje, w tym systemowe[2/]	2	*0,9*	3	*1,6*
	Razem	**224**	***100%***	**189**	***100%***

[1/] *Ustalenia i wnioski kontroli wykonania planów finansowych 17 państwowych funduszy celowych włączono do informacji o wynikach kontroli części budżetowych.*

[2/] *Sprawozdanie z działalności NIK w 2016 roku*, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* oraz informacja systemowa (megainformacja) z obszaru infrastruktury pt. *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym.*

Źródło: Rejestr informacji pokontrolnych NIK.

3. Rezultaty kontroli NIK

3.1. Realizacja wniosków pokontrolnych

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie wyników kontroli formułuje wnioski pokontrolne, które mogą dotyczyć sugestii zmian w kontrolowanych jednostkach, jak też dotyczyć całości kontrolowanych zagadnień o charakterze systemowym. Izba przedstawia wnioski, łącznie z ocenami i uwagami co do 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].

Najwyższa Izba Kontroli 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 5 przedstawiono dane o liczbie i stanie realizacji wniosków pokontrolnych w latach 2016-2017.

[9] Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., przeprowadzonych w roku 2017, oraz wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 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 5. Liczba wniosków pokontrolnych zgłoszonych przez NIK w latach 2016-2017, w podziale na stan ich realizacji

Lp.	Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Liczba wniosków pokontrolnych w 2016 r.	Struktura (w %)	Liczba wniosków pokontrolnych w 2017 r.	Struktura (w %)
1.	Zrealizowane	2035	*52,6*	2342	*51,6*
2.	W trakcie realizacji	1096	*28,3*	1372	*30,2*
3.	Niezrealizowane	740	*19,1*	829	*18,2*
	Razem	**3871**	***100%***	**4543**	***100%***

Źródło: Bazy danych systemu PILOT – stan na dzień 31 marca 2018 r.

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

Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r. sformułowała 110 wniosków *de lege ferenda* w 40 informacjach o wynikach kontroli, w tym w 79 zawarto propozycje zmiany przepisów ustawowych, w 26 propozycje dotyczyły zmiany przepisów rozporządzeń, a pięć wniosków odnosiło się do prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów bez wskazania aktu prawnego. Łącznie w 2017 r. zostało zrealizowanych 35 wniosków *de lege ferenda*[11].

Na uwagę zasługuje fakt, że o stanie realizacji wniosków *de lege ferenda* decyduje procedura legislacyjna. Jest to proces długotrwały, uzależniony od różnorodnych czynników, na które Najwyższa Izba Kontroli nie ma wpływu. Na przebieg procesu prawodawczego mają natomiast wpływ takie czynniki, jak: inicjatywa ustawodawcza bądź uchwałodawcza, opiniowanie projektów aktów prawnych (wewnątrzresortowe i międzyresortowe), konsultacje społeczne, działalność lobbingowa oraz – w przypadku projektów ustaw – prace parlamentarne. Wskazane okoliczności mają więc zasadnicze znaczenie dla liczby zrealizowanych wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych w danym okresie.

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2014-2017 sformułowała łącznie 397 wniosków *de lege ferenda*, spośród których 112 zostało zrealizowanych. Ponadto, w trakcie prac legislacyjnych są 32 wnioski *de lege ferenda* z tego okresu.

Wnioski *de lege ferenda* zgłoszone i zrealizowane w 2017 r. sformułowane zostały w następujących informacjach o wynikach kontroli:

- *Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego* (P/16/007). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *instytucje finansowe*. Wniosek odnosił się do wprowadzenia w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi zakazu reklamy instrumentów OTC[12], kierowanej do polskich rezydentów.
  Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 791) w art. 79 ust. 2a ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności pozyskiwania klientów lub potencjalnych klientów, w tym informowania o zakresie usług maklerskich świadczonych przez firmę inwestycyjną lub instrumentach finansowanych będących ich przedmiotem. Stosownie do art. 79 ust. 2b ograniczenie to nie ma jednak zastosowania, jeżeli informacje przekazywane są jednocześnie do szerokiej grupy klientów lub potencjalnych klientów firmy inwestycyjnej albo do nieokreślonego adresata. Ustawa weszła w życie z dniem 29 kwietnia 2017 r.
- *Zatrudnienie osób pozbawionych wolności* (P/16/090). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *sprawiedliwość*. Wniosek odnosił się do podjęcia działań mających na celu dostosowanie wzorów sprawozdań z zatrudniania osadzonych do form tego zatrudnienia przewidzianych w k.k.w.
  Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 837, ze zm.) dostosowuje wzór MS ZK-2 do wszystkich form zatrudnienia osadzonych, przewidzianych w k.k.w.

[11] Zgłoszonych w 2017 r. oraz w latach poprzednich.
[12] (Z ang. over-the-counter) to rynek finansowy, na którym transakcje dokonywane są bezpośrednio między stronami za pośrednictwem firm inwestycyjnych, w odróżnieniu od transakcji przeprowadzanych na rynku zorganizowanym.

- *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela* (P/16/021). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *oświata i wychowanie*, a dwa wnioski odnosiły się do:
  - wydłużenia okresu stażu na stopień nauczyciela kontraktowego.
    W art. 76 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203) zmieniającej art. 9c ust. 1 pkt 1 Karty nauczyciela, od dnia 1 września 2018 r. wydłużono okres stażu na stopień nauczyciela kontraktowego do roku i dziewięciu miesięcy (wcześniej okres ten wynosił 9 miesięcy).
  - rozważenia wprowadzenia egzaminu po odbyciu stażu uprawniającego do wykonywania zawodu nauczyciela, zamiast obowiązującej wewnątrzszkolnej rozmowy kwalifikacyjnej.
    Zgodnie z art. 76 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych zmieniającej art. 9b ust. 1 pkt 1 Karty nauczyciela, od dnia 1 września 2018 r. nauczyciel stażysta, aby uzyskać stopień zawodowy nauczyciela kontraktowego, będzie zobowiązany do zdania egzaminu przed komisją egzaminacyjną.
- *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.* (P/16/001). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie*. Wniosek odnosił się do podjęcia przez Ministra Zdrowia działań mających na celu systemowe uregulowanie zasad finansowania Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, ponieważ brak jest uregulowań prawnych dotyczących sposobu udzielania dotacji Centrum.
  Zgodnie z art 8 ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności inwestycyjnej (Dz. U. poz. 2201) zmianie uległy przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, które realizują wniosek. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.
- *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych* (P/16/068). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *gospodarka wodna*. Wniosek odnosił się do jednoznacznego określenia działu administracji rządowej obejmującego sprawy systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę.
  Ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2180), w art. 3 zmieniono ustawę o działach administracji rządowej przez przyznanie w art. 11 ust. 1 pkt 7 tej ustawy kompetencji w zakresie określenia zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków do działu – *gospodarka wodna*. Ustawa weszła w życie z dniem 12 grudnia 2017 r.
- *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa* (P/16/012). Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *budżet, finanse publiczne i gospodarka*. Wniosek odnosił się do wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawnych w prawie o miarach umożliwiających odmowę wykonania czynności urzędowych na rzecz podmiotów zalegających z płatnościami.
  W art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o miarach oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. poz. 976) zmieniono art. 24a ustawy – Prawo o miarach przez dodanie ust. 3a, zgodnie z którym nieuiszczenie w terminie opłat za: wydanie dowodu legalizacji; wykonane czynności sprawdzenia, w przypadku gdy przyrząd pomiarowy nie spełnia wymagań i nie może być zalegalizowany; wzorcowanie zbiorników statków; skutkuje pozostawieniem wniosku o wykonanie przedmiotowych czynności urzędowych bez rozpoznania. Ustawa weszła w życie z dniem 2 czerwca 2017 r.
- *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* (P/16/071). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *oświata i wychowanie*, a dwa wnioski dotyczyły:
  - zmiany przepisów w zakresie dotowania szkół niepublicznych, uzależniając udzielenie dotacji lub jej wysokość od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia;
  - zaproponowania, aby podstawę obliczania dotacji stanowiły odpowiednie kwoty przewidziane na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły, w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego.
    Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203) określa w art. 25 ust. 3, że szkoły dla dorosłych będą otrzymywały na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.
    W art. 25 ust. 5 tej ustawy stanowi, że szkoły otrzymają na każdego ucznia, który otrzymał odpowiednio świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że organ prowadzący tę szkołę przedstawi zaświadczenie o uzyskaniu przez ucznia tej szkoły odpowiednio świadectwa dojrzałości lub dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym uczeń ukończył tę szkołę.

  Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.
- *Rozwój sportu osób niepełnosprawnych* (P/16/023). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *Kultura fizyczna*. Wniosek odnosił się do zmiany przepisów w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej, przez dodanie możliwości otrzymania tego stypendium przez sportowców niepełnosprawnych, pomimo niespełnienia warunku dotyczącego uzależnienia stypendium od udziału w określonych zawodach sportowych stosownej liczby państw i osób.

W ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1463, ze zm.) w art. 32 dodano ust.1h, który przewiduje możliwość otrzymania stypendium sportowego w wysokości 50% maksymalnej wysokości stypendium, pomimo udziału w zawodach mniejszej niż przewidziano liczby państw i osób. Ustawa we wskazanym zakresie weszła w życie z dniem 29 listopada 2017 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2016 r., a zrealizowanych w 2017 r., można wymienić wnioski sformułowane w kontrolach:

- *Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne* (P/15/091). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *gospodarka wodna*. Wniosek odnosił się do wprowadzenia zmian prawa wodnego polegających na penalizowaniu naruszenia każdego z trzech zakazów ustanowionych w tej ustawie, tj. grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, zakazywania oraz uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, co mogłoby ułatwić egzekwowanie wymogu ich przestrzegania przez władających nieruchomościami przyległymi do powierzchniowych wód publicznych.
  W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.) w art. 478 pkt 2 wprowadzono przepis, który stanowi, że kto wbrew przepisowi art. 232 ust. 1 grodzi nieruchomości przyległe do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych lub do brzegu wód morskich lub morza terytorialnego, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, lub zakazuje, lub uniemożliwia przechodzenie przez ten obszar, podlega karze grzywny. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.
- *Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego* (P/15/063). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie*. Wniosek odnosił się do zmian przepisów dotyczących programów opieki zdrowotnej w taki sposób, aby zawierały upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, wzorcowych programów polityki zdrowotnej wraz z wytycznymi co do treści tych programów.
  Ustawą z 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz. U. poz. 2110) wprowadzono zmianę w art. 48a ust. 16, dotyczącą wzorów programów polityki zdrowotnej. Dodatkowo ustawa z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. U. poz. 2217) wprowadziła w art. 29 zmianę ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych, przez dodanie w art. 48a ust. 17, który określa, że minister właściwy do spraw zdrowia opracowuje, wdraża, realizuje i finansuje program polityki zdrowotnej, służący wykonaniu programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem".
- *Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudnienia pracowników w ramach umów outsourcingowych* (P/15/111). Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *praca, zabezpieczenie społeczne*. Wniosek odnosił się do zmian ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i wprowadzenia narzędzi przeciwdziałających występowaniu zagrożenia dla pracowników zatrudnionych przez pracodawców, w przypadku ich niewypłacalności lub celowego niewywiązywania się przez nich z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne.
  Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027) w art. 1 zmienia ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych przez dodanie w art. 4 pkt 2a oraz dodanie art. 38a. Przepisy te mają na celu zabezpieczenie praw ubezpieczonych w przypadku nieskutecznego ich przekazania w trybie art. 231 Kodeksu pracy. Ustawa weszła w życie z dniem 13 czerwca 2017 r.
- *Ochrona przeciwpowodziowa Żuław* (P/16/070). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *gospodarka wodna*. Wniosek odnosił się do 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.
  W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.) przepis art. 331 ust. 4 pkt 2 i 3 przewiduje, że wpis urządzenia wodnego do systemu informacyjnego gospodarowania wodami obejmuje parametry urządzenia wodnego i jego stan techniczny (pkt 2) oraz lokalizację urządzenia wodnego, w tym nazwę lub numer obrębu ewidencyjnego z numerem lub numerami działek ewidencyjnych oraz współrzędne (pkt 3). Ponadto w art. 331 ust. 7 ustawy zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu informacji gromadzonych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 538 ust. 4 ww. ustawy kataster wodny, o którym mowa w art. 153 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.), stał się systemem informacyjnym gospodarowania wodami, o którym mowa w art. 329 ust. 1 prawa wodnego. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2015 r., a zrealizowanych w 2017 r., należy wymienić w szczególności wniosek sformułowany w kontroli:

Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli (P/14/056). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *gospodarka wodna*. Wniosek odnosił się do potrzeby nowelizacji prawa wodnego w zakresie zobowiązania organów wykonawczych gmin do prowadzenia ewidencji miejsc wykorzystywanych do kąpieli i przekazywania państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym (ppis) wykazu tych miejsc wraz z informacją o okresie sezonu kąpielowego, zobowiązania organizatorów miejsc wykorzystywanych do kąpieli do przekazywania ppis informacji o planowanych terminach wykonywania badań jakości wody tych miejsc oraz do określenia terminu, do którego organy wykonawcze gmin obowiązane są przekazywać ppis informacje o liczbie kąpielisk i przyczynach jej zmian w odniesieniu do poprzedniego sezonu kąpielowego wraz z wykazem kąpielisk.
Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.) w art. 40 ust. 1 stanowi, że wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzi i aktualizuje ewidencję miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli, w art. 40 ust. 6 przewiduje, że te same organy są obowiązane do nieodpłatnego przekazywania informacji zawartych w ewidencji miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli, na wniosek właściciela wód, właściwego ppis (także granicznego) lub organów właściwych do gospodarowania wodami, w art. 42 ust. 2 określa, że organizator miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpieli informuje ppis (lub granicznego) o planowanym terminie wykonania badań jakości wody w tym miejscu, zaś w art. 37 ust. 2 stanowi, że rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 20 maja wykaz kąpielisk na terenie gminy lub na polskich obszarach morskich przyległych do danej gminy; projekt uchwały przekazuje się do zaopiniowania właściwemu ppis (lub granicznemu). Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2014 r., a zrealizowanych w 2017 r., można wymienić wnioski sformułowane w kontroli:

Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa (P/13/166). Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *oświata i wychowanie, zdrowie*. Wnioski odnosiły się do:

- wprowadzenia zagadnień dotyczących krwiodawstwa do podstawy programowej w IV etapie edukacyjnym. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.) w art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. c i d przewidziano, że minister właściwy do spraw nauki i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, podstawę programową kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego i technikum. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356), wskazuje, że na II etapie edukacyjnym (klasy V-VIII) w nauczaniu biologii celem kształcenia powinna być znajomość uwarunkowań zdrowia człowieka, a uczeń powinien potrafić uzasadnić znaczenie krwiodawstwa.
- precyzyjnego określenia definicji rzadkich grup krwi, których posiadanie uprawnia honorowych dawców krwi do otrzymania ekwiwalentów pieniężnych za oddaną krew.
  Wniosek został zrealizowany w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie określenia rzadkich grup krwi, rodzajów osocza i surowic diagnostycznych, których uzyskanie wymaga przed pobraniem krwi lub jej składników wykonania zabiegu uodpornienia dawcy lub innych zabiegów oraz wysokości rekompensaty (Dz. U. poz. 235). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 10 lutego 2017 r.
- zapewnienia instrumentów pełnej i rzetelnej identyfikacji przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa pracowni serologii lub immunologii transfuzjologicznej objętych nadzorem merytorycznym zgodnie z obowiązującymi przepisami.
  W rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 października 2017 r. w sprawie leczenia krwią i jej składnikami w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne (Dz. U. poz. 2051) uregulowano kwestie nadzoru specjalistycznego nad pracowniami immunologii transfuzjologicznej i pracowniami serologii, sprawowanego przez centrum krwiodawstwa i krwiolecznictwa, przez odwołanie do art. 23 ust. 3a, ust. 4a i ust. 5a ustawy o publicznej służbie krwi.

Spośród ważniejszych wniosków zgłoszonych w 2017 r. niezrealizowane zostały m.in. wnioski zawarte w kontrolach:

- *Dopuszczenie do obrotu suplementów diety* (P/16/078). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie.* W wyniku kontroli NIK sformułowała 16 wniosków odnoszących się do zagadnień związanych z obrotem suplementami diety, spośród których można wymienić potrzebę:
  - uregulowania procedur wycofywania z rynku przez producenta lub dystrybutora suplementów diety, bądź zaprzestania ich produkcji/dystrybucji i rezygnacji z wprowadzania do obrotu;
  - wprowadzenia systemu ostrzegania konsumentów przed niezbadanymi suplementami diety znajdującymi się w obrocie, przez informowanie o fakcie nienotyfikowania danego suplementu diety;
  - wydzielenia w rejestrze GIS kategorii suplementów diety, wobec których podjęto działania weryfikujące z uwagi na wątpliwości co do jakości zgłoszonych produktów (szczególnie ich bezpieczeństwa);
  - podwyższenia kar finansowych dla podmiotów wprowadzających do obrotu niebezpieczne lub nielegalne suplementy diety do takiego poziomu, aby były one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające;
  - przyjęcia reguły uzależniającej wprowadzenie do obrotu suplementów diety importowanych do Polski z państw trzecich od uprzedniego przedstawienia danych naukowych odnoszących się do jakości, szczególnie bezpieczeństwa (w sposób zgodny z zobowiązaniami konwencyjnymi Polski oraz UE);
  - wprowadzenia obowiązku monitorowania reklam suplementów diety przez GIS i Prezesa UOKiK;
  - wprowadzenia zakazu wskazywania na etykietkach, w prezentacji i reklamie na właściwości zapobiegawcze, lecznicze lub uzdrawiające suplementów diety lub odnoszące się do takich właściwości oraz określenie sankcji z tytułu naruszenia tego zakazu;
  - uregulowania stosowanej przez firmy praktyki „umbrella branding" (znaków parasolowych) w celu określenia dopuszczalnego zakresu upodabniania do siebie produktów należących do różnych kategorii (dualizm produktowy).
- *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych* (P/16/037). Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *transport, środowisko*. Wnioski odnosiły się m.in. do:
  - prawnego uregulowania obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz systematycznej aktualizacji sporządzonych planów;
  - rozwiązania sporu kompetencyjnego pomiędzy zarządcami dróg a Państwową Strażą Pożarną w zakresie przywracania ich przejezdności po zdarzeniach drogowych.
- *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami* (P/16/009). Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *budżet, finanse publiczne*. W wyniku kontroli NIK sformułowała trzy wnioski, spośród których jeden dotyczył celowości przekształcenia w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych.
- *Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* (P/16/064). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zabezpieczenie społeczne*. W wyniku kontroli NIK sformułowała dziewięć wniosków, spośród których jeden odnosił się do rozszerzenia katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy.
- *Podlaski System Informacji e-Zdrowie* (P/16/059). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie.* Wniosek odnosił się do zmiany przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej w sposób nakładający obowiązek zapewnienia pacjentom możliwości rejestracji wizyt drogą elektroniczną każdego dnia w godzinach udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, czyli na tych samych zasadach, jak w przypadku wizyt rezerwowanych drogą tradycyjną.

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 o skutkach finansowych prowadzą często do nieodwracalnej utraty 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.

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

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

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Do finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości zalicza się kwoty dotyczące nieprawidłowości, które mają, będą miały lub mogą mieć albo mogłyby mieć w sytuacji ich niewykrycia i nieusunięcia wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności lub też prowadzą, mogą prowadzić albo mogłyby prowadzić do przedstawienia niewłaściwego obrazu sytuacji majątkowej lub finansowej kontrolowanej jednostki, prezentowanego w rocznym sprawozdaniu budżetowym lub finansowym.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2017 r., w podziale na poszczególne kategorie, przedstawiono w schemacie nr 1.

Schemat 1. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, według kategorii

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Uszczuplenie środków lub aktywów	82 286	*Kwoty odpowiadające wielkości nieuzyskanych dla kontrolowanej jednostki, budżetu państwa lub budżetu jst dochodów lub przychodów albo utraconych aktywów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe*
Kwoty nienależnie uzyskane	6 906	*Kwoty podatków, opłat, innych danin publicznych lub kwoty środków niepublicznych, nienależnie pobranych lub pobranych w wysokości wyższej, niż wynika to z ich prawidłowego naliczenia albo kwoty nieuiszczenia lub zaniżenia należnych wypłat , jak również kwoty odpowiadające wartości nienależnie uzyskanych aktywów*
Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	259 011	*Kwoty, których wydatkowanie stanowiło naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego*
Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	66 851	*Kwoty, których wydatkowanie nie stanowiło wprawdzie naruszenia przepisów prawa, natomiast było następstwem ujawnionych w trakcie kontroli działań stanowiących takie naruszenie*
Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	70 228	*Kwoty odpowiadające wielkości strat powstałych w następstwie działań niegospodarnych, niecelowych, nierzetelnych lub stanowiących naruszenie aktów prawa o charakterze wewnętrznym, jeśli akty te nie są ustanowione na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, umów, decyzji oraz innych rozstrzygnięć, niebędących równocześnie naruszeniem przepisów prawa*

Źródło: Elektroniczny rejestr finansowych rezultatów kontroli.

W kategorii **uszczupleń środków lub aktywów** NIK wykazała nieprawidłowości na kwotę **82 286 tys. zł**, a wpływ na nią miały m.in. ustalenia następujących kontroli:

- *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.* (P/17/001), gdzie NIK stwierdziła, że Centrum Projektów Polska Cyfrowa nie podjęło żadnych działań windykacyjnych zmierzających do odzyskania należności wymagalnych w kwocie 17 814 tys. zł, z tytułu wypowiedzenia beneficjentom umów o dofinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich. Odsetki od ww. należności na dzień zakończenia kontroli, tj. 14 marca 2017 r., wynosiły 1 395 tys. zł.
- *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080). Wykazane w trakcie kontroli uszczuplenia środków lub aktywów wyniosły łącznie 14 678 tys. zł. Dotyczyły one m.in.: niewszczęcia przez PFRON postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania przez pracodawców; braku podjęcia postępowań windykacyjnych w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz braku podjęcia egzekucji komorniczej.
- *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa* (P/16/012). Kontrola w Zarządzie Mienia Skarbu Państwa wykazała uszczuplenia środków lub aktywów na kwotę 11 098 tys. zł, co wynikało m.in.: z niepodjęcia działań windykacyjnych w stosunku do zaległości wymaganych; nieprzekazania do egzekucji komorniczej dwóch zaległości, pomimo posiadania prawomocnych tytułów wykonawczych; przedawnienia zaległości wraz z odsetkami.

Ujawniona w wyniku kontroli NIK wysokość **kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 259 011 tys. zł.** Na ten wynik składają się m.in. efekty uzyskane w następujących kontrolach:

- *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.* w Ministerstwie Środowiska (P/16/001). Kontrola wykazała, że wydatki na sfinansowanie przez Ministra Środowiska ze środków rezerwy celowej składek do organizacji międzynarodowych w kwocie 49 333 tys. zł były niezgodne z celem utworzenia rezerwy.
- *Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej* (P/16/056). Kontrolowany Szpital Wojewódzki im. M. Kopernika w Koszalinie niezgodnie z prawem wydatkował kwotę 15 742 tys. zł, m.in. na realizację świadczeń diagnostyki laboratoryjnej, serologii i banku krwi prywatnej firmie, w ramach postępowania, w którym miejsce świadczenia usług (przedmiot zamówienia) opisano w sposób naruszający zachowanie uczciwej konkurencji, co miało wpływ na brak innych ofert.
- *Funkcjonowanie Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej* (P/17/091). Wyniki kontroli wykazały, że kwota zwiększonych wydatków, w wysokości 23 064 tys. zł, poniesiona została na realizację umów odbioru odpadów, których wykonawcy nie zostali wyłonieni w trybie publicznego przetargu.
- *Realizacja Programu Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015* (P/16/039). Kontrola wykazała, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z naruszeniem prawa wydatkowało ponad 21 593 tys. zł, przekraczając o 10% limit ogólnej kwoty dotacji, którą Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej mógł przyznać w latach 2013-2015 organizacjom pozarządowym, na podstawie decyzji weryfikujących oceny ekspertów w konkursach ofert *Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich*.
- *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w cz. 42 – Sprawy wewnętrzne w zakresie realizowanym przez dysponenta III stopnia – Komendę Wojewódzką Policji w Gdańsku* (P/17/001). Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 17 023 tys. zł, stanowiły wydatki przekraczające kwoty ustalone w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.
- *Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym i wydatki na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r.* (S/17/002/LLU). Kontrolowany Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym z naruszeniem prawa wydatkował kwotę 16 545 tys. zł, m.in. na wynagrodzenie za pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie nadzoru budowlano-konstrukcyjnego firmie, która wybrana została niezgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W kategorii **kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami** NIK wykazała nieprawidłowości na kwotę **70 228 tys. zł**, a wpływ na nią miały m.in. ustalenia kontroli *Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców* (P/17/003). W wyniku kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Cyfryzacji NIK ustaliła, że z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami Ministerstwo wydatkowało kwotę ponad 38 503 tys. zł, nie podejmując rzetelnych działań w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia wskazanego w ofercie COI wynagrodzenia za realizację dodatkowych prac określonych w aneksie do umowy, dotyczących budowy Bazy Centralnej CEPiK.

Ponadto, w trakcie kontroli *Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013* (P/13/157) NIK stwierdziła funkcjonowanie sytemu wypłat odszkodowań za te nieruchomości, bez żądania wystawiania faktur przez podmioty do tego zobowiązane. Wykorzystując ustalenia kontroli NIK w latach 2014-2017, urzędy kontroli skarbowej, urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe przeprowadziły na terenie kraju kontrole i czynności sprawdzające w podmiotach, które otrzymały odszkodowanie z tytułu przeniesienia z mocy prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, w wyniku których stwierdzono uszczuplenia należnego podatku od towarów i usług w kwocie 18 490 tys. zł.

Korzyści finansowe

Jednym z rodzajów finansowych rezultatów kontroli 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 2017 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **106 549 tys. zł.** Korzyści te, w porównaniu z uzyskanymi w 2016 r., które wynosiły 74 255 tys. zł, były o 43,5% wyższe.

Schemat 2. Korzyści finansowe uzyskane w 2017 r.

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Pozyskane pożytki finansowe	101 264	*Kwoty dodatkowych dochodów, przychodów lub składników aktywów, które w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi odpowiednio 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	5 180	*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 odpowiednio w czasie lub po zakończeniu kontroli i nie spowoduje uszczerbku w realizacji zadań przypisanych kontrolowanej jednostce*
Oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów	105	*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.

Największe korzyści finansowe (faktycznie pozyskane w 2017 r. przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego, na skutek realizacji wniosków pokontrolnych NIK z kontroli przeprowadzonych w latach ubiegłych) były efektem m.in. kontroli:

- *Zarządzania przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi* (P/13/041), gdzie Najwyższa Izba Kontroli w związku z ustabilizowaniem się sytuacji na rynkach finansowych wniosła o rozważenie złagodzenia ustalonych przez Zarząd NBP rygorów inwestowania złota dewizowego, by możliwe było jego ulokowanie w instytucjach o najwyższych ratingach bezpieczeństwa. W wyniku realizacji przez Narodowy Bank Polski wniosku pokontrolnego NIK w okresie od stycznia 2014 r. do sierpnia 2017 r. przychód z inwestowania złota osiągnął ponad **85 041 tys. zł.**
- *Realizacji przez gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy* (S/13/001/LKA), gdzie pozyskane pożytki finansowe wyniosły ogółem 9 241 tys. zł. Na tę kwotę wpływ miały zapłacone należności wynikające z decyzji Zarządu Województwa Śląskiego o zwrocie środków europejskich z odsetkami i o zwrocie środków dotacji rozwojowej z odsetkami w związku z realizacją projektu „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień" oraz wydatki niekwalifikowane w ramach realizowanych projektów *Rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień* i *Rozwoju infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień.*
- *Skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* (P/16/064). Archiwum Narodowe w Krakowie oraz Archiwa Państwowe w Gdańsku i Białymstoku poinformowały NIK, że kwoty środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie z tytułu działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w wysokości odpowiednio 672 tys. zł; 213 tys. zł i 36 tys. zł zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (który stanowi, że państwowe jednostki budżetowe pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa) zostały na ten rachunek przekazane.
- *Ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem* (P/13/138), gdzie Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie, realizując wniosek pokontrolny NIK, uzyskała pożytki finansowe na kwotę 1 968 tys. zł tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów, które były użytkowane rolniczo.
- *Przyznawania przez organy samorządu województwa świętokrzyskiego dotacji dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013* (S/13/009/LKI). Pożytki finansowe na kwotę 562 tys. zł stanowiły środki pozyskane przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach od beneficjenta realizującego projekt pn. *Zwiększenie konkurencyjności Fundacji Pomost poprzez dywersyfikację usług na terenie Ośrodka w Kaczynie,* stanowiące nienależnie pobrane przez niego dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego wraz z należnymi odsetkami.

- *Realizacji przez gminy województwa wielkopolskiego zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym* (I/16/009/LPO). Pozyskane pożytki finansowe wyniosły 306 tys. zł – kwota ta odpowiada sumie kar pieniężnych, jakie Burmistrz Miasta i Gminy Nekla naliczył przedsiębiorcom zajmującym się opróżnianiem i transportem nieczystości ciekłych za nieterminowe złożenie sprawozdań.

Niekiedy uzyskane w związku z kontrolą NIK korzyści finansowe dla Skarbu Państwa pozyskiwane są po kilku latach od zakończenia badań kontrolnych. Takim przykładem są efekty finansowe dwóch kontroli NIK: Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4 (I/06/001) oraz Rozliczenia budżetu państwa z koncesjonariuszami, z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami (P/09/062). W 2006 r. NIK stwierdziła, że zmiany umów koncesyjnych spowodowały poważne zagrożenie dla zbilansowania Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), przeznaczonego na finansowanie rozwoju i utrzymania dróg (w ramach rekompensat wypłacono 86% środków finansowych KFD), a także bez uzasadnienia zminimalizowały ryzyko gospodarcze koncesjonariuszy, związane z budową i eksploatacją autostrad, przenosząc je w znacznym stopniu na SP. W 2010 r., NIK ustaliła że Rząd RP wypłacił prywatnym operatorom autostrad zbyt wysokie rekompensaty za zwolnienie ciężarówek z opłat za przejazdy po koncesjonowanych odcinkach autostrad A2 i A4. O wprowadzeniu takich rekompensat zdecydował latem 2005 r. Sejm RP.

W wyniku pierwszej z wymienionych kontroli NIK sformułowała wnioski pokontrolne skierowane do organów administracji wskazujące potrzebę podjęcia działań zmierzających do uniezależnienia przygotowywanych przez administrację rządową rozwiązań prawnych w sprawie budowy i utrzymania autostrad od stanowiska koncesjonariuszy, poprzez: przeprowadzenie szczegółowej, wielowariantowej analizy możliwości rozwiązania umów z koncesjonariuszami bądź renegocjacje umów koncesyjnych, zmierzające do zrównoważenia pozycji SP i koncesjonariuszy. NIK wnioskowała również o pilne przystąpienie do prac pozwalających stworzyć jednolity i elastyczny system poboru opłat za korzystanie z sieci drogowej – zgodny z założeniami przepisów UE.

Problem rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom ponownie został zbadany przez NIK w 2009 r., w ramach kontroli Rozliczenia budżetu państwa z koncesjonariuszami, z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami (P/09/062). Do najważniejszych wniosków, skierowanych do organów administracji po zakończeniu tej kontroli należały: renegocjacja umów o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, w zakresie dotyczącym zapłaty przez koncesjonariuszy odszkodowań na rzecz SP, w przypadku pozyskania przez nich nieprzysługujących kwot rekompensat z tytułu bezpłatnych przejazdów autostradami pojazdów samochodowych; spowodowanie zwrotu środków finansowych pozyskanych nienależnie przez koncesjonariusza autostrady A2 z tytułu nadpłaty rekompensat; przeprowadzenie analizy prawno-ekonomicznej i dostosowanie na jej podstawie postanowień umowy o budowę i eksploatację autostrady A1, do przepisów ustawy o autostradach płatnych, z uwzględnieniem zmiany zapisów o „gwarantowanym przychodzie z opłat", polegającej na zaliczeniu rekompensat do faktycznych przychodów należnych koncesjonariuszowi A1. NIK wnioskowała ponadto o należyte zabezpieczenie interesów prawnych i ekonomicznych SP w umowach koncesyjnych A2 i A4, w zakresie dotyczącym rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za bezpłatne przejazdy autostradami, w drodze renegocjacji tych umów i dostosowania ich postanowień do przepisów obowiązującego prawa.

Ustalenia kontroli wskazały, że od początku wprowadzenia systemu rekompensat dla koncesjonariuszy za bezpłatne przejazdy autostradami pojazdów samochodowych nie zostały podjęte działania, które zapewniłyby ich rzetelne rozliczanie. Rekompensaty obliczono na podstawie starych prognoz ruchu i dochodów. W rezultacie z Krajowego Funduszu Drogowego wypłacane były przez okres kilku lat zawyżone kwoty rekompensat, co wymagało dokonania ich zwrotu. Spółka SAM SA, eksploatująca płatną autostradę A4 Kraków – Katowice dokonała zwrotu ponad 30 mln zł rekompensat. Natomiast Autostrada Wielkopolska SA – koncesjonariusz autostrady A2, nie uznała wniosku Ministra Infrastruktury o zwrot nadpłaty wystosowanego w związku z przeprowadzoną kontrolą NIK. Dlatego w 2012 r. Rząd RP powiadomił o wypłacie zawyżonych kwot rekompensat Komisję Europejską, która w 2014 r. wszczęła postępowania w tej sprawie.

W sierpniu 2017 r. KE wydała decyzję w sprawie pomocy państwa wdrożonej przez Polskę na rzecz AW SA, nakazującą Polsce odzyskanie od tej spółki kwoty 894 957 tys. zł wraz z odsetkami, stanowiącej nadmierną rekompensatę wypłaconą koncesjonariuszowi za okres od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. w związku z dokonaną w 2005 r. zmianą prawa, polegającą na zwolnieniu pojazdów ciężarowych posiadających ważną winietę z obowiązku uiszczania koncesjonariuszowi opłat za przejazd autostradą. W ocenie KE, wypłata rekompensat stanowiła niezgodną z prawem wspólnotowym i rynkiem wewnętrznym pomoc państwa dla koncesjonariusza autostrady A2.

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również 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 2017 r., wyniosły **11 789 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. Skutki tych nieprawidłowości były większe o 58,7% od wykazanych w roku 2016, które wyniosły wówczas 7 428 tys. zł.

Schemat 3. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wykazane w 2017 r.

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej	10 869	*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	920	*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.

Największe finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, wykazane w 2017 r. w wyniku ustaleń kontroli NIK w latach ubiegłych, były efektem m.in. kontroli:

- *Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy (*S/13/001/LKA) – finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wyniosły łącznie 7 832 tys. zł i dotyczyły wydatków niekwalifikowanych w ramach realizowanych projektów, sfinansowanych ze środków UE.
- *Realizacja projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa* (P/16/014) – szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej na skutek zawyżenia przez Instytut Nafty i Gazu kwoty dofinansowania projektu realizowanego przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA wyniosła 2 384 tys. zł. Na podstawie ustaleń kontroli NIK sformułowała wniosek pokontrolny do Instytutu Nafty i Gazu o podjęcie zgodnie z art. 207 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych działań zmierzających do zwrotu przez beneficjenta kwoty refundacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami. Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował NIK, że podjął jako instytucja wdrażająca działania zmierzające do zwrotu przez PSE SA kwoty refundacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami.

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

Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 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 79 zawiadomień.
Zawiadomieniami skierowanymi w 2017 r. objęte zostały 102 osoby.

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

Tabela 6. Liczba zawiadomień skierowanych przez NIK w 2017 r.

Lp.	Zawiadomienia skierowane do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów	Liczba zawiadomień
1.	Prokuratury	36
2.	Naczelników urzędów skarbowych	4
3.	Ministra Sprawiedliwości	1
4.	Centralnego Biura Antykorupcyjnego	4
5.	Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego	13
6.	Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska	8
7.	Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	1
8.	Centrum Obsługi Finansowej Wydziału Abonamentu RTV Poczty Polskiej SA	1
9.	Krajowego Rzecznika Biegłych Rewidentów	1
10.	Koordynatora – Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa	1
11.	Policji	9
	Razem	**79**

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw, a także wykroczeń skarbowych, skierowane przez NIK w 2017 r.

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała 45 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw, a także wykroczeń skarbowych[14], w których wskazano na podejrzenie popełnienia czynów karalnych. Kwalifikację prawną tych czynów wskazano w tabeli poniżej.

Tabela 7. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw, w tym skarbowych i wykroczeń skarbowych, przekazane przez NIK w 2017 r. organom ścigania (według kwalifikacji prawnej czynów przyjętej przez NIK)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba czynów
1.	Poświadczenie nieprawdy w dokumentach przez funkcjonariusza publicznego lub osobę upoważnioną do wystawienia dokumentu co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 271 k.k.)	44
2.	Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 k.k.)	19
3.	Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 k.k.)	8
4.	Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości w zb. z art. 61 § 1 k.k.s.) i niesporządzaniu sprawozdania finansowego (art. 77 pkt 2 ustawy o rachunkowości)	7
5.	Przestępstwo określone w art. 90 prawa budowlanego, polegające na wybudowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia bądź zgłoszenia	5
6.	Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 k.k.)	4
7.	Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień (art. 91 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego)	2
8.	W celu użycia za autentyczny, podrobienie lub przerobienie dokumentu lub użycie takiego dokumentu jako autentycznego (art. 270 k.k.)	2

[14] Dotyczy to zawiadomień skierowanych do prokuratur, urzędów skarbowych, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Ministra Sprawiedliwości.

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba czynów
9.	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)	2
10.	Przetwarzanie w zbiorze danych osobowych, których przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do których przetwarzania jest się nieuprawnionym (art. 49 ustawy o ochronie danych osobowych)	1
11.	Rozpowszechnianie informacji lub przemilczenie istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu albo wchodzenie w porozumienie z inną osobą działającą na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany (art. 305 § 1 k.k.)	1
12.	Naruszenie obowiązku ochrony danych przy administrowaniu zbiorem, poprzez udostępnianie danych bądź umożliwienie dostępu do nich osobom nieupoważnionym (art. 51 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych)	1
13.	W celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania (286 k.k.)	1
14.	Niepobieranie przez płatnika podatku albo pobieranie go w kwocie niższej niż należna (art. 78 ust. 1 ustawy o rachunkowości)	1
15.	Bezumowne zaopatrzenie się w wodę lub odprowadzanie ścieków (art. 28 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)	1
16.	Niewyznaczenie w wymaganym terminie osoby, do której obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacenie organowi podatkowemu kwot (art. 79 k.k.s.) (wykroczenie skarbowe)	1
	Razem	**100**

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 2017 r. najczęściej wskazywano czyny wypełniające znamiona przestępstw określonych:

- w art. 296 k.k., 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 Katowicach w związku z kontrolą przeprowadzoną w Urzędzie Miasta i Gminy w Koniecpolu oraz w Zakładzie Usług Komunalnych w Koniecpolu (I/16/002);
- w art. 271 k.k. polegające na tym, że funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu poświadczyła w nim nieprawdę. Przykładem są zawiadomienia skierowane przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Strzelnie (S/16/001/LBY) oraz przez Delegaturę NIK w Katowicach po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta i Gminy w Koniecpolu oraz w Zakładzie Usług Komunalnych w Koniecpolu (I/16/002);
- w art. 297 k.k. polegające na przedłożeniu fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów w celu uzyskania dla siebie lub innej osoby kredytu, pożyczki bankowej, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego. Przykładem są cztery zawiadomienia skierowane po kontroli (P/16/071) pt. *Kształcenie w szkołach dla dorosłych*. W tym, Delegatura NIK w Katowicach skierowała jedno zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Siemianowicach Śląskich i dwa zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej Katowice-Północ (te dwa zawiadomienia zostały połączone w jednej sprawie) oraz Delegatura NIK w Kielcach skierowała jedno zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Końskich;
- w art. 90 prawa budowlanego, polegającego na wybudowaniu obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia robót budowlanych właściwemu organowi, tj. staroście. Przykładem jest zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy do Prokuratury Okręgowej w Bydgoszczy po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Strzelnie (S/16/001);
- w art. 231 § 1 k.k. polegające na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku przez funkcjonariusza publicznego. Przykładem jest zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK w Białymstoku w wyniku kontroli Urzędu Miejskiego w Ciechanowcu (S/16/005).

W 2017 r. Najwyższa Izba kontroli została poinformowana o zakończeniu postępowania łącznie w 29 sprawach. Dane przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 8. Wyniki postępowań dotyczących zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (przekazane NIK informacje dotyczą zawiadomień skierowanych w roku 2017 i w latach wcześniejszych)

Lp.	Wyniki postępowań	Dotyczy spraw skierowanych przed 2017 r.	Dotyczy spraw skierowanych w 2017 r.
1.	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	**1**	**-**
2.	Odmowa wszczęcia postępowania	**-**	**7**
3.	Decyzje umarzające postępowanie:	**14**	**3**
3.1.	– *czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.)*	2	1
3.2.	– *wobec braku znamion czynu zabronionego lub braku dowodów popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.)*	11	2
3.3.	– *wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.)*	1	-
4.	Wyroki sądu, w tym:	**3**	**1**
4.1.	– *uniewinniające*	1	-
4.2.	– *warunkowe umorzenie*	2	1
	Razem	**18**	**11**

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 11 zażaleń, z tego:
- w postępowaniach wszczętych w roku 2017 dwa zażalenia zostały uwzględnione;
- w postępowaniach wszczętych w latach poprzednich, z których pięć nie zostało uwzględnionych, a cztery uwzględniono.

Na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania złożono siedem zażaleń, z których trzy zostały uwzględnione, trzy nieuwzględnione, a jedna sprawa pozostaje bez rozpoznania.

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, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r. skierowała 26 zawiadomień, które dotyczyły 755 czynów karalnych. W tym:
- 13 zawiadomień skierowano do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, które dotyczyły razem 701 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. nieprzeprowadzeniu okresowej kontroli obiektów budowlanych w okresie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę, co odpowiadało 669 czynom;

[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.

  - trzy zawiadomienia, w których zawiadomiono o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego w jednym zawiadomieniu, odpowiadające 32 czynom.
- Dziewięć zawiadomień, które dotyczyły 48 czynów karalnych, skierowano do Policji, w tym:
  - jedno zawiadomienie, które dotyczyło jednego czynu karalnego wypełniającego dyspozycję art. 93 pkt 8 prawa budowlanego, polegającego na niespełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1, tj. nieprzeprowadzeniu okresowej kontroli obiektów budowlanych w okresie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę;
  - jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego w jednym zawiadomieniu, odpowiadające 13 czynom;
  - jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 92 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego dotyczące podejrzenia popełnienia czynów polegających na niespełnieniu wymogów określonych w art. 70 ust. 1 prawa budowlanego, tj. obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi i mienia, co odpowiadało pięciu czynom;
  - w dwóch zawiadomieniach poinformowano o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 97 Kodeksu wykroczeń polegających na prowadzeniu na drogach publicznych pojazdu niedopuszczonego do ruchu z uwagi na upływ ważności badań technicznych wbrew art. 81 ust. 1 i 5 prawa o ruchu drogowym, co łącznie odpowiadało 19 czynom;
  - w jednym zawiadomiono o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 97 Kodeksu wykroczeń, z art. 94 § 2 Kodeksu wykroczeń polegających na prowadzeniu pojazdu niedopuszczonego do ruchu z uwagi na upływ ważności badań technicznych oraz czynów z art. 96 § 2 Kodeksu wykroczeń polegających na dopuszczeniu do ruchu pojazdu przez osobę bez wymaganych uprawnień, co łącznie odpowiadało trzem czynom;
  - w jednym zawiadomieniu zawiadomiono o podejrzeniu popełnienia czynów polegających na niezapewnieniu swobodnego dostępu do hydrantu na drodze przeciwpożarowej, co wyczerpuje dyspozycję art. 82 § 1 pkt 10 Kodeksu wykroczeń, dopuszczeniu do wyjazdu pojazdów z kwatery składowiska odpadów z pominięciem dezynsekcji w brodziku, co wyczerpuje dyspozycję art. 189 ust. 2 pkt 10 ustawy o odpadach, dopuszczeniu do zaniechania powtórnej weryfikacji wizualnej dostarczanego odpadu do składowiska, co wyczerpuje dyspozycję art. 189 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach, co odpowiadało pięciu czynom;
  - jedno zawiadomienie dotyczące jednego czynu karalnego o podejrzeniu popełnienia czynów polegających na przechowywaniu w stanie gotowości do użycia przyrządu pomiarowego stanowiącego wyposażenie stanowiska kontrolnego stacji kontroli pojazdów bez wymaganych dowodów prawnej kontroli metrologicznej obejmującej legalizację do ponownego użytkowania, co wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 26 ust. 1 pkt 2 prawa o miarach;
  - jedno zawiadomienie, w którym zawiadomiono o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 60^1 § 4 pkt 3 Kodeksu wykroczeń dotyczącego świadczenia usług hotelarskich polegających na krótkotrwałym, ogólnie dostępnym wynajmowaniu pokoi lub miejsc noclegowych oraz świadczeniu usług związanych z tym wynajmem, pomimo niezgłoszenia do prowadzonej przez właściwy organ ewidencji obiektów, wbrew art. 45 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych, co odpowiadało jednemu czynowi.
- Cztery zawiadomienia dotyczące sześciu czynów karalnych skierowano do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w tym:
  - dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia dwóch czynów z art. 183 ust. 3 ustawy o odpadach polegających na niewywiązaniu się wbrew art. 95 ust. w zw. z art. 72 ust. 1 ustawy o odpadach z wymogu posiadania i przechowywania dokumentów potwierdzających unieszkodliwienie wytworzonych zakaźnych odpadów medycznych;
  - jedno zawiadomienie obejmujące czyn z art. 183 ust. 3 ustawy o odpadach polegający na niewywiązaniu się z wymogu posiadania i przechowywania dokumentów potwierdzających unieszkodliwienie wytworzonych zakaźnych odpadów medycznych, czyn z art. 174 ust. ustawy o odpadach polegający na przechowywaniu niebezpiecznych odpadów medycznych przez jednostkę jako wytwórcy tychże odpadów w warunkach niezgodnych z art. 25 ustawy o odpadach, czyn art. 180 ustawy o odpadach polegający na niewywiązaniu się z wymogu posiadania i przechowywania dokumentów potwierdzających unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych, co odpowiadało łącznie trzem czynom;
  - jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia jednego czynu z art. 180 ustawy o odpadach polegającego na niewywiązaniu się z wymogu posiadania i przechowywania dokumentów potwierdzających unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych.

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa[16], Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r. skierowała osiem zawiadomień, które dotyczyły 130 czynów.

- Cztery zawiadomienia dotyczące czterech czynów karalnych skierowano do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, w tym:
  - dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia dwóch czynów z art. 194 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach polegającego na niespełnieniu wymogów określonych w art. 45 ust. 8 i ust. 9 ustawy o odpadach, gospodarowania odpadami niezgodnie z posiadanym pozwoleniem zintegrowanym, obejmującym także zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
  - dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia dwóch czynów z art. 194 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach polegających na mieszaniu odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne wbrew art. 21 ust. 1 ustawy o odpadach.
- Dwa zawiadomienia, które dotyczyły 115 czynów karalnych, w tym:
  - jedno zawiadomienie dotyczące jednego czynu karalnego 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 114 czynów karalnych do Centrum Obsługi Finansowej Wydziału Abonamentu RTV Poczty Polskiej SA w związku z podejrzeniem popełnienia czynów określonych w art. 2 ust. 2 1 i 4 ustawy o opłatach abonamentowych, polegających na nieuiszczaniu opłat za używanie odbiorników telewizyjnych.
- Dwa zawiadomienia, które dotyczyły 11 czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność zawodowa, w tym:
  - jedno zawiadomienie dotyczące jednego czynu karalnego skierowano do Krajowego Rzecznika Biegłych Rewidentów w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 65 ust. 1 ustawy o rachunkowości, które dotyczyło podejrzenia popełnienia czynów polegających na wydaniu opinii i raportu o sprawozdaniu finansowym BCM, które to sprawozdanie nie odzwierciedlało stanu faktycznego ani też nie przedstawiało rzetelnie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego, wbrew wymogom krajowego standardu rewizji finansowej;
  - jedno zawiadomienie dotyczące 10 czynów karalnych skierowano do Koordynatora – Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wobec podejrzenia popełnienia czynów polegających na prowadzeniu robót budowlanych wbrew postanowieniom prawa budowlanego przez osoby posiadające uprawnienia budowlane, tj. nieprowadzeniu dziennika budowy, niedbałym wykonywaniu obowiązków w zakresie dokonania odbioru budowy i wykonywania robót budowlanych, zgłoszeniu odbioru robót budowlanych, które zostały wykonane niezgodnie z projektem i kosztorysem, niesprawdzeniu jakości wykonywanych robót budowlanych i nieprawidłowe zabezpieczenie instalacji przeciwpożarowych, co było niezgodne z art. 95 pkt 1, 3 i 4 prawa budowlanego.

Najczęściej ujawnianymi w 2017 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. Przykładem jest zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, skierowane po kontroli (P/17/024) do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy. Zarzuty sformułowane w tej sprawie dotyczyły wykroczenia polegającego na niedopełnieniu obowiązku przeprowadzenia okresowych corocznych i pięcioletnich kontroli obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012";
- czyny wypełniające znamiona art. 97 Kodeksu wykroczeń przeciwko przepisom prawa o ruchu drogowym przez uczestnika ruchu lub inną osobę znajdującą się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciela lub posiadacza pojazdu. Zawiadomienia te kierowane były do Policji. Przykładem jest zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia skierowane po kontroli (P/17/089) do Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku. Zarzuty w tej sprawie dotyczyły użytkowania samochodu służbowego mimo braku ważnych badań technicznych, stwierdzających dopuszczenie do ruchu w Komendzie Powiatowej Policji w Augustowie;
- czyny wypełniające znamiona wykroczeń z art. 174, 180, 183 ust. 3 ustawy o odpadach polegające na niewywiązywaniu się z obowiązków ustawowych dotyczących prowadzonej działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów.

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

W 18 sprawach skierowanych w 2017 r. dotyczących wykroczeń i innych czynów za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, NIK została poinformowana o sposobie ich rozpatrzenia, w tym:
- w jednej sprawie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o ukaraniu mandatem karnym;
- w jednej sprawie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o przeprowadzeniu czynności kontrolnych;
- w jednym przypadku Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny Polskiej Izby Biegłych Rewidentów poinformował o braku przesłanek do ukarania ze względu na brak znamion przewinienia dyscyplinarnego;
- w jednym przypadku Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa poinformował o skierowaniu wniosku o ukaranie;
- w jednym przypadku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych poinformował o nałożeniu mandatu karnego;
- w trzech przypadkach Policja poinformowała o przesłaniu do właściwego Sądu Rejonowego wniosku o ukaranie;
- w jednej sprawie Policja poinformowała o umorzeniu z powodu braku znamion czynu zabronionego;
- w trzech sprawach Policja poinformowała o zastosowaniu pouczenia;
- w jednym przypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nałożył karę pieniężną;
- w jednej sprawie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska udzielił pouczenia i nałożył obowiązek uzupełnienia braków, co zostało wykonane;
- w jednym przypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nałożył karę grzywny;
- w jednym przypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska poinformował o skierowaniu wniosku do właściwego Sądu Rejonowego;
- w jednej sprawie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary administracyjnej;
- w jednym przypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nałożył karę pieniężną i poinformował o odwołaniu się jednostki kontrolowanej.

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

Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r., działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 17 oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[18], skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 71 zawiadomień. Ujawniono w nich 298 czynów będących podstawą do skierowania tych zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 67 osób.

W 2017 r., podobnie jak w latach poprzednich, zarzuty naruszania dyscypliny finansów publicznych sformułowano przede wszystkim wobec kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek oraz osób, którym powierzono czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Tabela 9. Wykaz zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2017 r. (według rodzaju formułowanych zarzutów)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Liczba czynów[1/]
1.	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 ust. 1[19])	80
2.	Czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (art. 17)	63
3.	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)	48

17 Dz. U. z 2017 r. poz. 524.
18 Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.
19 Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933, ze zm.), która dotychczasową treść art. 11 oznaczyła jako ust. 1 i dodała ust. 2.

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Liczba czynów[1/]
4.	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)	48
5.	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)	27
6.	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)	7
7.	Zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15 ust. 1[20])	6
8.	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)	6
9.	Przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce (art. 7)	3
10.	Dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10)	3
11.	Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości[21] (art. 18 pkt 1)	3
12.	Niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą (art. 6 pkt 2)	2
13.	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
14.	Przeznaczenie środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu (art. 12)	1
	Razem	**298**

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).

Najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były:

- dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (w 2017 r. – 26,85%, w 2016 r. – 2,03%, w 2015 r. – 63,46%);
- czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (w 2017 r. – 21,14%, w 2016 r. – 4,63%, w 2015 r. – 7,02%);
- 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 (w 2017 r. – 16,11%, w 2016 r. – 0,42%, w 2015 r. – 1,06%);
- 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 (w 2017 r. – 16,11%, w 2016 r. – 1,05%, w 2015 r. – 2,35%).

20 Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933, ze zm.), która zmieniła dotychczasowe brzmienie art. 15.

21 Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.).

W dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, która m.in. znowelizowała art. 5, art. 11 i art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wprowadzone zmiany wynikały z nowego art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[22], w którym zostały określone przesłanki uzasadniające zawarcie przez jednostki sektora finansów publicznych ugody w sprawach dotyczących należności cywilnoprawnych. W ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca wyraźnie określił kontratyp wskazujący, że nie stanowi naruszenia wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa (art. 5 ust. 4), dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa (art. 11 ust. 2) oraz zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa (art. 15 ust. 2). Regulacja ta obowiązuje od 1 czerwca 2017 r.

W latach 2014-2016 odnotowywano spadek liczby ujawnionych przypadków wskazujących na popełnienie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych i liczby zawiadomień skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych (odpowiednio 102, 88, 67 zawiadomień), co może świadczyć m.in. o wzrastającej świadomości prawnej kontrolowanych podmiotów. W 2017 r. ilość skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych zawiadomień nieznacznie jednak wzrosła (do 71).

Spośród spraw zawisłych w 2017 r. na skutek zawiadomień NIK 45 postępowań przed rzecznikami pozostaje w toku. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje informacjami, że w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 18 wniosków o ukaranie wobec 19 osób. W ośmiu 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 10. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2017 r.

Lp.	Wyniki postępowań przed rzecznikiem dyscypliny finansów publicznych	Dotyczy spraw skierowanych przed 2017 r.[1/]	Dotyczy spraw skierowanych w 2017 r.[1/]
1.	Odmowa wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym:	**5**	**10**
1.1.	*- z powodu braku znamion naruszenia[2/]*	3	4
1.2.	*- ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu[3/]*	0	3
1.3.	*- z powodu przedawnienia karalności*	2	1
1.4	*- zarzucanego czynu nie popełniono*	0	1
1.5.	*- ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie*	0	1
2.	Umorzenie postępowania wyjaśniającego, w tym:	**11**	**15**
2.1.	*- z powodu braku znamion naruszenia[2/]*	8	8
2.2.	*- ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu[3/]*	0	5
2.3.	*- zarzucanego czynu nie popełniono*	2	2
2.4.	*- ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie*	1	0
3.	Skierował wniosek o ukaranie	**8**	**18**
	Razem	**24**	**43**

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 2017 r. rzecznicy wydali sześć zarządzeń o zwrocie zawiadomienia, w tym w jednym przypadku wydane zostało zarządzenie o częściowym zwrocie zawiadomienia. W pięciu przypadkach, po uzupełnieniu zawiadomienia, skierowano je ponownie.

W 2017 r. rzecznicy zawiesili jedno postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ze względu na toczące się o te same czyny postępowania karne.

22 Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli w ubiegłym roku 20 zażaleń do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na postanowienia właściwych rzeczników o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu wszczętego postępowania wyjaśniającego, w tym 11 w związku z zawiadomieniami skierowanymi w 2017 r., a dziewięć w związku z zawiadomieniami skierowanymi przed 2017 r. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w postępowaniach odwoławczych nie wydał dotychczas postanowień dotyczących zawiadomień skierowanych przez NIK w 2017 r. Wydał natomiast 15 postanowień dotyczących zawiadomień skierowanych przez NIK przed 2017 r.:

- w pięciu przypadkach utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy;
- w dwóch przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi wystąpienie z wnioskiem o ukaranie;
- w dwóch przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi uzupełnienie postępowania wyjaśniającego;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi wszczęcie postępowania wyjaśniającego;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie i umorzył postępowanie wyjaśniające, ze względu na przedawnienie karalności;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, 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, uchylił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów i polecił rzecznikowi uzupełnienie czynności sprawdzających i wydanie nowego postanowienia oraz uchylił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do pozostałych czynów i polecił rzecznikowi wszczęcie postępowania wyjaśniającego;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na przedawnienie karalności, zmienił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na brak znamion czynu zabronionego oraz uchylił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do pozostałych czynów i polecił rzecznikowi uzupełnienie czynności sprawdzających i wydanie nowego postanowienia.

Dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli w 2017 r. trzy zażalenia do Głównej Komisji Orzekającej na postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wydane w związku z zawiadomieniami skierowanymi przed 2017 r. Główna Komisja Orzekająca w postępowaniach odwoławczych rozpatrzyła dotychczas dwa zażalenia, w tym w jednym przypadku uchyliła zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie właściwego rzecznika i przekazała sprawę właściwemu rzecznikowi do ponownego rozpoznania, a w jednym – utrzymała zaskarżone postanowienie w mocy.

W ubiegłym roku pięć postępowań przed komisją orzekającą, wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi przez NIK przed 2017 r., zakończyło się uznaniem obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym w czterech przypadkach wymierzona została kara upomnienia, a w jednym – odstąpiono od wymierzenia kary. W trzech przypadkach postępowanie przed komisją orzekającą zakończyło się uniewinnieniem obwinionego, a w dwóch – 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, w tym przypadku NIK. Zawiadamiającemu służy zażalenie na te postanowienia. Natomiast orzeczenia komisji orzekających wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia (art. 137 ust. 4a), ale już tylko stronom. Stroną postępowania przed komisją orzekającą i Główną Komisją Orzekającą jest obwiniony o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz oskarżyciel (art. 73 ust. 1). Nie jest nią natomiast zawiadamiający, w tym przypadku NIK.

ROZDZIAŁ V

Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

1. Polityka informacyjna NIK
2. Udostępnianie informacji publicznej
3. Skargi i wnioski obywateli
5. Wydawnictwa NIK – „Kontrola Państwowa”

1. Polityka informacyjna NIK

1.1. Strona internetowa i BIP

Strona internetowa i Biuletyn Informacji Publicznej NIK zapewniają bieżący dostęp do informacji dotyczących działalności Najwyższej Izby Kontroli. Dzięki tym środkom komunikacji każdy może nie tylko zapoznać się z raportami NIK na temat stanu i funkcjonowania państwa, ale również poznać instytucję kontrolującą publiczne wydatki w Polsce, dowiadując się na przykład, jak wygląda jej struktura, organizacja czy też historia.

W 2017 r. na stronie internetowej NIK ukazało się ponad 200 komunikatów. Komunikaty prasowe, w większości stanowiące zwięzłe podsumowanie ustaleń i wniosków z kontroli, są publikowane na stronie internetowej łącznie z całościowymi raportami (informacjami o wynikach kontroli). Dodatkowo na stronie internetowej dostępne są nagrania krótkich wypowiedzi na temat najbardziej istotnych ustaleń kontroli. Są one stale wykorzystywane przez redakcje ogólnopolskie oraz lokalne w materiałach dziennikarskich. Materiały te są utrwalane w formatach audio oraz wideo, a następnie zamieszczane na stronie internetowej Izby do nieodpłatnego pobrania i wykorzystania.

Z roku na rok wzrasta zainteresowanie internautów stroną internetową nik.gov.pl. W 2017 r. strona zanotowała 2,4 mln odsłon, a serwis odwiedziło ponad 814 tys. użytkowników (prawie 5% więcej niż w 2016 r.). Internauci najczęściej odwiedzali dział Praca w NIK. Popularnością cieszyły się też Aktualności oraz Wyniki kontroli. Spośród informacji o wynikach kontroli użytkowników strony najbardziej zainteresowały raporty: o dopuszczaniu do obrotu suplementów diety, o bezpieczeństwie i higienie nauczania w szkołach publicznych oraz o stacjach bazowych telefonii komórkowej.

Istotną rolę w upowszechnianiu informacji o działalności NIK odgrywa dział Dla dziennikarzy, który umożliwia utrzymywanie stałego, bezpośredniego kontaktu z mediami. Obecnie z działu korzysta ponad 1000 dziennikarzy, którzy mają dzięki niemu dostęp do dodatkowych materiałów multimedialnych, w tym źródłowych nagrań wideo w jakości emisyjnej. Za jego pośrednictwem zarejestrowani użytkownicy otrzymują bieżące powiadomienia o nowych informacjach zamieszczanych na stronie internetowej nik.gov.pl.

Biuletyn Informacji Publicznej współdzieli ze stroną internetową większość tekstów, są w nim zamieszczone m.in. informacje o zamówieniach publicznych ogłaszanych przez Izbę. Zarówno na stronie internetowej, jak i w Biuletynie dostępny jest elektroniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli ma także swoje profile na portalach społecznościowych: Facebook, Twitter, Google+ i YouTube. W 2017 r. dołączyło do nich kolejne kilka tysięcy osób.

1.2. Publikacje prasowe i przekazy medialne

Za pośrednictwem mediów ogólnopolskich, redakcji regionalnych oraz lokalnych, treści zawarte w komunikatach prasowych NIK docierają do osób, które w danej chwili nie korzystają ze strony nik.gov.pl lub mediów elektronicznych. Wyniki przeprowadzonych kontroli są stale wykorzystywane przez dziennikarzy w przygotowywanych publikacjach. W 2017 r., w prasie, radiu i telewizji ukazało się łącznie 11 168 materiałów dotyczących NIK, z czego blisko połowa w prasie.

Zdecydowanie najwięcej uwagi poświęcono w 2017 r. wynikom kontroli dotyczącej dopuszczania do obrotu suplementów diety. NIK podkreśliła wówczas, że rynek suplementów diety w Polsce wymaga pilnych zmian w zakresie regulacji dotyczących tych produktów, ponieważ wprowadzanie suplementów do obrotu i ich sprzedaż odbywała się praktycznie poza kontrolą. Raport wywołał wiele komentarzy, jego ustalenia były często cytowane, a przez media przetoczyła się dyskusja na temat funkcjonowania rynku suplementów w Polsce, których Polacy kupują coraz więcej. Publicyści i dziennikarze zwracali uwagę, że badania laboratoryjne losowo wybranych suplementów diety – zlecone przez NIK w ramach kontroli – pokazały, że wiele z nich nie wykazywało cech deklarowanych przez producentów. Zaznaczano także, że NIK widzi potrzebę podjęcia działań legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia nowych, kompleksowych rozwiązań prawnych rangi ustawowej, dotyczących suplementów diety. W materiałach dziennikarskich często informowano o efektach tej kontroli – już w 2017 r. urzędnicy rozpoczęli prace nad wprowadzeniem zmian systemowych, które uporządkowałyby obrót tymi produktami.

W związku z informacjami o występującym w wielu polskich miastach zanieczyszczeniu powietrza, często przytaczanym raportem w 2017 r. była informacja o wynikach kontroli dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami z końca 2014 r. NIK już wtedy zwracała uwagę, że Polska od lat ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w Unii Europejskiej,

a w wielu miastach stężenie toksycznych i rakotwórczych substancji (pyłu PM10 i benzo(a)pirenu) wielokrotnie przekracza dopuszczalne normy. Media przypominały, że Najwyższa Izba Kontroli w 2014 r. wskazywała, iż główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza pyłem PM10 jest tzw. niska emisja, pochodząca z domowych pieców i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie odbywa się w nieefektywny sposób. Pozostałe przyczyny to m.in. zanieczyszczenia komunikacyjne. W prasie ukazały się także artykuły informujące, że NIK wraz z najwyższym organem kontroli Holandii koordynuje europejski audyt jakości powietrza, w który zaangażowało się także kilkanaście innych państw oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Celem projektu, składającego się z kontroli równoległych, będzie ocena skuteczności i efektywności działań służących poprawie jakości powietrza, podejmowanych przez władze poszczególnych państw.

Zainteresowanie mediów wzbudził również raport o dopuszczaniu pojazdów do ruchu drogowego, szczególnie w części dotyczącej zanieczyszczenia powietrza spalinami samochodowymi. Przypominano, że z ustaleń NIK wynika, iż większość skontrolowanych stacji kontroli pojazdów wykonywała badania samochodów powierzchownie: w niepełnym zakresie lub urządzeniami, które nie spełniały wymagań. Zaznaczano też, że Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na brak przepisów i metod badawczych umożliwiających eliminację z ruchu drogowego pojazdów emitujących najbardziej szkodliwe dla zdrowia substancje. Podkreślano, że organy kontroli ruchu drogowego (Policja, Inspekcja Transportu Drogowego) w niedostatecznym stopniu były wyposażone w sprzęt pomiarowy do kontroli spalin, a nawet jeśli go posiadały, to był wykorzystywany w niewielkim stopniu.

Prasa zwróciła również uwagę na kontrolę dotyczącą ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego (Forex). Izba podkreśliła, że około 80 proc. uczestników rynku walutowego Forex straciło zainwestowane tam pieniądze. Dziennikarze, powołując się na raport Izby, przypominali, że od początku 2012 r. do połowy 2016 r. łączne straty klientów krajowych firm inwestycyjnych na rynku Forex przekroczyły 2,1 mld zł, a średnia strata jednego klienta w 2015 r. wyniosła 19,5 tys. zł. Zwracano również uwagę, że zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, jedynie Komisja Nadzoru Finansowego podejmowała aktywne działania na rzecz ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego Forex. Ponadto w niektórych publikacjach przestrzegano, aby uważać na reklamy obiecujące natychmiastowe, ogromne zyski, które „są w zasięgu ręki".

Bardzo ważnym raportem, do którego wielokrotnie powracali dziennikarze w swych materiałach, był raport o przeciwdziałaniu sprzedaży dopalaczy. Podkreślano ustalenia NIK pokazujące, że przepisy nie nadążały za zmianami na rynku dopalaczy. Izba zwracała też uwagę, że skuteczność kar pieniężnych nakładanych na zajmujących się dystrybucją i obrotem dopalaczami była bardzo niska, co spowodowało bezkarność podmiotów zaangażowanych w sprzedaż tych substancji. Dziennikarze eksponowali dane pokazujące, że w latach 2010-2016 sanepid wymierzył w całym kraju łącznie blisko 65 mln zł kar, jednak do budżetu państwa wpłynęło z nich zaledwie 1,8 mln zł.

Media zainteresował również temat kontroli poświęconej zdrowemu żywieniu w szkołach. W materiałach wskazywano, że wzrosła liczba uczniów z nieprawidłową masą ciała. Zaznaczano też, że uczniowie tyją, choć szkoły prowadzą programy promujące zdrowe żywienie i kształtujące prawidłowe nawyki żywieniowe. W ślad za ustaleniami NIK dziennikarze wskazywali m.in., że posiłki często nie spełniają norm żywieniowych, w sklepikach szkolnych nadal można kupić niezdrowe produkty, zaś czas przeznaczony na jedzenie w szkołach jest zbyt krótki.

Ożywioną dyskusję w mediach wywołał raport na temat spełniania wymogów określonych dla uzdrowisk. Dziennikarze podkreślali, że żadna ze sprawdzonych przez NIK miejscowości nie spełniała wymagań stawianych uzdrowiskom. Zwracano uwagę, że Izba stwierdziła, iż w 10 miejscowościach (z 11 badanych) przekroczono dopuszczalne normy hałasu oraz że w żadnym ze skontrolowanych uzdrowisk nie prowadzono kompleksowych badań jakości powietrza. Sygnalizowano także, że Najwyższa Izba Kontroli przestrzega, iż brak odpowiedniej dbałości gmin o stan środowiska naturalnego może prowadzić do utraty statusu uzdrowiska, a w konsekwencji ograniczenia pacjentom dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego.

Przygotowując materiały o tematyce społecznej, dziennikarze sięgali m.in. do raportu poświęconego opiece nad osobami chorymi na alzheimera. NIK zwróciła uwagę, że skutki choroby Alzheimera dotykają całych rodzin, ponieważ na nie przenoszone są nie tylko finansowe, ale także społeczne i psychologiczne koszty opieki. Tymczasem, co zaznaczała Izba, nawet pół miliona osób w Polsce może chorować na alzheimera.

Popularnością wśród mediów cieszyły się też, podobnie jak w latach ubiegłych, ustalenia kontroli w zakresie opieki zdrowotnej. W materiałach powracano do raportów na temat: przygotowania i realizacji pakietu onkologicznego, realizacji zadań NFZ, dostępności i finansowania diagnostyki laboratoryjnej oraz profilaktyki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia.

Zainteresowaniem mediów cieszyły się także kontrole: o pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów, cyberprzemocy, o działaniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, a także o programie „Mieszkanie dla młodych". Wśród tematów, które zainteresowały szczególnie media lokalne, były ustalenia kontroli o działalności Fundacji Rozwoju Gminy Kleszczów.

1.3. Portal intranetowy – komunikacja wewnętrzna

W ramach komunikacji wewnętrznej funkcjonuje w Najwyższej Izbie Kontroli serwis intranetowy, który daje pracownikom stały dostęp do informacji o organizacji pracy i najważniejszych wydarzeniach z życia NIK. Za pośrednictwem portalu użytkownicy docierają także do potrzebnych im w codziennych obowiązkach dokumentów, szablonów i aplikacji.

Portal intranetowy zanotował w 2017 r. ponad 600 tys. wizyt. W tym okresie użytkownicy pobrali z serwisu około 200 tys. plików. Każdego roku duża część pracowników (24,5%) wykorzystuje możliwość zdalnego łączenia z portalem. Serwis pozostaje stałym węzłem komunikacyjnym dla kontrolerów wykonujących okresowo swoje obowiązki poza siedzibą NIK.

Szczególnym zainteresowaniem obok działu Aktualności cieszyły się w 2017 r.: bank formularzy i szablonów dokumentów, monitoring mediów, materiały związane z kontrolą wykonania budżetu państwa, forum dyskusyjne oraz interaktywny terminarz szkoleń.

1.4. Lekcje edukacyjne w NIK

Spotkania edukacyjne organizowane w siedzibie Izby to propozycja zajęć skierowana do młodzieży. Ich celem jest przedstawienie roli NIK w funkcjonowaniu państwa oraz przybliżenie historii instytucji, a także jej działalności kontrolnej. Od ośmiu lat Izbę odwiedzają zarówno uczniowie szkół podstawowych, jak i średnich, a także studenci. Liczba chętnych do udziału w spotkaniach edukacyjnych z roku na rok rośnie. W 2017 r. w 25 sesjach uczestniczyło 788 słuchaczy, a rok wcześniej blisko pół tysiąca.

Najwyższa Izba Kontroli chce przybliżać młodym ludziom wiedzę o naczelnym organie kontroli państwowej. Zakres wiedzy i sposób jej przekazania jest dostosowany do wieku uczestników spotkania. Podczas zajęć uczniowie poznają blisko stuletnią historię instytucji – jednej z pierwszych w odrodzonej, niepodległej Polsce – a także uzyskują podstawowe wiadomości na temat działalności kontrolnej NIK. Przekazywane są im najważniejsze informacje dotyczące organizacji i funkcjonowania Izby. W trakcie zajęć uczniowie i studenci otrzymują podstawową wiedzę m.in. na temat pozycji ustrojowej NIK, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Dowiadują się także, kto może zostać kontrolerem. Bardzo często w zajęciach uczestniczy przedstawiciel kierownictwa NIK, a także dyrektorzy jednostek kontrolnych. Opowiadają oni uczniom o roli, kompetencjach i odpowiedzialności szefa najwyższego organu kontroli w Polsce oraz o specyfice pracy kontrolerów. Wskazują również na najważniejsze kontrole przeprowadzane przez Izbę i podają ich konkretne efekty.

Grupą, która szczególnie chętnie uczestniczy w spotkaniach edukacyjnych w NIK, są uczniowie szkół podstawowych. W 2017 r. była to młodzież z województwa mazowieckiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. Uczniowie szkół średnich przyjechali na lekcje do NIK również z całej Polski, m.in. z Kutna, Torunia, Szczecina, czy Kozienic. Wiele szkół przyjeżdża do siedziby NIK ponownie, z kolejnymi grupami młodzieży.

W centrali Izby byli również studenci z Collegium Bobolanum, których szczególnie zainteresowały m.in. kontrole o tematyce społecznej. W spotkaniach edukacyjnych uczestniczyli także studenci, m.in. Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Piotrkowie Trybunalskim, Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie oraz studenci Uniwersytetu Warszawskiego. Najwyższa Izba Kontroli przyjmowała także młodzież zrzeszoną w Europejskim Stowarzyszeniu Studentów Prawa (ELSA). Ich wizyty były elementem projektu ELSA Tour, w ramach którego odwiedzali instytucje publiczne w Polsce.

W spotkaniach edukacyjnych prowadzonych w NIK uczestniczyły także grupy Polaków ze Lwowa, Brześcia, Grodna, Kłajpedy i Soleczników. Studenci z Ukrainy i Białorusi przyjechali, aby dowiedzieć się, jak NIK kontroluje wydatkowanie publicznych pieniędzy w Polsce, zwłaszcza tych pochodzących z Unii Europejskiej.

2. Udostępnianie informacji publicznej

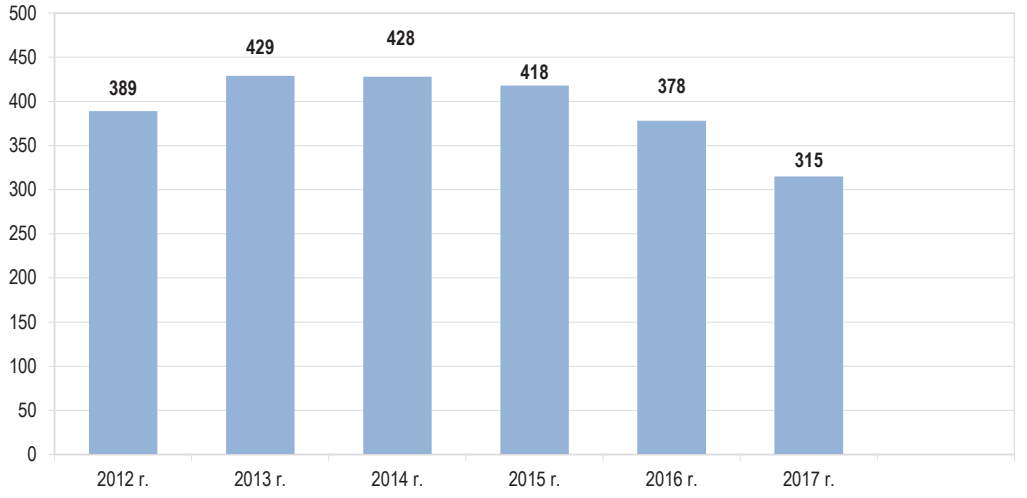
Najwyższa Izba Kontroli udostępnia na stronach internetowych, tj. w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie www.nik.gov.pl wyniki poszczególnych kontroli, a także znaczną liczbę materiałów i danych dotyczących funkcjonowania NIK – m.in.: akty prawne, strukturę organizacyjną Izby, informacje o budżecie, historii, kierownictwie, wydawnictwach i planie pracy. Pozostałe informacje udostępniane są na wniosek zainteresowanych osób. Wnioski można składać za pomocą formularzy zamieszczonych na stronach internetowych NIK, a także przesyłając je pocztą zwykłą lub elektroniczną.

2.1. Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego

Prawo obywateli do uzyskiwania posiadanych przez NIK informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP oraz z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W świetle ww. przepisów Najwyższa Izba Kontroli jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej oraz do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania.

W 2017 r. nie skierowano do NIK wniosków w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Natomiast w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej załatwiono 315 wniosków. Lata 2016-2017 to okres z minimalnym spadkiem liczby wniosków w porównaniu ze statystyką z lat 2013-2015, kiedy oscylowała ona na poziomie ponad 400 rocznie. W okresie ostatnich dwóch lat liczba wniosków nieznacznie spadła, głównie ze względu na rozszerzenie zakresu informacji udostępnianych przez NIK na stronach internetowych. Statystykę przedstawia wykres nr 1.

Wykres 1. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2012-2017



2.2. Charakterystyka wniosków

Wśród wnioskodawców występujących do NIK w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyodrębnić można: przedstawicieli organizacji pozarządowych (14 wniosków, tj. 4,4%), studentów (12 wniosków, tj. 3,8%), pracowników urzędów państwowych (12 wniosków, tj. 3,8%) i samorządowych (12 wniosków, tj. 3,8%), przedstawicieli kancelarii prawnych (10 wniosków, tj. 3,2%) oraz związków zawodowych (pięć wniosków, tj. 1,6%). W trybie przepisów wymienionej ustawy zwracali się także dziennikarze, którzy złożyli 10 wniosków (tj. 3,2%) oraz parlamentarzyści (siedem wniosków, tj. 2,2%).

Wyniki analizy wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły w 2017 r. do NIK, wskazują, że największe zainteresowanie budziły sprawy dotyczące zakresu zadań, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników oraz wydawnictw i historii NIK (łącznie 49 wniosków, tj. 15,6%), a także wyniki kontroli administracji samorządowej (35 wniosków, tj. 11,1%). Poniżej przedstawiono strukturę wniosków z 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej. W tabeli nr 1 przedstawiono strukturę wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2017 r.

Tabela 1. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2017 r. (podział według rodzaju żądanej informacji)

Lp.	Wyszczególnienie (rodzaj żądanej informacji)	Liczba wniosków	Struktura (w %)
1.	Informacje dotyczące zakresu zadań, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników, wydawnictw i historii NIK	49	*15,6*
2.	Wyniki kontroli administracji samorządowej	35	*11,1*
3.	Wyniki kontroli dotyczące ochrony zdrowia i uzdrowisk	28	*8,9*
4.	Wyniki kontroli dotyczącej suplementów diety	25	*7,9*
5.	Wyniki kontroli administracji rządowej oraz budżetu państwa	23	*7,3*
6.	Wydatki ponoszone z budżetu NIK, inwestycje i zamówienia publiczne dokonywane przez NIK, umowy zawierane przez NIK	17	*5,4*
7.	Wyniki kontroli działalności placówek oświatowych, szkół wyższych i placówek naukowych	16	*5,1*
8.	Wyniki kontroli dotyczące komunikacji i transportu, budowy dróg, gospodarki morskiej i portów	11	*3,5*
9.	Wyniki kontroli dotyczące obrony narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego	11	*3,5*
10.	Wyniki kontroli dotyczące więziennictwa	9	*2,8*
11.	Wyniki kontroli dotyczące kwestii bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych	8	*2,5*
12.	Wyniki kontroli dotyczących ochrony zwierząt, w tym głównie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt	7	*2,2*
13.	Wyniki kontroli dotyczące pomocy społecznej	7	*2,2*
14.	Wyniki kontroli dotyczące rolnictwa	7	*2,2*
15.	Wyniki kontroli dotyczące ochrony środowiska	5	*1,6*
16.	Wyniki kontroli instytucji kultury i telewizji oraz radia publicznego	4	*1,3*
17.	Wyniki kontroli działalności spółek komunalnych	4	*1,3*
18.	Pozostałe	49	*15,6*
	Razem	**315**	***100%***

2.3. Sposób załatwiania wniosków

Ze wspomnianych 315 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, 263 wnioski (83,5%) załatwiono pozytywnie. W niektórych przypadkach informowano wnioskodawców, że żądana informacja jest już zamieszczona na stronach BIP albo, że wyniki kontroli zostaną udostępnione w BIP po zakończeniu postępowania kontrolnego (dziewięć przypadków – 2,9%).

Powiadamiano także wnioskodawców w sytuacjach, kiedy żądana dokumentacja nie występowała w zasobach Izby lub w zakresie objętym wnioskiem nie była przeprowadzana kontrola (26 przypadków – 8,3%). Spośród złożonych wniosków sześć dotyczyło informacji, która nie stanowiła informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy (1,9%). Jeden z wniosków został wycofany przez wnioskodawcę. Odmownie załatwiono natomiast 10 wniosków (3,2%). Dotyczyły one m.in. udostępnienia programu kontroli oraz informacji z kontroli stanowiących tajemnicę kontrolerską. Niektórych danych nie przekazano ze względu na ochronę informacji niejawnych lub tajemnicę bankową. W dwóch przypadkach NIK odmówiła udostępniania informacji przetworzonej.

Niektóre informacje były – zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej – udostępniane w sposób ograniczony, tzn. po wyłączeniu treści objętych tajemnicą ustawowo chronioną, np. danych osobowych lub tajemnicy przedsiębiorcy.

2.4. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

W 2017 r. załatwiono pozytywnie łącznie 204 wnioski od organów, których prawo do uzyskiwania informacji publicznej wynika z przepisów innych ustaw (w szczególności z Kodeksu postępowania karnego). W tabeli nr 2 przedstawiono dane o organach, które wystąpiły do NIK o udzielenie informacji w tym trybie.

Tabela 2. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2017 r. od organów powołanych do ścigania przestępstw, organów skarbowych oraz sądów

Lp.	Wyszczególnienie organów	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prokuratura	87	*42,6*
2.	Policja	65	*31,8*
3.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	23	*11,3*
4.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	13	*6,4*
5.	Sądy	12	*5,9*
6.	Organy skarbowe	2	*1,0*
7.	Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa	2	*1,0*
	Razem	**204**	***100%***

W omawianym roku pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne byli wielokrotnie wzywani w charakterze świadków przez organy ścigania oraz sądy, na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, a także w sprawach dotyczących funkcjonowania NIK. W 2017 r. wystąpiły 133 takie przypadki. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były: Prokuratura (44 wezwania – 33,1%), Policja (40 wezwań, tj. 30,1%), Centralne Biuro Antykorupcyjne (25 wezwań –18,8%), sądy (16 wezwań – 12,0%), ABW (sześć wezwań – 4,5%), samorządy zawodowe (dwa wezwania – 1,5%).

3. Skargi i wnioski obywateli

3.1. Skargi, wnioski, wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz petycje kierowane do NIK w 2017 r.

Każdy obywatel ma zagwarantowane w Konstytucji RP prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji. Obywatele mogą występować do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zasady rozpatrywania skarg i wniosków oraz petycji regulują, na mocy delegacji konstytucyjnej, akty rangi ustawowej – odpowiednio ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Dodatkowo organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków precyzuje, zgodnie z upoważnieniem zawartym w k.p.a. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Do rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli zastosowanie mają również przepisy 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 2017 r. do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 5395 skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę, które połączono w 3452 sprawy. Skargi i wnioski przekazywane były do NIK pocztą tradycyjną albo elektroniczną, w tym za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej na Platformie Usług Administracji Publicznej ePUAP. W 2017 r. 15,6% wszystkich skarg i wniosków trafiło do NIK za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Wykres 2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli przesłane do NIK w latach 2016-2017 r. wg rocznikowej klasyfikacji spraw

V. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

NIK w 2017 r. nie otrzymała żadnej petycji, która spełniałaby wymogi ustawy o petycjach oraz mieściła się w kompetencjach Izby. W kwestiach będących przedmiotem skarg i wniosków przyjęto 56 interesantów oraz udzielono 667 informacji telefonicznych.

Podobnie do lat ubiegłych również w 2017 r. najwięcej skarg i wniosków przekazały do Najwyższej Izby Kontroli osoby prywatne (91,1%). Część z nich pragnąc pozostać anonimowa – nie ujawniła swoich danych teleadresowych. Autorami skarg i wniosków byli również: posłowie i organy Sejmu RP (2,6%), organizacje społeczne (2,1%), organy administracji publicznej (1,1%), organizacje związkowe (0,9%), podpisani zbiorowo (0,8%), radni (0,5%), senatorowie i organy Senatu (0,3%) oraz inne podmioty (0,6%).

Tabela 3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli kierowane do NIK w 2017 r. wg autorów korespondencji – struktura procentowa

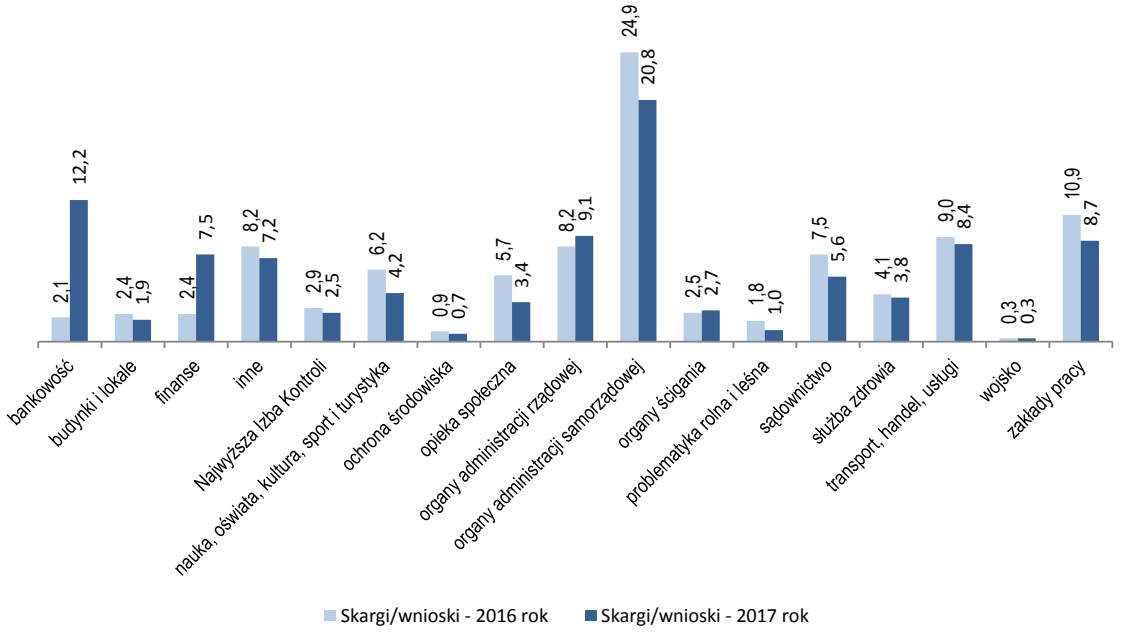
Autorzy korespondencji	Struktura procentowa
Osoby prywatne:	*91,1*
– korespondencja imienna	*76,3*
– korespondencja anonimowa	*14,8*
Posłowie i organy Sejmu RP	*2,6*
Organizacje społeczne	*2,1*
Organy administracji publicznej	*1,1*
Organizacje związkowe	*0,9*
Zbiorowe	*0,8*
Inni	*0,6*
Radni	*0,5*
Senatorowie i organy Senatu RP	*0,3*
Ogółem	***100%***

Od wielu lat podmiotami, na które obywatele skarżą się najczęściej, pozostają organy samorządu terytorialnego. W 2017 r. co piąty wniosek (20,8%) dotyczył nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania tych jednostek. Mieszkańcy gmin, powiatów i miast najczęściej wskazywali na niewłaściwe wykonanie zadań przez urzędy gmin i miast oraz na problemy w funkcjonowaniu tych urzędów. Wielokrotnie opisywano błędy w działaniach wójtów, sołtysów, burmistrzów i prezydentów miast. Najwięcej uwag dotyczyło pracy organów samorządowych z województw: mazowieckiego, śląskiego i kujawsko-pomorskiego. Grupa skarg na podmioty samorządu terytorialnego od lat jest najbardziej obszerna, co prawdopodobnie wynika z faktu, że obywatele mają możliwość obserwować działania ww. organów i doświadczać ich bezpośrednio. Opisywane przez obywateli sprawy związane z pracą ww. organów można podzielić na dwie kategorie – te, które dotyczą skarżącego lub wnioskodawcy bezpośrednio, oraz te, które wynikają z poczynionych przez niego obserwacji w bliższym (lokalnie) lub dalszym otoczeniu (regionalnie).

Rok 2017 przyniósł znaczący wzrost korespondencji dotyczącej funkcjonowania sektora bankowego (12,2% – 2017 r.; 2,1% – 2016 r.) oraz podmiotów działających w obszarze finansów (7,5% – 2017 r.; 2,4% – 2016 r.). Autorzy – głównie kredytobiorcy posiadający kredyty denominowane w CHF – przekazując korespondencję bezpośrednio do NIK lub do organów odpowiedzialnych za nadzór bankowy (i jednocześnie do wiadomości NIK), wskazywali na niewłaściwe działanie banków bądź organów nadzoru bankowego.

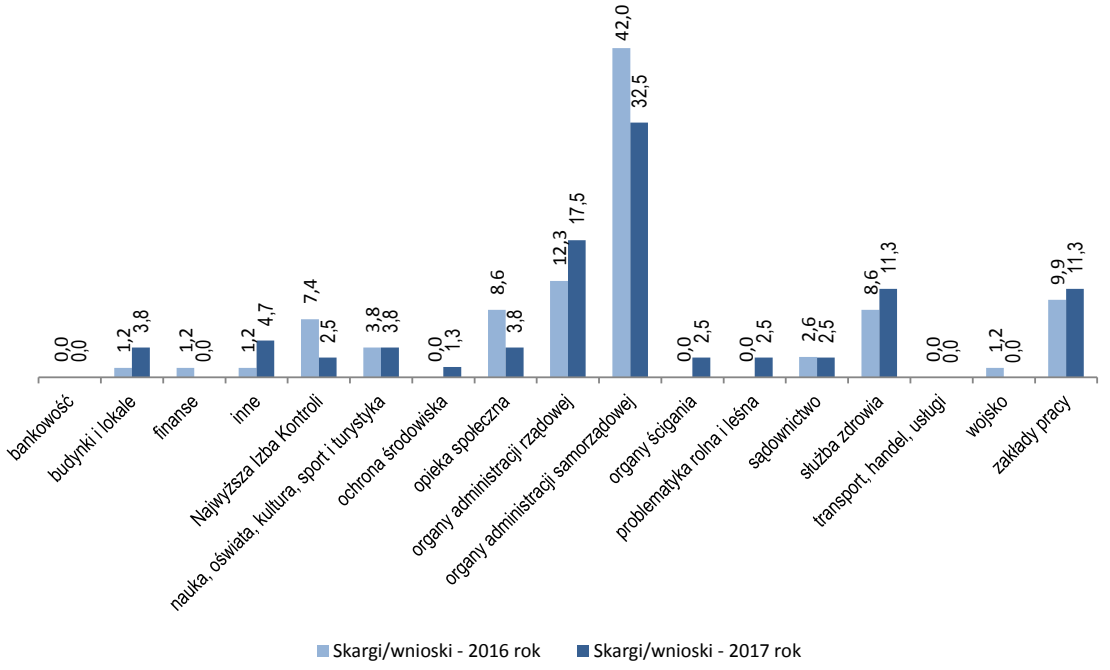
Niemal co dziesiąta skarga bądź wniosek dotyczyły organów administracji rządowej (9,1%). W tej grupie najczęściej wskazywano na problemy w funkcjonowaniu ministerstw lub innych organów centralnych. Podmiotami, na które obywatele skarżyli się równie często, były zakłady pracy (8,7%) – zarówno te funkcjonujące w sferze publicznej, jak i prywatnej. Skarżący w swoich skargach opisywali również nieprawidłowości związane z pracą podmiotów w zakresie transportu, handlu i usług (8,4%), finansów (7,5%) oraz sądownictwa (5,6%).

Wykres 3. Podmioty, na które obywatele skarżyli się do NIK w latach 2016-2017 wg rocznikowej klasyfikacji – udział procentowy



Wśród podmiotów wskazywanych do kontroli we wnioskach posłów i senatorów również przeważały organy administracji samorządowej (32,5%). Najczęściej przekazywano uwagi dotyczące jednostek samorządowych z terenu województwa mazowieckiego i śląskiego. Parlamentarzyści często opisywali również nieprawidłowości odnoszące się do pracy organów administracji rządowej (17,5%). Wiele wniosków dotyczyło kontroli w podmiotach świadczących usługi z zakresu opieki zdrowotnej (11,3%) oraz w zakładach pracy o różnej formie organizacyjnej i strukturze własności (11,3%).

Wykres nr 4. Podmioty, o których kontrole wnosili w latach 2016-2017 posłowie i senatorowie wg rocznikowej klasyfikacji – udział procentowy



Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej, ze względu na specyfikę swojej działalności, jest adresatem wniosków przede wszystkim o przeprowadzenie kontroli. Obywatele proszą o podjęcie czynności kontrolnych w konkretnych sprawach. Każda korespondencja jest analizowana i stanowi podstawę rozstrzygnięcia co do sposobu jej załatwienia. W 2017 r. w przypadku 1,7% spraw jednostki kontrolne NIK przeprowadziły lub przeprowadzą czynności kontrolne. Dla 0,1% spraw – Izba, na podstawie art. 12 ustawy o NIK, zleciła czynności kontrolne innym organom kontroli, rewizji i inspekcji. Należy również podkreślić, że 10,8% skarg i wniosków przekazano właściwym rzeczowo bądź miejscowo kontrolnym jednostkom organizacyjnym NIK, pozostawiając do decyzji departamentów i delegatur dalszy sposób ich wykorzystania, nie wykluczając sprawdzenia w ramach kontroli, co ujęto w odpowiedzi do wnoszącego. W przypadku 3,4% korespondencji skargowej, NIK wnioskowała o podjęcie stosownych działań lub o wyjaśnienia do organów właściwych w sprawie, a 0,3% spraw przekazała Policji lub Prokuraturze. W większości nadesłanych do NIK w 2017 r. skarg i wniosków – Izba udzieliła stosownych wyjaśnień (51,7%). Ponadto 32% korespondencji zostało odłożone ad acta. W tej grupie znalazły się nie tylko pisma anonimowe, ale również takie, których autorzy, kierując je do organów właściwych, przekazali dodatkowo materiał do wiadomości NIK, oraz korespondencja o charakterze ogólnym i informacyjnym, w której nie sprecyzowano przedmiotu wystąpienia do Izby.

Skargi i wnioski nadsyłane do NIK są na bieżąco analizowane i stosownie rozpatrywane. Jeśli Izba nie jest w stanie zbadać sprawy w ramach aktualnych kontroli – planowych lub doraźnych, nie oznacza to, że sprawa nie stanie się przedmiotem czynności kontrolnych w przyszłości. Problemowa analiza skarg i wniosków jest jednym z elementów przygotowania kontroli. W zależności od potrzeb jednostek organizacyjnych NIK, dokonywana jest dokładna analiza materiału zgromadzonego w centralnym rejestrze skargowym wg określonych kryteriów problemowych, czasowych lub terytorialnych. W 2017 r. przeprowadzono 56 takich analiz, w ramach których przekazano jednostkom NIK 451 spraw.

3.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów[1]

W 2017 r. autorzy skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli najczęściej opisywali kwestie związane z działalnością instytucji finansowych (17,9%). Przedmiotem co dziesiątego wniosku/skargi była problematyka funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej (10,1%). Równie często informowano o nieprawidłowościach związanych z realizacją budżetu państwa i finansami publicznymi (9,3%). Liczne uwagi dotyczyły także problematyki: budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (7,2%), gospodarki (6,5%), pracy (6,4%) oraz sprawiedliwości (5,4%).

Tabela 4. Problematyka rozpatrzonych skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę wg działów – udział procentowy

Lp.	Dział	2015 r.	2016 r.	2017 r.
		Udział procentowy		
1.	Instytucje finansowe	*3,2*	*2,8*	*17,9*
2.	Administracja publiczna	*12,4*	*14,0*	*10,1*
3.	Budżet państwa i finanse publiczne	*11,0*	*11,0*	*9,3*
4.	Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	*9,7*	*10,4*	*7,2*
5.	Gospodarka	*6,6*	*6,8*	*6,5*
6.	Praca	*9,0*	*8,3*	*6,4*
7.	Sprawiedliwość	*6,5*	*6,2*	*5,4*
8.	Zdrowie	*4,4*	*4,9*	*4,7*
9.	Pozostałe sprawy	*5,2*	*3,9*	*4,6*
10.	Transport	*6,1*	*4,6*	*4,5*
11.	Łączność	*2,9*	*3,6*	*4,1*
12.	Zabezpieczenie społeczne	*5,1*	*5,1*	*3,6*
13.	Rolnictwo	*2,3*	*3,3*	*3,2*
14.	Oświata i wychowanie	*2,3*	*2,2*	*2,5*

[1] Wyszczególnionych w załączniku do 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.

Lp.	Dział	2015 r.	2016 r.	2017 r.
		Udział procentowy		
15.	Środowisko	*3,2*	*3,1*	*2,2*
16.	Sprawy wewnętrzne	*2,5*	*2,2*	*2,2*
17.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	*1,3*	*1,1*	*0,9*
18.	Rozwój wsi	*0,9*	*0,8*	*0,9*
19.	Informatyzacja	*1,1*	*0,6*	*0,6*
20.	Gospodarka wodna	*0,4*	*0,3*	*0,6*
21.	Nauka	*0,4*	*0,7*	*0,6*
22.	Integracja europejska	*0,6*	*1,1*	*0,4*
23.	Obrona narodowa	*0,5*	*0,3*	*0,4*
24.	Szkolnictwo wyższe	*0,3*	*0,8*	*0,3*
25.	Kultura fizyczna i sport	*0,5*	*0,7*	*0,3*
26.	Sprawy zagraniczne	*0,1*	*0,2*	*0,3*
27.	Skarb Państwa	*0,8*	*0,7*	*0,1*
28.	Turystyka	*0,4*	*0,1*	*0,1*
29.	Gospodarka morska	*0,2*	*0,0*	*0,1*
30.	Rozwój regionalny	*0,0*	*0,2*	*0,0*
31.	Rynki rolne	*0,0*	*0,0*	*0,0*
32.	Wyznania religijne	*0,1*	*0,0*	*0,0*
	Ogółem	***100%***	***100%***	***100%***

Instytucje finansowe

Niemal co piąta sprawa zainicjowana skargą lub wnioskiem nadesłanym do NIK w 2017 r. dotyczyła problematyki związanej z funkcjonowaniem instytucji finansowych. W stosunku do 2016 r. odnotowano 15-procentowy wzrost korespondencji o tej tematyce. Zdecydowanie najczęściej skarżący/wnioskodawcy opisywali swoje problemy z bankami komercyjnymi, będące konsekwencją podpisanych umów kredytowych. Należy zaznaczyć, że poza skargami i wnioskami o kontrolę, znaczną część pism kierowano do wiadomości NIK, zaś ich głównym adresatem był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. Do wiadomości i ewentualnego wykorzystania przez NIK w toku kontroli kierowano także wystąpienia odnoszące się do pracy Rzecznika Finansowego. W pismach zakwalifikowanych do działu *Instytucje finansowe* najczęściej poruszano kwestie związane m.in. z:

- właściwym wykonaniem zadań przez organy odpowiedzialne za ochronę klientów rynku finansowego, w kontekście realizacji umów na kredyty denominowane w walutach obcych, w tym z niewszczynaniem postępowań wobec banków podejrzewanych o naruszanie zbiorowych interesów konsumentów i nienakładaniem kar;
- rzetelnością analiz Narodowego Banku Polskiego, przedstawianych w corocznych raportach o stabilności systemu finansowego państwa;
- świadczeniem usług przez banki komercyjne, w tym m.in.: zapisami w umowach, brakiem dostatecznej informacji na temat oferowanych produktów, wysokością opłat i prowizji, ochroną danych osobowych klientów;
- działaniami syndyka masy upadłościowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Wołominie;
- praktykami stosowanymi przez zakłady i firmy ubezpieczeniowe, w tym m.in.: ze zmowami cenowymi, realizacją zapisów umów odnoszących się do wyceny szkód i wypłat z tego tytułu, wyliczaniem składek, trudnościami w uzyskaniu odszkodowania.

Administracja publiczna

W 2017 r. odnotowano blisko 4-procentowy spadek skarg, których problematyka dotyczyła działań administracji publicznej. Podobnie jak w ubiegłym roku, podmiotem największej liczby skarg zakwalifikowanych do omawianego działu były jednostki samorządu terytorialnego, głównie gminnego. Przyczyną tego jest prawdopodobnie fakt, że z pracą organów samorządu obywatele stykają się najczęściej. Nadesłane do NIK sygnały dotyczyły w szczególności:

- działań podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w zakresie m.in.: sprzedaży lub dzierżawy gruntów, gospodarowania budynkami i lokalami komunalnymi, gospodarowania odpadami komunalnymi, ochrony środowiska, inwestycji;
- udzielania zamówień publicznych przez organy administracji, w tym procedur przetargowych, wyboru oferenta, nadzoru nad realizacją zamówienia;
- wykorzystywania przez funkcjonariuszy publicznych stanowisk do celów niezwiązanych z zadaniami jednostek;
- działań spółek prawa handlowego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie celowości, gospodarności i legalności;
- prowadzenia postępowań administracyjnych m.in. w zakresie pozwoleń na budowę;
- polityki kadrowej w urzędach.

Budżet państwa i finanse publiczne

Kierowana w 2017 r. do NIK korespondencja zakwalifikowana do działu *Budżet państwa i finanse publiczne* stanowiła 9,3% wszystkich skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Zgłaszane przez skarżących i wnioskodawców uwagi dotyczyły w szczególności:

- reformy struktur administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej związanej z wejściem w życie z dniem 1 marca 2017 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej;
- działań organów administracji skarbowej, w tym: wszczynania postępowań wymiarowych, interpretacji podatkowych, traktowania przedsiębiorców, skuteczności i rzetelności kontroli;
- działań podmiotów prywatnych w zakresie unikania opodatkowania oraz zwrotu podatku VAT;
- gospodarowania publicznymi środkami przez organy administracji publicznej, w tym zlecania zadań podmiotom zewnętrznym, inwestycji;
- zamówień publicznych i przetargów, w tym: nieprawidłowości w opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, prowadzenia postępowań, realizacji zamówień oraz rozliczeń końcowych;
- przyznawania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji i subwencji;
- nadzoru sprawowanego przez samorządy województw nad wydatkowaniem unijnych środków;
- dysponowania przez organizacje pożytku publicznego środkami przekazanymi przez obywateli w ramach 1% odpisu od podatku.

Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa

Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli, których autorzy podejmowali tematykę budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, stanowiły 7,2% ogółu korespondencji skargowej nadesłanej do NIK w 2017 r. Blisko połowa pism zakwalifikowanych do omawianego działu zawierała informacje o niewłaściwej gospodarce nieruchomościami. Najczęściej wskazywano na nieprawidłowości związane ze/z:

- sprzedażą przez samorządy terytorialne gruntów o atrakcyjnej lokalizacji z naruszeniem praw dotychczasowych użytkowników;
- procesem scalania i podziału gruntów dla realizacji inwestycji budowlanych;
- wyceną nieruchomości gruntowych i budynków pod inwestycje publiczne oraz wypłatą odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości;
- aportem nieruchomości z zasobu samorządu do spółek prawa handlowego;
- obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa;
- działaniami organów nadzoru budowlanego w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, w szczególności dotyczących samowoli budowlanych na gruntach prywatnych;
- warunkami zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz z procedurą uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego;
- zarządem komunalnym zasobem lokalowym, w tym m.in.: z wysokością czynszów i opłat, stanem technicznym budynków/lokali, jakością remontów, prawami najemców;
- działalnością spółdzielni mieszkaniowych;
- zwrotem nieruchomości byłym właścicielom i ich spadkobiercom;
- działalnością organów geodezji i kartografii.

Gospodarka

Sprawy, w których podnoszono kwestie związane z gospodarką, stanowiły 6,5% wszystkich skarg i wniosków skierowanych w 2017 r. do NIK. Najczęściej opisywano nieprawidłowości związane z:

- wykorzystywaniem przez niektóre podmioty dominującej pozycji na rynku;
- praktykami monopolistycznymi, głównie w zakresie: dostaw energii, usług bankowych i telekomunikacyjnych;
- naruszaniem zbiorowych interesów konsumentów;
- bezczynnością instytucji powołanych do ochrony praw konsumentów;
- funkcjonowaniem spółek państwowych lub działalnością prywatnych podmiotów gospodarczych;
- nadzorem organów podatkowych i kontroli skarbowej w kontekście funkcjonowania szarej strefy;
- funkcjonowaniem branży górniczej.

Praca

Grupa skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, której autorzy podejmowali problematykę pracy, stanowiła 6,4% ogółu spraw. W nadesłanych do NIK pismach wskazywano nieprawidłowości związane z polityką kadrową prowadzoną zarówno przez małe prywatne firmy jak i organy publiczne. Opisane przez skarżących/wnioskodawców problemy dotyczyły najczęściej:

- przestrzegania prawa pracy i przepisów BHP, w tym m.in.: formy zatrudnienia, terminowości wypłaty wynagrodzeń, wynagradzania za nadgodziny, niejasnych kryteriów oceny pracy, mobbingu;
- naborów oraz kwalifikacji nowo zatrudnianych osób;
- wydatkowania środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem;
- realizacji programów skierowanych do bezrobotnych oraz przyznawania przez urzędy pracy środków na tworzenie miejsc pracy lub na podjęcie działalności gospodarczej.

Sprawiedliwość

W 2017 r. sprawy zakwalifikowane do działu *Sprawiedliwość* stanowiły 5,4% ogółu skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli skierowanych do NIK w tym czasie. Wiele spraw w opisywanym dziale odnosiło się do merytorycznej działalności sądów powszechnych. Autorzy prosili NIK o kontrolę, w przekonaniu, iż kompetencje Izby pozwalają na zweryfikowanie pracy sędziego i przedstawienie jej oceny pod kątem zmiany treści orzeczenia sądu lub wyeliminowania wyroku z obrotu prawnego. Opisywane przez skarżących/wnioskodawców problemy najczęściej dotyczyły:

- pracy sędziów – orzekania, zwalniania od kosztów sądowych, wyznaczania biegłych lub pełnomocników, oceny materiału dowodowego, przewlekłości postepowania;
- działalności administracyjnej sądów;
- pracy prokuratorów;
- zgodności z prawem podejmowanych przez komorników czynności egzekucyjnych;
- warunków odbywania kar;
- łamania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej praw osób odbywających karę pozbawienia wolności.

Zdrowie

Problematyka ochrony zdrowia w Polsce była przedmiotem 4,7% sygnałów skierowanych do NIK w 2017 r. Najczęściej przekazywano krytyczne uwagi do pracy dyrekcji ośrodków zdrowia, lekarzy i personelu medycznego. Nieprawidłowości opisane w nadesłanej korespondencji dotyczyły w szczególności:

- świadczeń z zakresu opieki medycznej;
- przestrzegania praw pacjenta;
- warunków sanitarnych w placówkach medycznych;
- dostępu do dokumentacji medycznej;
- dostępności oraz zasad dofinansowania – leków, środków medycznych i suplementów diety;
- zarządzania placówkami zdrowia, w tym m.in.: gospodarowania finansami, organizacji pracy, zatrudniania kadry medycznej, przebiegu procesu restrukturyzacji oraz zamówień publicznych;

- konkursów ofert i wyboru oferentów w zakresie świadczenia usług opieki zdrowotnej oraz kontraktowania świadczeń;
- zawyżania kosztów usług medycznych;
- funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego i sanatoriów;
- funkcjonowania ratownictwa medycznego.

Transport

Korespondencja zakwalifikowana do działu *Transport* stanowiła w 2017 r. 4,5% ogółu skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę skierowanych do NIK. Najczęściej opisywano problemy związane z:

- budową, modernizacją, remontem i utrzymaniem dróg publicznych krajowych i lokalnych;
- zasadnością inwestycji drogowych oraz ich realizacją;
- wykonywaniem zadań przez zarządców dróg;
- bezpieczeństwem na drogach, w kontekście stanu dróg, zarządzania ruchem, oznakowania, sygnalizacji;
- przygotowaniem i szkoleniem przyszłych kierowców;
- systemem dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego – rejestracją i wykonywaniem badań technicznych;
- funkcjonowaniem komunikacji publicznej, w tym m.in. jakością usług świadczonych przez przewoźników, stanem technicznym pojazdów, racjonalnością w planowaniu połączeń;
- systemem przetargów na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Łączność

W 2017 r. problematyka związana z działem *Łączność* była przedmiotem 4,1% skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Autorami pism w tej grupie były przeważnie osoby prywatne – konsumenci/świadczeniobiorcy korzystający z usług operatorów telekomunikacyjnych i pocztowych. Najczęściej opisywano problemy związane z:

- jakością usług świadczonych przez operatorów telefonii komórkowej, podmioty z branży telekomunikacyjnej oraz operatorów pocztowych;
- zobowiązaniami wynikającymi z umów zawieranych z operatorem oraz rozpatrywaniem reklamacji;
- opłatą abonamentową rtv.

Zabezpieczenie społeczne

Pisma zawierające uwagi dotyczące spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego stanowiły w 2017 r. 3,6% ogółu korespondencji skargowej. Przedmiotem co trzeciej skargi/wniosku w tej grupie była działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Opisywane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- ustalania prawa do świadczeń emerytalnych, w tym: wymaganej dokumentacji, wysokości świadczenia oraz przewlekłości tego procesu;
- pracy lekarzy orzeczników;
- odbierania prawa do przyznanych wcześniej świadczeń rentowych;
- działalności jednostek pomocy społecznej, w kontekście braku monitorowania rzeczywistych potrzeb obywateli, wysokości świadczeń, kompetencji pracowników socjalnych;
- dofinansowania do turnusów rehabilitacyjnych i sprzętu rehabilitacyjnego;
- opieki nad osobami starszymi, zarówno tymi przebywającymi w placówkach opiekuńczych, jak i tymi, które korzystały z usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania;
- przestrzegania praw dziecka w domach dziecka i ośrodkach adopcyjnych.

Rolnictwo

Odsetek pism nadesłanych do NIK, które zakwalifikowano do działu *Rolnictwo* utrzymał się, w stosunku do 2016 r., na takim samym poziomie (3,2% w 2017 r., 3,3% w 2016 r.). Najwięcej spraw dotyczyło kwestii związanych z ochroną zwierząt i systemem finansowania rolnictwa. Katalog zgłaszanych nieprawidłowości zawiera uwagi dotyczące m.in.:

- funkcjonowania schronisk dla bezdomnych zwierząt, zwłaszcza w kontekście warunków bytowych, zapewnienia opieki oraz prowadzenia ewidencji przyjęć nowych zwierząt;
- realizacji przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami;

- łamania praw zwierząt przez osoby prywatne, które były ich formalnymi opiekunami;
- realizacji dopłat dla rolnictwa z funduszy unijnych;
- pracy inspekcji weterynaryjnej.

Oświata i wychowanie

Problematyka oświaty i wychowania stanowiła 2,5% ogółu korespondencji skargowej nadesłanej do NIK w 2017 r. Podmiotami wnoszącymi skargę bądź wniosek byli przede wszystkim rodzice uczniów, a w przypadku szkół wyższych sami studenci. Pojawiły się również głosy nauczycieli i kadry kierującej pracą danej placówki – odpowiednio w kwestiach zarządzania placówką i działań organu prowadzącego. Problemy zgłaszane przez skarżących/wnioskodawców dotyczyły głównie:

- pracy placówek oświatowych, zarówno w kontekście zarządzania, jak i jakości kształcenia;
- warunków nauki;
- podziału dotacji przez podmioty prowadzące szkoły;
- reformy oświaty związanej z likwidacją gimnazjów.

Środowisko

W stosunku do lat ubiegłych nastąpił spadek liczby sygnałów o nieprawidłowościach w ochronie środowiska (2,2% – 2017 r.; 3,1% – 2016 r.). Drugi rok z rzędu największa liczba skarg w tym obszarze problemowym dotyczyła wycinki drzew, ochrony drzewostanu oraz działalności nadleśnictw. Należy zauważyć, że część pism zakwalifikowanych do działu *Środowisko* miała charakter próśb o interwencję. Najczęściej zgłaszane do NIK były kwestie związane z:

- decyzjami władz lokalnych dotyczącymi wycinki drzew;
- pracą organów inspekcji ochrony środowiska, kontrolą i nadzorem nad decyzjami o wycince;
- jakością powietrza;
- funkcjonowaniem zakładów utylizacji odpadów komunalnych, oczyszczalni ścieków, spalarni i wysypisk śmieci;
- dysponowaniem środkami finansowymi na realizację projektów dotyczących ochrony środowiska;
- lokalizacją i budową farm wiatrowych oraz innych urządzeń – masztów, wież i stacji generujących potencjalnie szkodliwe promieniowanie;
- łowiectwem, szczególnie organizacją polowań oraz wypełnianiem statutowych zadań przez koła łowieckie.

Sprawy wewnętrzne

Kwestie związane ze sprawami wewnętrznymi kraju były przedmiotem 2,2% korespondencji nadesłanej do NIK w 2017 r. Skarżący i wnioskodawcy wskazywali w swoich pismach przede wszystkim na niewłaściwe ich zdaniem działania organów odpowiedzialnych za porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli. Zgłaszane uwagi dotyczyły m.in.:

- pracy Policji, w tym zakresu działań interwencyjnych;
- wewnętrznego funkcjonowania komend;
- wykonywania zadań przez Straż Pożarną podczas zdarzeń drogowych oraz procedury przygotowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego;
- pracy Straży Miejskiej;
- załatwiania spraw w urzędach przez obywateli innych państw;
- przesiedleń repatriantów oraz udzielanej im pomocy;
- działań organów samorządu terytorialnego związanych z usuwaniem skutków nawałnic.

3.3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli w układzie terytorialnym

W 2017 r. autorzy korespondencji najczęściej skarżyli się na podmioty o ogólnopolskim zasięgu działania (22,3%). W porównaniu z rokiem 2016 odnotowano wzrost o 10,2% liczby skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania tej grupy podmiotów. Wpływ na ten wzrost miała znaczna liczba skarg związana z nadzorem bankowym. Poza tą zmianą struktura terytorialna lokalizacji podmiotów, na które obywatele skarżą się do NIK, pozostaje niezmienna, mimo iż zauważalne są niewielkie wahania w granicach 0,5-1,5%.

W skargach dotyczących podmiotów o ogólnopolskim zasięgu działania wskazywano często konkretne instytucje krajowe, niemające swoich lokalnych oddziałów, albo ogólnie opisywano jakiś problem, nie określając bliżej odpowiedzialnych za niego organów lub urzędów. Najczęściej wnoszono o kontrolę organów nadzoru bankowego, finansowych i skarbowych.

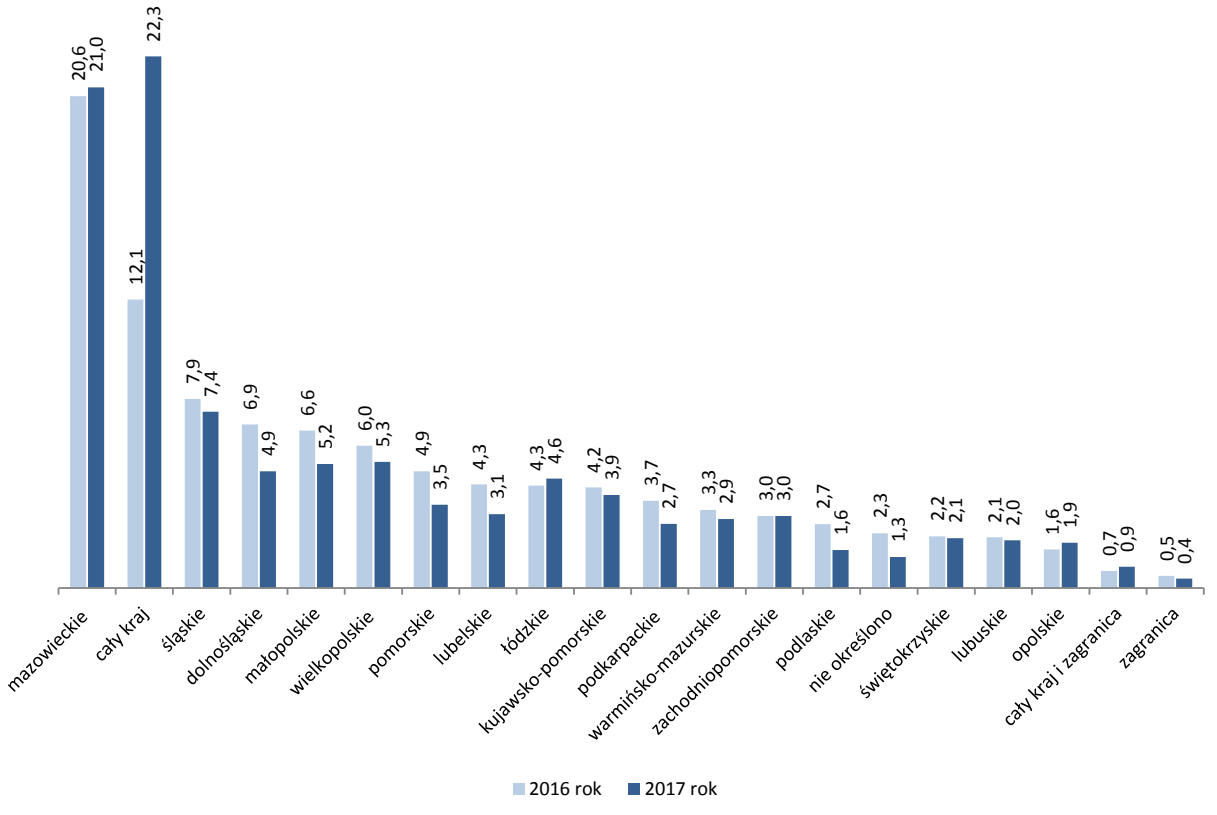
Co piąta skarga (21%) zawierała opis nieprawidłowości związanych z pracą podmiotów z terenu województwa mazowieckiego. Najwięcej sygnałów o niewłaściwym działaniu dotyczyło organów administracji samorządowej i rządowej – głównie urzędów gmin i miast oraz ministerstw.

Autorzy 7,4% skarg i wniosków opisywali problemy związane z funkcjonowaniem podmiotów na terenie województwa śląskiego. Głównie wskazywano na niewłaściwe działania organów samorządowych. Pojawiły się również sygnały o wadliwej pracy podmiotów, zarówno prywatnych, jak i państwowych w zakresie transportu, handlu i usług.

Na instytucje, urzędy i organy innych województw obywatele skarżyli się rzadziej. Skargi i wnioski dotyczące podmiotów z województwa wielkopolskiego stanowiły 5,3% ogółu skarg, małopolskiego – 5,2%, dolnośląskiego – 4,9%, łódzkiego – 4,6%, kujawsko-pomorskiego – 3,9%, pomorskiego – 3,5%, lubelskiego – 3,1% i zachodniopomorskiego – 3%. Dla pozostałych województw odsetek skarg złożonych na funkcjonowanie podmiotów z ich terenu nie przekroczył 3%.

W 2017 r. posłowie i senatorowie najczęściej wnioskowali o kontrolę konkretnych podmiotów z województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i śląskiego. Wnioski o kontrole o charakterze lokalnym stanowiły 86,2% całej korespondencji nadesłanej przez parlamentarzystów. Prośby o podjęcie przez NIK działań o charakterze ogólnopolskim zawarte były w 13,8% wniosków.

Wykres 5. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli wg lokalizacji podmiotów, co do których zgłaszano nieprawidłowości – udział procentowy



4. Wydawnictwa NIK – „Kontrola Państwowa”

Wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli od 62 lat dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa” jest jedynym w Polsce czasopismem poświęconym szeroko rozumianej problematyce kontrolnej i jedynym na świecie o takim profilu, firmowanym przez konstytucyjny, naczelny organ kontroli. Pismo znajduje się w wykazie czasopism naukowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z wysoką punktacją za prezentowane artykuły.

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych, a także w powiązanym z CEJSH Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

Komitet Redakcyjny pisma, czyli jego radę naukową, tworzą naukowcy – profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii oraz sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Najwyższa Izba Kontroli jest reprezentowana w Komitecie Redakcyjnym przez dyrektorów departamentów oraz radców prezesa. Autorami artykułów są specjaliści m.in. w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki.

W 2017 r. wydano sześć numerów cyklicznych „Kontroli Państwowej” oraz jeden numer specjalny, poświęcony w całości jawności i przejrzystości finansów publicznych. Numery standardowe zawierały 63 artykuły, wszystkie zostały streszczone w języku angielskim.

Najwięcej, tj. 47 materiałów opublikowano w 2017 r. w dziale *Kontrola i audyt*. Omówiono w nich m.in.: zasadę jawności i jej ograniczenia w postępowaniu dyscyplinarnym wobec kontrolerów Izby, zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK, sądowo-administracyjną kontrolę oceny kwalifikacyjnej kontrolera, przetwarzanie danych osobowych przez podmioty publiczne, system certyfikacji biopaliw. W dziale przedstawiono także teksty wystąpień prezesa NIK w Sejmie dotyczące analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Ustalenia kontroli przeprowadzanych przez NIK były tematami 31 obszernych artykułów. Na łamach „Kontroli Państwowej” przedstawione zostały wyniki badań dotyczących m.in.: bezpieczeństwa stosowania suplementów diety, opieki okołoporodowej na oddziałach położniczych, ochrony pszczół miodnych, wdrażania zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych, przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy, walki z nowotworami i chorobami układu krążenia, pomocy osobom dotkniętym przemocą domową, zapobiegania bezdomności zwierząt, odzyskiwania dzieł sztuki, a także szarej strefy w obrocie paliwami ciekłymi. Ponadto w rubryce *Pozostałe kontrole NIK* ukazało się 88 wzmianek o badaniach, na temat których Izba opublikowała informacje w ostatnich miesiącach; ich liczba i tematyka oddaje obraz aktywności i wszechstronności Izby.

W dziale *Państwo i społeczeństwo* zamieszczono sześć artykułów, m.in. na temat: klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, skutków tzw. brexitu dla gospodarki Wielkiej Brytanii i Polski, przyszłości integracji europejskiej w związku z 60-leciem traktatów rzymskich, makroekonomicznych wyzwań rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz problemów definicyjnych dotyczących pojęcia budowla.

Współpraca międzynarodowa to dział, w którym pismo przybliża współpracę NIK z organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim z EUROSAI i INTOSAI oraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i naczelnymi organami kontroli innych państw, odnotowuje też ważne dla Izby sprawy międzynarodowe.

W dziale *Z życia NIK* pojawiają są wiadomości o najważniejszych wydarzeniach w Izbie. W 2017 r. opublikowano artykuły między innymi o: powołaniu nowych członków Kolegium NIK, koordynowaniu przez Izbę europejskiej kontroli jakości powietrza, funkcjonowaniu Rady do spraw Wspierania Działań na rzecz Ochrony Zwierząt, porozumieniu z Instytutem Audytorów Wewnętrznych. Dział *Trochę historii* powstał, aby przybliżać historię Izby. W ubiegłym roku opublikowano w nim artykuł poświęcony działalności Okręgowej Izby Kontroli w Kielcach w latach 1920-1939.

„Kontrola Państwowa” jest dystrybuowana w Polsce i za granicą. Wszystkie jej wydania są dostępne na stronie internetowej NIK. Nieodpłatnie w formie drukowanej „Kontrolę Państwową” otrzymują: Sejm, Senat, urzędy centralne, organy samorządu terytorialnego, Biblioteka Narodowa, inne biblioteki, w tym akademickie. Część nakładu rozprowadzana jest w NIK i jej delegaturach. Odpłatnie czasopismo można otrzymać po wykupieniu prenumeraty. Za granicę dwumiesięcznik jest wysyłany do najwyższych organów kontroli współpracujących z Izbą w ramach EUROSAI i INTOSAI. Nakład każdego numeru ukazującego się cyklicznie wynosił w 2017 r. 850 egzemplarzy.

ROZDZIAŁ VI

Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
2. Administracja publiczna. Informatyzacja
3. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo
4. Finanse publiczne. Skarb Państwa
5. Gospodarka. Energia
6. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
7. Oświata i wychowanie. Kultura fizyczna
8. Nauka
9. Obrona narodowa. Sprawy wewnętrzne. Sprawiedliwość
10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina
11. Rolnictwo. Rynki rolne
12. Rozwój regionalny. Turystyka
13. Środowisko. Gospodarka wodna
14. Transport
15. Sprawy zagraniczne
16. Zdrowie

Obszary badań kontrolnych przeprowadzonych w 2017 r. koncentrowały się wokół najistotniejszych problemów, zidentyfikowanych w trakcie prac planistycznych, w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa.

W ramach 110 kontroli planowych, w tym kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. oraz 107 kontrolach doraźnych, przeprowadzono łącznie 2196 kontroli jednostkowych, którymi objęto 1843 podmioty. W niniejszym rozdziale *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku* 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 2017 r. do 31 marca 2018 r. Wyniki kontroli 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]. W rozdziale tym skoncentrowano się zarówno na opisie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie badań kontrolnych i propozycjach rozwiązań systemowych, 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 110 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 2017 r.

W 2017 r. tempo wzrostu gospodarczego zarówno w Polsce, jak i na świecie było relatywnie wysokie. W Polsce przyczyniło się do tego dynamicznie rosnące spożycie prywatne oraz zwiększenie poziomu inwestycji. Pozytywna sytuacja w otoczeniu zewnętrznym, w tym najszybszy od 2007 r. wzrost gospodarczy w krajach strefy euro, sprzyjały wzrostowi polskiej gospodarki.

Średnia stopa bezrobocia w Polsce osiągnęła najniższy poziom od 1991 r. Większemu wykorzystaniu zasobów ludzkich towarzyszyła poprawa wydajności pracy. Pozytywny wpływ na popyt konsumentów miało świadczenie wychowawcze dla osób wychowujących dzieci.

Budżet państwa i budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Zakres, skala i rodzaj nieprawidłowości stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. nie odbiegały w sposób znaczący od nieprawidłowości stwierdzonych w latach ubiegłych. Nieprawidłowości stwierdzono głównie w obszarze udzielania i wykorzystania dotacji, wydatkowania środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz dochodzenia należności budżetowych. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły również nieskutecznego nadzoru i kontroli sprawowanego przez niektórych dysponentów części budżetowych.

W latach 2016-2017, po raz pierwszy w ostatnim dziesięcioleciu publiczne dochody podatkowe w relacji do PKB rosły przez dwa lata z rzędu. W 2017 r. osiągnęły one najwyższy od dziewięciu lat poziom 19,9% PKB.

Odnotowano poprawę ściągalności wpływów bieżących, w szczególności podatku od towarów i usług. Wskaźnik zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu ich należności wyniósł 94,8% i był o 1,9 punktu procentowego wyższy niż w roku poprzednim. Niemniej zaległości podatkowe pozostawały nadal na wysokim poziomie. Na koniec 2017 r. wyniosły 92,4 mld zł, tj. o 15,6 mld zł (o 20,3%) więcej niż rok wcześniej. Niska była również skuteczność postępowań egzekucyjnych wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych. W 2017 r. kontynuowano działania mające na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce oraz uszczelnienie systemu podatkowego.

W 2017 r. inflacja kształtowała się w przedziale odchyleń od celu głównego polityki pieniężnej ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na 2017 r.* Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych, ponieważ przyczyną inflacji były czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Należał do nich wzrost cen surowców energetycznych oraz cen żywności. Z uwagi na wzrost inflacji przy niezmienionych nominalnych stopach procentowych Narodowego Banku Polskiego występowały w Polsce w 2017 r. ujemne realne stopy depozytów bankowych.

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 888, tekst jedn.

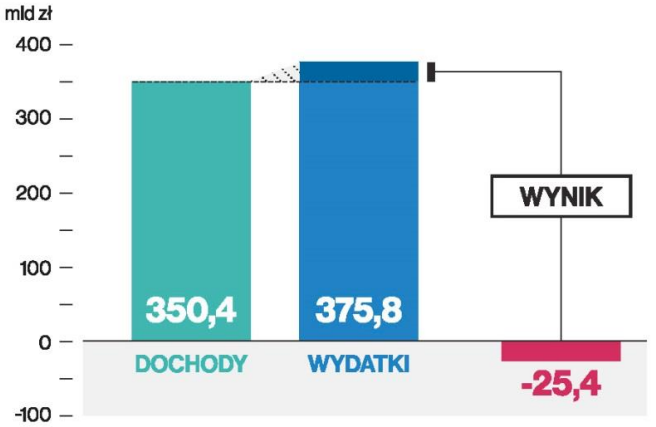
Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2017. Ocena ta potwierdzona została wynikami kontroli wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa.
2. Budżet państwa w 2017 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa wyniosły 350,4 mld zł i były o 7,7% wyższe niż zaplanowano oraz o 11,4% większe niż w 2016 r.

   Wydatki budżetu państwa wyniosły 375,8 mld zł. W kwocie tej 1,3 mld zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 roku. Zrealizowane wydatki były o 2,3% niższe od limitu ustawowego.

   W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł 25,4 mld zł i ukształtował się o 57,3% poniżej kwoty planowanej w ustawie budżetowej (59,3 mld zł). Uzyskane dochody, pozwoliły na sfinansowanie 93,3% wydatków budżetu państwa.

Infografika 1. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2017 r.

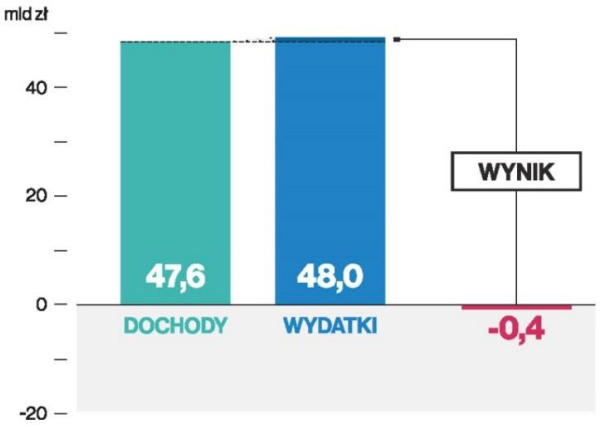


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w kwocie 47,6 mld zł (w 2016 r. wyniosły one 39,1 mld zł, a w 2015 r. 64,5 mld zł) i stanowiły 79,0% planu po zmianach. Niepełne wykonanie dochodów budżetu środków europejskich w 2017 r. wynikało przede wszystkim z niższego od zakładanego wykonania wydatków zgłoszonych przez dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. Dochody budżetu środków europejskich pozwoliły na sfinansowanie 99,1% wydatków tego budżetu.

   Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 48,0 mld zł (51,7 mld zł w 2016 r. i 67,7 mld zł w 2015 r.), tj. 68,7% limitu określonego w ustawie budżetowej. Na niepełne wykonanie planu wydatków złożyło się głównie niskie tempo wydatkowania środków w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020* spowodowane realizacją inwestycji o skomplikowanym charakterze, co oddalało w czasie realizację płatności. W związku z powyższym deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 0,4 mld zł i był niższy od planu o 9,2 mld zł.

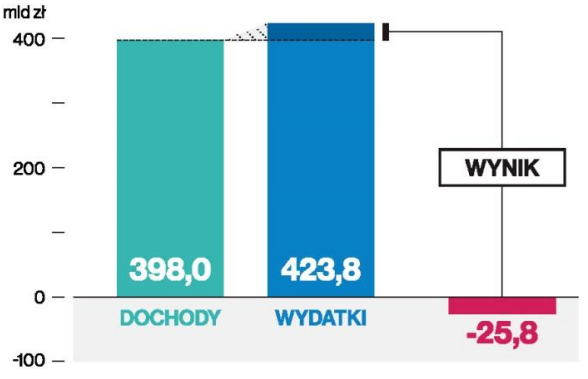
Infografika 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2017 r.



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

4. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 398,0 mld zł i były o 44,3 mld zł wyższe od dochodów zrealizowanych w 2016 r. (353,7 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 423,8 mld zł i były o 2,7% wyższe od wydatków poniesionych w 2016 r. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 25,8 mld zł i był o 33,0 mld zł niższy od deficytu zrealizowanego w 2016 r.

Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r.



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

5. Na koniec 2017 r., na skutek umocnienia się polskiej waluty i ograniczenia skali emisji długu na rynkach zagranicznych, dług Skarbu Państwa oraz państwowy dług publiczny były niższe od wartości osiągniętych na koniec 2016 r. Aprecjacja złotego oraz relatywnie wysoki wzrost gospodarczy spowodowały obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB.

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 2017 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. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów 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 97 dysponentów części budżetowych (94,2% kontrolowanych dysponentów) oraz 163 dysponentów trzeciego stopnia (89,6% kontrolowanych dysponentów), w tym u dziewięciu dysponentów części budżetowych i dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych.

   Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych zgodne są z kwotami 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 2017 r.*

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała prawidłowość ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia jednostkowych sprawozdań budżetowych przez dysponentów 10 największych części budżetu państwa oraz 10 dysponentów trzeciego stopnia dobranych w sposób losowy spośród jednostek objętych kontrolą, z wyłączeniem tych, w których księgi były kontrolowane w ostatnich trzech latach. Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano istotnych nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

   Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nieprawidłowości w funkcjonowaniu finansowo-księgowych programów komputerowych. I choć nie wpłynęły one na wydane oceny o prawidłowości kwot dochodów i wydatków, to miały istotny charakter. Nieprawidłowości dotyczyły programu komputerowego stosowanego w części *Obrona narodowa* oraz

części *Sądy powszechne*. W programie stosowanym w części *Sądy powszechne* stwierdzono niestabilność systemu i brak spójności danych z ksiąg rachunkowych, w wyniku czego Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o prawidłowości kwoty należności z tytułu dochodów budżetowych i zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych wykazanych w sprawozdaniach sporządzonych przez dysponentów części *Sądy powszechne*.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

9. W 2017 r. otoczenie zewnętrzne wywierało pozytywny wpływ na sytuację gospodarczą Polski. Wartość światowej produkcji zwiększyła się o 3,8%, co było najlepszym wynikiem od 2011 r. Państwa strefy euro rozwijały się najszybciej od 2007 r., a w państwach Europy Wschodniej wzrost gospodarczy był na ogół wyższy niż w Europie Zachodniej. Wzrost gospodarczy w Rumunii i Turcji sięgał 7%, w Czechach, Estonii, Łotwie, Słowenii i na Węgrzech kształtował się, podobnie jak w Polsce, w granicach 4-5%, a w Bułgarii i na Litwie przekraczał 3%. Wielkość obrotów handlowych na świecie wzrosła o 4,9%, a niskie stopy procentowe, wciąż stosunkowo niskie ceny surowców oraz dosyć stabilne warunki geopolityczne i otwartość rynków spowodowały ponadprzeciętny wzrost inwestycji. W 2017 r. wielkość nakładów inwestycyjnych w gospodarkach wysokorozwiniętych zwiększyła się w porównaniu z 2016 r. o 3,5%.

10. Wyższy wzrost gospodarczy i niższe bezrobocie, które w coraz większej liczbie państw zbliżało się do poziomu bezrobocia naturalnego, nie spowodowały, jak na razie, wysokiego wzrostu cen. W krajach Unii Europejskiej ceny towarów i usług były w 2017 r. średnio o 1,7% wyższe niż w 2016 r., w Stanach Zjednoczonych wzrosły o 2,1%, a w Japonii – o 0,5%. Ze względu na obawy przed powrotem wysokiej inflacji, banki centralne w niektórych krajach zaczęły prowadzić bardziej restrykcyjną politykę monetarną, między innymi podwyższając poziom stóp procentowych.

11. W 2017 r. polska gospodarka powróciła na ścieżkę wysokiego wzrostu, którego wysokość przewyższała wartości prognoz publikowanych w trakcie 2016 r. i 2017 r. Tempo wzrostu PKB w 2017 r. wyniosło 4,6%. W największym stopniu przyczyniło się do niego szybko rosnące spożycie prywatne (4,7%), na które oddziaływał wzrost liczby pracujących, a także – w I kwartale 2017 r. – efekt wprowadzenia świadczenia wychowawczego dla osób wychowujących dzieci[2]. Istotny wpływ na utrzymanie wysokiego tempa konsumpcji miała poprawa nastrojów konsumenckich. W 2017 r., po raz pierwszy od rozpoczęcia w 1997 r. badań przez Główny Urząd Statystyczny, wskaźnik ufności konsumenckiej był dodatni. Oznaczało to, że liczba konsumentów pozytywnie oceniających zmianę własnej sytuacji finansowej oraz sytuacji gospodarczej w kraju była większa od liczby konsumentów z nastawieniem pesymistycznym.

12. Czynnikiem ograniczającym wielkość konsumpcji okazał się powrót inflacji, który częściowo zniwelował pozytywne skutki wzrostu wynagrodzeń. W 2017 r., po raz pierwszy od trzech lat, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych był dodatni i wyniósł 2,0%. Istotny wpływ na inflację wywarł wzrost cen: żywności, czynszów, energii elektrycznej, opału oraz paliwa wykorzystywanego w środkach transportu.

13. Pozytywnie na wzrost gospodarczy w 2017 r. wpływały zmiany w poziomie inwestycji. O ile w 2016 r. wpływ ten był ujemny, a realna wartość nakładów brutto na środki trwałe zmniejszyła się, w porównaniu z 2015 r., o ponad 8%, to od I kwartału 2017 r. wartość inwestycji zaczęła ponownie wzrastać, najpierw, w I półroczu 2017 r., dosyć nieznacznie, bo w tempie około 1,3% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, a w IV kwartale już o 5,4%. W całym 2017 r. nakłady brutto na środki trwałe wzrosły realnie o 3,4% w stosunku do wartości z 2016 r. Za wzrostem inwestycji stały: bardzo wysokie wykorzystanie mocy produkcyjnych, które w IV kwartale 2017 r. wyniosło 87,3%, najwyższa od 2001 r. wartość wskaźnika niedoboru zapasów produktów gotowych, a także pozytywna ocena koniunktury gospodarczej przez większość przedsiębiorców.

14. Wzrost gospodarczy w Polsce był możliwy nie tylko ze względu na większą liczbę pracujących, ale także ze względu na poprawę wydajności pracy. Według szacunków Eurostatu wydajność pracy w Polsce w 2017 r., w przeliczeniu na zatrudnionego pracownika, zwiększyła się o 3,2% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy średnio w krajach Unii Europejskiej o 1,5%.

15. Łącznie w województwach objętych programem *Polska Wschodnia*[3] bezrobocie zmniejszało się wolniej niż na pozostałym obszarze Polski. Pomiędzy 2014 r. a 2017 r. stopa bezrobocia w pięciu województwach *Polski Wschodniej*, liczona zgodnie z metodologią BAEL, zmniejszyła się średnio o 13, podczas gdy w pozostałych jedenastu województwach – niemal o połowę. W 2017 r. stopa bezrobocia w województwach objętych programem *Polska Wschodnia* wynosiła średnio 6,9%, a w pozostałych województwach – 4,3%. Należy jednak podkreślić, że negatywna ocena szybkości zmian zachodzących na rynku pracy w tych województwach odnosiła się przede wszystkim do województwa

[2] Program *Rodzina 500 plus*.
[3] W programie tym uczestniczą województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

warmińsko-mazurskiego, w którym stopa bezrobocia pomiędzy 2014 r. a 2017 r. zmniejszyła się zaledwie o 2,6 punktu procentowego – z 9,8% do 7,2%. Natomiast w województwach świętokrzyskim, podkarpackim, a zwłaszcza podlaskim z problemem bezrobocia radzono sobie znacznie lepiej. Wystarczy wspomnieć, że w województwie podlaskim stopa bezrobocia w 2017 r. była niższa niż w województwie mazowieckim (4,8%), mimo że jeszcze w 2013 r. sięgała 10%.

16. W analizowanym okresie poprawiła się sytuacja materialna mieszkańców Polski. Dzięki podwyższeniu od 1 stycznia 2017 r. płacy minimalnej o 8,1% istotnie poprawiła się sytuacja pracowników najniżej wynagradzanych, znacznie mniejszą dynamiką cechował się natomiast poziom przeciętnego wynagrodzenia brutto, które w 2017 r. rosło wolniej niż PKB. Warto zwrócić uwagę, że Polska coraz lepiej radzi sobie z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. W 2016 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym był niższy w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej, co więcej, od wielu lat wartość tego wskaźnika dla Polski sukcesywnie się zmniejsza. Ponadto zaobserwowano istotny spadek stopy ubóstwa skrajnego – z 6,5% w 2015 r. do 4,9% w 2016 r.

Założenia makroekonomiczne

17. Prognozy głównych parametrów makroekonomicznych przyjęte jako podstawa dla projektu ustawy budżetowej na rok 2017, tj. tempa wzrostu PKB (3,6%) oraz wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,3%) były znacząco niedoszacowane. Tempo wzrostu gospodarczego wyniosło 4,6% a wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych 2,0%. W prognozach (Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a także Narodowego Banku Polskiego) wystąpiły podobne niedoszacowania tych parametrów. Znacznie powyżej prognoz Ministerstwa Finansów i innych instytucji ukształtowała się też dynamika eksportu, importu oraz bezrobocia. Eksport wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 8,2% a import o 8,7% podczas gdy zakładano na etapie projektu ustawy budżetowej ich wzrost odpowiednio o 5,0% i 6,3%. Istotnie niższa od prognozowanej przez Ministerstwo Finansów była stopa bezrobocia rejestrowanego, która na koniec 2017 r. zmniejszyła się do 6,6%, podczas gdy prognozowano nieznaczny spadek bezrobocia do poziomu 8,0%. Z punktu widzenia realizacji budżetu państwa w 2017 r. główne parametry makroekonomiczne ukształtowały się bardzo korzystnie.

Planowanie budżetu państwa

18. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 uchwalonym przez Radę Ministrów 28 września 2016 r. i przekazanym do Sejmu, dochody budżetu państwa zaplanowano w kwocie 325,4 mld zł, wydatki w wysokości 384,8 mld zł, a deficyt 59,3 mld zł.

19. Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2017 w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. wyniosła 325,4 mld zł i była wyższa o 11,6 mld zł (o 3,7%) od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2016. Prognozowano, że dochody podatkowe budżetu państwa, w porównaniu do prognozy roku ubiegłego wzrosną o 25,0 mld zł (o 9,1%), w tym z tytułu VAT o 14,8 mld zł (o 11,5%). Wzrost dochodów podatkowych miał być wynikiem uszczelniania systemu podatkowego oraz rozwoju gospodarki. Prognoza dochodów niepodatkowych na rok 2017 była niższa o 13,5 mld zł od dochodów prognozowanych w roku ubiegłym, z uwagi na nieplanowanie dochodów ze sprzedaży w drodze aukcji rezerwacji częstotliwości LTE oraz zaplanowanie niższej wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

20. Limit wydatków budżetu państwa w ustawie budżetowej na rok 2017 wyniósł 384,8 mld zł i był wyższy o 16,2 mld zł, tj. o 4,4%, od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2016. Zwiększenie planu wynikało z uwzględnienia przede wszystkim: całorocznych skutków Programu *Rodzina 500 plus*, wydatków na świadczenia rodzinne, w tym zasiłki rodzinne, a także wydatków na obronę narodową, infrastrukturę drogową i kolejową. W porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2016, w 2017 r. zmniejszono limit wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa i środki własne Unii Europejskiej.

21. Deficyt budżetu państwa zaplanowano w kwocie 59,3 mld zł. Wzrost deficytu o 8,4% w odniesieniu do planowanego w ustawie budżetowej na rok 2016 był uzasadniony głównie potrzebą zabezpieczenia sfinansowania niedoboru środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo w całości z wydatków budżetu państwa. W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2017 r. nie przewidziano pożyczki z budżetu państwa.

22. Planowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich na rok 2017 wyniosły odpowiednio 60,2 mld zł i 69,8 mld zł, tj. 112,7% i 97,5% wielkości ujętych w ustawie budżetowej na rok 2016[4]. Środki z rezerw celowych na wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 36,0 mld zł, tj. 51,5% zaplanowanych wydatków budżetu środków europejskich. Deficyt zaplanowano w kwocie 9,6 mld zł, tj. prawie dwukrotnie niższej niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2016 (18,2 mld zł).

[4] Ustawie budżetowej na rok 2016 po zmianie.

23. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2017[5] podstawowe wielkości budżetu państwa – dochody, wydatki i deficyt – nie uległy zmianie. Zmiana dotyczyła przesunięć wydatków między częściami budżetowymi na kwotę 9 586,8 mln zł, co stanowiło 2,5% limitu budżetu państwa ogółem na rok 2017. Było to możliwe dzięki korzystniejszej od prognozowanej sytuacji na rynku pracy, powodującej mniejsze zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i decyzji Komisji Europejskiej o redukcji składki do budżetu Unii Europejskiej. Minister Finansów uzyskał też możliwość utworzenia rezerwy celowej z kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z przeznaczeniem na dotacje celowe i podmiotowe dla Krajowego Zasobu Nieruchomości. Ponadto na skutek zmiany ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 6 grudnia 2017 r.[6] Minister Finansów uzyskał uprawnienie zmiany przeznaczenia rezerw celowych do wysokości 1,9 mld zł[7].

    W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej oraz dwóch zmian ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej przeznaczono między innymi 1,5 mld zł na dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, 1,9 mld zł na zakup i objęcie akcji Polskiego Funduszu Rozwoju SA oraz Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA, 980 mln zł dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na zrekompensowanie ubytku wpływów abonamentowych z tytułu zwolnień z opłat abonamentowych w latach 2010-2017, 2,3 mld zł na wypłaty świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla[8] oraz 1,0 mld zł na dotację dla Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie świadczeń gwarantowanych, udzielonych ponad kwoty zobowiązań, wynikające z zawartych umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

24. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że zaplanowane w rezerwach celowych budżetu państwa wydatki na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych oraz na realizację przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu zadania pod nazwą *Zabezpieczenie korpusu zbiornika Sosnówka przed nadmierną filtracją* nie spełniały przesłanki określonej w art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Kwestionowane przypadki stanowiły niespełna 0,1% kwoty rezerw celowych ogółem budżetu państwa.

25. W *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016-2019* w dalszym ciągu nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie, a zatem nie nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad planami rocznymi. W 2017 r. w Ministerstwie Finansów trwały prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw. Według przyjętej koncepcji prognozy dochodów i wydatków opracowywane będą na dwa kolejne lata razem z projektem ustawy budżetowej. Prognozy zawarte w średniookresowych ramach budżetowych powinny stanowić punkt wyjścia dla kolejnego cyklu planowania budżetowego.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

26. Plan dochodów budżetu państwa został wykonany w 107,7%. Dochody wyniosły 350,4 mld zł i były o 25,0 mld zł wyższe od planowanych. Na wysokie wykonanie dochodów wpłynęło dobre wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług oraz czternastokrotnie większa niż zaplanowano w ustawie budżetowej wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego. Prognoza przyjęta w ustawie budżetowej była prawidłowa, oparta o należytą analizę danych dostępnych w czasie jej opracowywania.

    Dochody podatkowe były o 4,7% wyższe od prognozy. Z tego tytułu pozyskano 315,3 mld zł, czyli o 14,1 mld zł więcej niż założono w ustawie budżetowej. Zdecydowało o tym przede wszystkim wyższe o 13,3 mld zł wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług.

    Dochody podatkowe były wyższe niż w roku poprzednim o 15,4%, w tym dochody z podatku od towarów i usług były wyższe o 23,9%. Minister Finansów w latach 2016-2017 konsekwentnie wdrażał zmiany mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Osiągnięty wyraźny wzrost dochodów podatkowych był efektem poprawy skuteczności poboru podatków, dobrej sytuacji w gospodarce oraz dokonania w grudniu 2016 r. części zwrotów podatku VAT, których dopuszczalny termin przypadał na 2017 r. Dochody z VAT w ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku były o 13,7% wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Obok wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług, wysokie tempo wzrostu dochodów w głównych źródłach podatkowych wystąpiło również w podatku dochodowym od osób prawnych oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych i wyniosło odpowiednio 12,8% oraz 9,2%.

5 Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 2162).
6 Dz. U. poz. 2312.
7 Art. 15a-15f ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984, ze zm.).
8 Dz. U. poz. 1971.

Dochody niepodatkowe były o 49,8% wyższe od planowanych. Zrealizowane zostały w kwocie 33,7 mld zł, czyli o 11,2 mld zł większej niż założono. Przekroczenie prognozy wynikało przede wszystkim z wyższej o 8,1 mld zł niż planowano wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego (planowano 0,6 mld zł).

Dochody niepodatkowe były o 16,1% niższe niż w 2016 r., kiedy uzyskano wysokie (9,2 mld zł) jednorazowe wpływy za rezerwację częstotliwości, z zakresu pasma 800 i 2600 MHz.

27. Należności budżetu państwa w trakcie 2017 r. wzrosły o 20,0 mld zł i na koniec roku wyniosły 127,2 mld zł. Wzrost ten stanowił 5,7% dochodów budżetu państwa (w latach 2015-2016 odpowiednio 8,0% i 7,0%).

Poprawiła się ściągalność wpływów bieżących, w szczególności w podatku od towarów i usług. Wstępne szacunki Ministerstwa Finansów wskazują na znaczne obniżenie się poziomu luki podatkowej w VAT[9], tj. z 23,9% w 2015 r. do około 14% w 2017 r.[10] Osiągnięta poprawa była rezultatem wprowadzenia przez Ministra Finansów różnorodnych rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego, ale zapewne także rosnącej – w okresie korzystnej sytuacji gospodarczej – skłonności przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Za wcześnie jednak, aby stwierdzić, czy faktycznie doszło do tak znacznego obniżenia poziomu luki podatkowej, a zwłaszcza czy poprawa ściągalności podatku VAT ma charakter trwały. O skali zagrożeń dla gromadzenia dochodów podatkowych świadczą znaczne rozmiary ujawnianych przez służby skarbowe nieprawidłowości w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych, które w 2017 r. wyniosły 20 mld zł (w 2016 r. – 30 mld zł) oraz niewielkie kwoty, które udaje się odzyskać z wymierzonych oszustom kwot podatków.

28. Organy egzekucyjne w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[11] wyegzekwowały 3 731,9 mln zł, tj. o 19,3% więcej niż w 2016 r. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi zwiększyła się z 31,9% do 39,4%.

Na koniec 2017 r. zaległości podatkowe wyniosły 92,4 mld zł i były ponad dwukrotnie wyższe niż na koniec 2014 r. Problemem pozostawał wysoki poziom trudnych do wyegzekwowania zaległości. Mało skuteczne były postępowania egzekucyjne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, w szczególności z wykorzystaniem faktur niedokumentujących rzeczywistego obrotu. Z kwot zaległego podatku, wymierzonego przez organy podatkowe i skarbowe na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2014 r. o podatku od towarów i usług[12] (który nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku), wyegzekwowano w 2017 r. mniej niż 1% narosłych kwot należności[13]. Wysoka wykrywalność oszustw podatkowych nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych kwot podatków. Należności pozostałe do zapłaty, wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług przez naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, a od 1 marca 2017 r. naczelników urzędów celno-skarbowych, na koniec 2017 r. wyniosły 43,4 mld zł.

29. W 2017 r. przeprowadzono głębokie zmiany organizacyjne w strukturze administracji skarbowej. Od 1 marca 2017 r. zaczął funkcjonować jej nowy model – Krajowa Administracja Skarbowa[14], która powstała z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Celem wprowadzenia tej zmiany było między innymi zwiększenie efektywności współpracy organów administracji skarbowej, usprawnienie przepływu informacji i w rezultacie zwiększenie skuteczności tych służb w zwalczaniu oszustw podatkowych i odzyskiwaniu zaległości podatkowych i celnych. Ocena efektów nowej struktury administracji państwowej będzie możliwa w dłuższym okresie.

30. Dochody budżetu środków europejskich w 2017 r. wyniosły 47,6 mld zł, stanowiły 79,0% planu ustalonego w ustawie budżetowej i pozwoliły na sfinansowanie 99,1% wydatków tego budżetu. Niepełne wykonanie dochodów w 2017 r. wynikało przede wszystkim z niższego od zakładanego wykonania wydatków zgłoszonych przez dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. W porównaniu do wykonania 2016 r. dochody budżetu środków europejskich były wyższe o 21,8%. W ich strukturze dominującą pozycję stanowiły dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 (59,9%) oraz z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej (35,1%). W latach 2014-2017 dochody budżetu środków europejskich nie były tożsame z wpływami z budżetu Unii Europejskiej i z innych

9 Luka VAT to różnica między teoretycznymi wpływami do budżetu (podatkiem, który powinien zostać zapłacony przy określonym wolumenie nabywanych towarów i usług w danym kraju) a rzeczywistymi wpływami do budżetu (tym co podatnicy faktycznie płacą).
10 *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2018-2021*, część I Program konwergencji. Aktualizacja 2018, Warszawa, kwiecień 2018 r.
11 Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.
12 Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.
13 Relację obliczono dla średniego stanu należności na początek i koniec roku.
14 Wprowadzony ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.) oraz ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

źródeł zagranicznych. 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. Wprowadzenie w 2016 r. w Ministerstwie Finansów procedury w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich ograniczyło dowolność kształtowania przez Ministra Finansów dochodów i wyniku finansowego budżetu środków europejskich, lecz nie doprowadziło do pełnej zgodności z zasadą kasowego ujęcia budżetu. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje legalności działań Ministra Finansów w powyższym zakresie. Po raz kolejny zwraca jednak uwagę, że celowe jest prowadzenie dalszych prac i analiz, w tym wprowadzenie ewentualnych zmian w obecnie funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich, aby – zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych – środki, które wpłynęły do Polski, były co do zasady już z datą ich wpływu, zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich. W 2017 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 11,2 mld euro.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

31. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 423,8 mld zł. W kwocie tej 1,3 mld zł (0,3%) stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 r. Wydatki zrealizowano w 93,2% planu i były one wyższe o 2,7% niż rok wcześniej.

32. Wydatki budżetu państwa wyniosły 375,8 mld zł, z czego wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 r. stanowiły 1,3 mld zł. Wydatki zrealizowano w 97,7% planu i były one o 4,1% wyższe niż w roku ubiegłym.

    Kolejny rok z rzędu odnotowano wzrost wydatków budżetu państwa, na co złożyło się zwiększenie wydatków w trzech grupach rodzajowych, tj. wydatków na dotacje i subwencje (o 5,4%), wydatków bieżących jednostek budżetowych (5,7%) oraz wydatków majątkowych (34,9%).

    Analogicznie jak w latach poprzednich ponad połowę zrealizowanych w 2017 r. wydatków stanowiły dotacje i subwencje, które łącznie z wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych oraz wydatkami na obsługę długu Skarbu Państwa kumulowały ponad 80% wydatków budżetu państwa. Wydatki na *Obsługę długu Skarbu Państwa* w stosunku do roku ubiegłego zmniejszyły się o 7,5%, mimo to nadal zajmują czołową pozycję w strukturze wydatków budżetu państwa.

33. Do dnia 31 marca 2017 r. wydatkowano 708,0 mln zł, tj. 94,4% środków przeznaczonych na realizację 16 zadań ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego[15], z tego w częściach: *Obrona narodowa* – 640,2 mln zł (94,2%), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 33,0 mln zł (92,9%), *Zdrowie* – 30,1 mln zł (100,0%) oraz *Informatyzacja* – 4,7 mln zł (100,0%).

34. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 36,8 mld zł i były 6,2% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5 371,6 zł w porównaniu do 2016 r. wzrosło o 6,1%, przy bardzo dużym zróżnicowaniu tempa wzrostu pomiędzy częściami budżetowymi. W odniesieniu do 2015 r. wzrosły o 12,6%, a do 2014 r. o 15,0%. W całym analizowanym okresie lat 2014-2017 odnotowano wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 19,4% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 13,8%.

35. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 48,0 mld zł, tj. 68,7% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 94,3% planu po zmianach. Były one niższe od wydatków zrealizowanych w 2016 r. o 7,2%, na co złożyło się przede wszystkim znacznie niższe wykonanie wydatków na Wspólną Politykę Rolną. Największy udział w wydatkach budżetu środków europejskich wynoszący prawie 60% miały wydatki poniesione na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020. Były one o 14,9 mld zł, tj. ponad dwukrotnie wyższe niż w roku poprzednim.

36. Wydatki poniesione na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 17,2 mld zł i stanowiły 35,8% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. Były one o 7,5 mld zł niższe od wydatków zrealizowanych w 2016 r. Powyższa sytuacja wynikała ze skumulowania w 2016 r. wypłat znaczących kwot płatności obszarowych z kampanii 2015 i kampanii 2016 oraz niskiego tempa wydatkowania w 2017 r. środków w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020*, spowodowanego realizacją inwestycji o skomplikowanym charakterze, co oddalało w czasie realizację płatności.

    Do końca 2017 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto z beneficjentami ponad 30 tys. umów o dofinansowanie. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom przekraczający 172,0 mld zł, co stanowiło 53,3% alokacji na lata 2014-2020. Wskaźnik realizacji kontraktacji należy uznać jako zadowalający. Kwota wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2017 r. poświadczeniach

[15] Dz. U. poz. 20175.

i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską wyniosła 40,2 mld zł, co stanowiło 12,2% alokacji na lata 2014-2020, tj. o 1,8 punktu procentowego mniej niż planowano. Brak realizacji zagregowanego celu (w ujęciu narastającym) wynikał z niezadowalającej realizacji planu certyfikacji w zakresie regionalnych programów operacyjnych, który został wykonany na poziomie 60,9%.

W ramach *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013*, na koniec 2017 r., wysokość wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej (środki europejskie) wyniosła 67,5 mld euro i stanowiła 99,99% alokacji na lata 2007-2013.

Dochody i wydatki budżetów wojewodów

37. Dochody w budżetach wojewodów w 2017 r. wyniosły 2,6 mld zł i były nieznacznie wyższe (o 1,4%) niż w 2016 r. Wyższe wykonanie dochodów od wykonania roku ubiegłego wynikało przede wszystkim z wyższych zwrotów zaliczek alimentacyjnych, wyższych opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii oraz aktualizacji (podwyżki) opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

    Zauważalnym problemem są narastające należności, które na koniec 2017 r. wyniosły 13,0 mld zł i były wyższe o 11,5% niż rok wcześniej. Dominującą pozycję (80,6%) stanowiły niewyegzekwowane od dłużników alimentacyjnych zwroty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Na przestrzeni lat 2014-2017 należności wzrosły o 3,9 mld zł, tj. o 43,0%. Na koniec 2017 r. należności stanowiły aż 501,2% zrealizowanych w tym okresie dochodów.

38. W 2017 r. wydatki w budżetach wojewodów wyniosły 57,8 mld zł i były o 13,7% wyższe niż w roku ubiegłym. Od 2014 r. wzrosły aż o 87,8%. Tak znaczny wzrost wydatków (o 27,6 mld zł) wynikał przede wszystkim (w 98,1%) z wprowadzenia w 2016 r. nowego świadczenia wychowawczego (Program *Rodzina 500 plus*), na realizację którego wojewodowie przekazywali gminom dotacje.

39. W 2017 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowane w 15 województwach wyniosły 58,3 mln zł, co stanowiło 41,8% planu. Niskie wykonanie planu wydatków wynikało z braku realizacji planowanych wydatków w czterech województwach, spowodowanym między innymi opóźnieniami lub negatywnym rozpatrzeniem wniosków o dofinansowanie. Wydatki te były o 91,6% niższe od wydatków zrealizowanych w 2014 r. i blisko sześciokrotnie wyższe niż w roku poprzednim[16]. W odniesieniu do lat 2014-2015 stanowiły 8,4%-9,1%.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

40. W 2017 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 25,4 mld zł, a budżetu środków europejskich 0,4 mld zł. Łączny deficyt, który wyniósł 25,8 mld zł był o 43,2 mld zł niższy od planowanego oraz o 33,0 mld zł niższy niż w roku poprzednim. Stanowił on 1,3% PKB (3,2% w 2016 r.). Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 26,2 mld zł i były niższe od planowanych o 52,8 mld zł. Główny wpływ na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych miała wysokość łącznego deficytu, stanowiąca 98,2% potrzeb.

41. Kolejna największa potrzeba pożyczkowa w kwocie 3,2 mld zł wynikała z finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w 2016 r. przeznaczono na ten cel również 3,2 mld zł). Finansowanie to, mające na celu uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych, dokonywane było poprzez transfery środków z rozchodów budżetu państwa, zamiast z wydatków.

42. Środki w wysokości 26,2 mld zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto pozyskiwane były prawie w całości (92,8%) poprzez zaciąganie długu na rynku krajowym. Saldo środków pozyskanych na rynku zagranicznym było ujemne (-9,0 mld zł) i w rezultacie nie służyło finansowaniu potrzeb pożyczkowych. W znacznym stopniu natomiast wykorzystane zostały środki pozyskane w latach poprzednich, zgromadzone na rachunku walutowym i złotowym. Sfinansowały one potrzeby w wysokości 10,9 mld zł.

43. Z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych pozyskano środki w wysokości 2,4 mld zł, które w 2017 r. służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych. Konieczność ich zwrotu spowoduje jednak powstanie potrzeb pożyczkowych w przyszłości.

[16] W 2016 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w siedmiu województwach.

44. Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał 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.

45. Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2017 r. było przeprowadzane w warunkach historycznie najwyższych stanów wolnych środków, gromadzonych na lokatach złotowych i walutowych. Średni stan wolnych środków w 2017 r. wyniósł 62,3 mld zł i był wyższy o 12,9 mld zł od średniego stanu z 2016 r. Pozyskanie tych środków spowodowało wzrost kosztów o 262 mln zł, to jest o 42 mln zł więcej niż w 2016 r. Wyliczone przez Ministerstwo Finansów korzyści pośrednie (0,9 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 oraz ryzyk wewnętrznych i zewnętrznych.

46. Wykorzystując dobrą sytuację budżetu państwa, Minister Finansów przeprowadził pod koniec 2017 r. operacje zwiększające poziom deficytu. Należały do nich przekazanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego 1,5 mld zł na zwiększenie funduszy własnych oraz zwroty VAT dokonane w grudniu 2017 r. w kwocie 3,7 mld zł, których ustawowy termin przypadał na styczeń-marzec 2018 r. Oznacza to, że deficyt budżetu państwa w 2017 r. mógł być mniejszy niż faktycznie zanotowany. Ponadto wykorzystując utrzymujący się w całym 2017 r. wysoki poziom wolnych środków na rachunkach bankowych, Minister Finansów przeprowadził w grudniu 2017 r. przedterminowy odkup obligacji krajowych i zagranicznych zapadających w latach 2018-2019 w ogólnej kwocie 3,6 mld zł.

47. W 2017 r. Minister Finansów dokapitalizował także Bank Gospodarstwa Krajowego obligacjami skarbowymi o wartości 5,0 mld zł. Operacja ta, z uwagi na jej charakter, została przeprowadzona poza rachunkiem wydatków i rozchodów. Tym samym zaniżone zostały wydatki budżetu państwa oraz jego deficyt. Gdyby została opłacona w formie gotówkowej musiałaby zostać ujęta jako wydatek majątkowy, zwiększający deficyt.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

48. Na koniec 2017 r. funkcjonowało 27 państwowych funduszy celowych, 42 państwowe osoby prawne, 9 agencji wykonawczych[17] i 15 instytucji gospodarki budżetowej.

49. W 2017 r. liczba pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych ulegała zmianie. Z dniem 1 stycznia 2017 r. zlikwidowano Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa oraz Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, natomiast 1 kwietnia 2017 r. powołano Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. W 2017 r. nastąpiła również zmiana dysponentów Funduszu Rekompensacyjnego oraz Funduszu Reprywatyzacji. Do końca 2016 r. dysponentem tych funduszy był minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, natomiast od 1 stycznia 2017 r. dysponentami stali się odpowiednio minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych. W 2017 r. powołano także trzy państwowe osoby prawne, tj.: Polską Agencję Antydopingową (1 lipca 2017 r.), Krajowy Zasób Nieruchomości (12 sierpnia 2017 r.) oraz Narodową Agencję Wymiany Akademickiej (1 października 2017 r.). Z dniem 1 września 2017 r. powołano agencję wykonawczą Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w miejsce zniesionej Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych.

[17] Podana liczba agencji nie obejmuje agencji wykonawczej, tj. Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Agencję powołano z dniem 28 października 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 1909, ze zm.). Do końca 2017 r. agencja nie zrealizowała żadnych przychodów oraz nie poniosła kosztów.

50. W ustawie budżetowej[18] na rok 2017 zaplanowano przychody pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 315,4 mld zł oraz koszty w kwocie 275,8 mld zł. Zrealizowane przychody wyniosły 322,8 mld zł i były wyższe od zaplanowanych o 2,3%, natomiast koszty wyniosły 276,6 mld zł i były wyższe od zaplanowanych o 0,3%.

51. W 2017 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 15,4% PKB (w 2016 r. 13,6%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 13,2% PKB. Zrealizowane w 2017 roku przychody tych funduszy wyniosły 305,0 mld zł i były wyższe od przychodów z 2016 r. o 53,9 mld zł. Istotny wpływ na wzrost przychodów miało umorzenie pożyczek udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2009-2014 w kwocie 39,2 mld zł. Pożyczki te stanowiły wówczas rozchody, a nie wydatki i nie miały wpływu na wysokość deficytu budżetu państwa, pomimo tego, iż ich zwrot był mało prawdopodobny. W 2017 r. zostały one umorzone na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017[19].

    Przychody zrealizowane w 2017 r. przez państwowe fundusze celowe były wyższe o 44,1 mld zł od poniesionych kosztów (260,9 mld zł), w wyniku czego łączny stan funduszy na koniec 2017 r. był dodatni i wyniósł 20,6 mld zł, podczas gdy na koniec 2016 r. był ujemny (minus 23,6 mld zł).

    Dysponenci 19 państwowych funduszy celowych, posiadający nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów. Na koniec 2017 r. przekazano w depozyt lub zarządzanie łącznie 19,5 mld zł. Największe kwoty przekazał Fundusz Pracy (8,9 mld zł) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (4,2 mld zł).

52. W 2017 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 8,4 mld zł i w 96,4% pochodziły z prowadzenia własnej działalności statutowej. W łącznej kwocie zrealizowanych przychodów 73,2% (6,2 mld zł) stanowiły przychody dwóch jednostek, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W 2017 r. 37 jednostek otrzymało dotacje w łącznej kwocie 0,3 mld zł. Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 7,0 mld zł, z czego ponad 73% stanowiły koszty dwóch wyżej wymienionych jednostek. W latach 2014-2017 następował sukcesywny wzrost łącznego wyniku finansowego państwowych osób prawnych. W 2017 r. jednostki te uzyskały najwyższy od 2014 r. wynik finansowy (1,4 mld zł), który przekroczył poziom z 2016 r. o 42,7% i był pięciokrotnie wyższy niż w 2014 r. Wynik ten w 73,7% pochodził z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

53. W 2017 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8,5 mld zł, tj. o 0,8% wyższe od wykonania w 2016 r. Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji wynosił 68% i był o 2,6 punktu procentowego wyższy niż w 2016 r. Spośród 11 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2017 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały dotacje w łącznej kwocie 5,7 mld zł, tj. o 4,7% wyższej niż w 2016 r. Najwyższe dotacje stanowiące 84,1% dotacji udzielonych wszystkim agencjom wykonawczym otrzymały Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Mienia Wojskowego. Koszty agencji wynosiły 7,7 mld zł i były wyższe o 0,6% w porównaniu do 2016 r. Efektywność działalności agencji wykonawczych, mierzona wynikiem finansowym netto uległa nieznacznej poprawie w 2017 r. Wprawdzie poniosły one stratę w wysokości 125,3 mln zł, to była ona jednak niższa od straty poniesionej w 2016 r. (574,5 mln zł). Na poprawę wyników finansowych agencji wykonawczych w zasadniczym stopniu wpłynął wzrost przychodów realizowanych przez Agencję Rezerw Materiałowych i Agencję Mienia Wojskowego.

54. W 2017 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 927,1 mln zł i były wyższe o 14,6% w porównaniu do 2016 r. W latach 2014-2017 następował sukcesywny spadek udziału dotacji z budżetu państwa w przychodach tych instytucji, z 15,3% (137 mln zł) w 2014 r. do 11,4% (105,4 mln zł) w 2017 r., co jest zjawiskiem pozytywnym. Dotacje w 2017 r. przekazano trzem instytucjom gospodarki budżetowej, z czego 99,8% przekazano do dwóch, tj. Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (82,0 mln zł) i Centralnego Ośrodka Sportu (23,2 mln zł). W 2017 r. koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 913,7 mln zł i były o 12,1% wyższe niż w 2016 r., co przy znacznie wyższej dynamice wzrostu przychodów (14,6%) pozwoliło na wygospodarowanie zysku netto w łącznej kwocie 5,2 mln zł. W 2017 r. po raz pierwszy od 2014 r. instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły nadwyżkę przychodów nad kosztami działalności, co świadczy o poprawie efektywności działania tych instytucji.

[18] Ustawa budżetowa na rok 2017 po nowelizacji.
[19] Dz. U. z 2016 r. poz. 1984, ze zm.

Sytuacja finansów publicznych

55. Państwowy dług publiczny liczony według metodologii krajowej oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyliczony według metodologii Unii Europejskiej, a także relacje tych wielkości do produktu krajowego brutto na koniec 2017 r. ukształtowały się na poziomach niższych od prognozowanych oraz od wielkości wykazanych na koniec 2016 r. Państwowy dług publiczny wyniósł na koniec 2017 r. 961,8 mld zł, to jest o 3,4 mld zł (o 0,3%) mniej niż na koniec 2016 r. i stanowił 48,5% PKB (spadek o 3,4 punktu procentowego). Obniżenie się państwowego długu publicznego było następstwem przede wszystkim spadku zadłużenia Skarbu Państwa 3,2 mld zł. Nastąpiło to na skutek aprecjacji złotego oraz istotnego ograniczenia finansowania potrzeb pożyczkowych emisją długu zagranicznego, przy jednoczesnym terminowym regulowaniu zobowiązań Skarbu Państwa zaciągniętych w walutach obcych. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 1 003,4 mld zł , co odpowiadało 50,6% PKB. Wskaźnik ten pozostał poniżej średniej dla 28 krajów członkowskich Unii Europejskiej (68,2%).

56. W strukturze długu Skarbu Państwa zmalał udział zadłużenia w walutach obcych, a także portfel skarbowych papierów wartościowych pozostających w posiadaniu inwestorów zagranicznych.

57. Według danych zawartych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.* dochody sektora finansów publicznych wyniosły w tym okresie 776,1 mld zł, wydatki – 790,3 mld zł, a deficyt – 14,2 mld zł. Po przeanalizowaniu obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła zawyżenie dochodów oraz zaniżenie deficytu sektora finansów publicznych o 3,2 mld zł. Wynikało to z niewyeliminowania z obliczeń, po stronie dochodów, przepływu środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co było niezgodne z treścią art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Tym samym Minister Finansów nie zrealizował wniosku Najwyższej Izby Kontroli z lat poprzednich odnośnie tej kwestii.

58. W latach 2016-2017, po raz pierwszy od co najmniej dziesięciu lat, dochody publiczne z tytułu podatków rosły, w relacji do PKB, przez dwa lata z rzędu. W 2017 r. dochody te osiągnęły poziom 19,9% PKB. Po raz ostatni tak wysoką relację tych dochodów do PKB obserwowano w 2008 r.

59. Wśród dochodów podatkowych na wyróżnienie zasługuje dynamika wpływów z podatków pośrednich, które były o ponad 17% wyższe niż przed rokiem. Wzrost ten był spowodowany przede wszystkim poprawą sytuacji gospodarczej w Polsce, uszczelnieniem systemu podatkowego, a także przyspieszonymi zwrotami należnego przedsiębiorcom podatku od towarów usług w grudniu 2016 r., co doprowadziło do „sztucznego" wykreowania wysokiej dynamiki dochodów z VAT na początku 2017 r.

60. W 2017 r. wydatki sektora finansów publicznych stanowiły 39,9% PKB. Po raz ostatni tak niską wartość relacji wydatków publicznych do PKB obserwowano w 2000 r. Należy podkreślić, że wartość tej relacji zmniejszyła się piąty rok z rzędu. Spadek wartości wydatków publicznych w stosunku do PKB pomiędzy 2016 r. a 2017 r. wynikał z niskiej dynamiki wydatków bieżących, podczas gdy wydatki majątkowe – po ich znaczącym obniżeniu w 2016 r. – powróciły na ścieżkę dynamicznego wzrostu.

61. W 2017 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 1,7% PKB. Był to najniższy poziom deficytu tego sektora w Polsce w okresie ujętym w statystyce Eurostatu, czyli od 1995 r. Mimo to Polska znalazła się w grupie krajów Unii Europejskiej o najwyższym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych. W dwudziestu krajach członkowskich deficyt ten nie przekraczał 1% PKB.

Układ zadaniowy wydatków

62. Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa w 2017 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego planowania i realizowania wydatków publicznych. Liczba zadań w katalogu na rok 2017 była taka sama jak w roku 2016, tj. 89 zadań. Uporządkowany i uproszczony został katalog podzadań i działań.

    Struktura zadaniowa wydatków budżetu państwa nie pokazuje w sposób właściwy proporcji wykorzystania wszystkich środków publicznych co w następstwie powoduje istotne trudności przy konstrukcji syntetycznych mierników wykonania zadań na poziomie funkcji. Powyższe wskazuje na konieczność budowania układu celów i priorytetów państwa bez przypisywania nadmiernej wagi proporcjom wydatkowym.

W tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także, że występują przypadki nieprawidłowości w zakresie ustalania wartości docelowych mierników stopnia realizacji celów obowiązujących w planach działalności jednostek i w planie wydatków w układzie zadaniowym a także braku powiązania wydatków w układzie zadaniowym z planem działalności poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również niski stopień identyfikacji ministrów właściwych do spraw: rodziny, administracji publicznej, spraw wewnętrznych, transportu, rolnictwa i rozwoju wsi oraz zdrowia z podzadaniami wykonywanymi w ramach budżetu zadaniowego przez wojewodów, bowiem ministrowie nie zbierali i nie analizowali danych dotyczących rodzajów podzadań, mierników i ich wartości przyjętych przez poszczególnych wojewodów, nie widząc konieczności ich ujednolicania. Wyjaśniali, że poszczególni wojewodowie są dysponentami części budżetowej i sami definiują cele i mierniki dla realizowanych przez siebie podzadań i działań.

Minister Finansów w dalszym ciągu nie wykonuje obowiązku wynikającego z art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wyrażonym już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. [20], Minister Finansów powinien sprawować ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym i nawet jeśli można rozważać potrzebę zmiany lub rozbudowania tego przepisu lub przepisów dotyczących omawianej materii, czy zmian w sprawozdawczości budżetowej – co w każdym czasie powinno być doskonalone – brak tych działań nie usprawiedliwia tego, że kontrola może w ogóle nie być sprawowana.

Nieprawidłowości i uwagi

63. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. nie uległa istotnej zmianie w porównaniu do lat ubiegłych. Znaczna część nieprawidłowości powtarza się od kilku lat, przez co można wnioskować, że nie w pełni realizowane są zalecenia Najwyższej Izby Kontroli z wcześniejszych kontroli. Problemem pozostaje nadal przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, co potwierdziły liczne nieprawidłowości stwierdzone w: jednostkach wojskowych w ramach części *Obrona narodowa,* w części *Środowisko, Nauka, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz *Szkolnictwo wyższe.* Najczęściej powtarzające się w badanym roku nieprawidłowości polegały na:
   - nienaliczaniu i niedochodzeniu należności budżetowych;
   - 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;
   - błędach w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych;
   - błędach w udzielaniu dotacji, jak również w nadzorze nad ich wykorzystaniem;
   - ustalaniu mierników uniemożliwiających pomiar efektów zadań stosownie do poniesionych nakładów;
   - niewystarczającym nadzorze dysponentów nad realizacją budżetu, w tym nad wykorzystaniem dotacji przez beneficjentów, jak również funkcjonowaniu nieskutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zasadnym jest wypracowanie mechanizmów pozwalających na zapewnienie jednolitego w skali całego kraju, sposobu naliczania przez jednostki samorządu terytorialnego kosztów obsługi świadczeń wychowawczych.

Wnioski

64. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kontrolowanych jednostek ponad 350 wniosków pokontrolnych. Wynikały one z nieprawidłowości dotyczących w głównej mierze błędów w księgowości i sprawozdawczości (około 22% wszystkich wniosków), błędów w zamówieniach publicznych (około 11%), nieskutecznej kontroli zarządczej (około 10%) oraz niewłaściwego przekazywania i wykorzystywania dotacji (około 6%).

Najwyższa Izba Kontroli kierowała również wnioski dotyczące nieprawidłowej konstrukcji budżetu zadaniowego, które stanowiły około 5% wszystkich wniosków. Głównym problemem w tym zakresie pozostaje prawidłowość ustalania mierników stopnia realizacji celów, zadań i podzadań. Podobna liczba wniosków Najwyższej Izby Kontroli wynikała z nieprawidłowości dotyczących niedochodzenia należności przez kontrolowane podmioty.

[20] Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2017 r., nr KBF.410.001.11.2017.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej. Wskazuje także na potrzebę weryfikacji założeń określających politykę płynnościową budżetu państwa w celu ograniczenia wydatków związanych z utrzymaniem rezerw wolnych środków. Finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa w 2017 r. zostało zrealizowane w warunkach skumulowania historycznie najwyższych średnich stanów płynnych aktywów na rachunkach budżetu państwa i rachunkach pomocniczych Ministra Finansów, a koszt utrzymania płynności w 2017 r. wzrósł w porównaniu do 2016 r. o 19,1%.

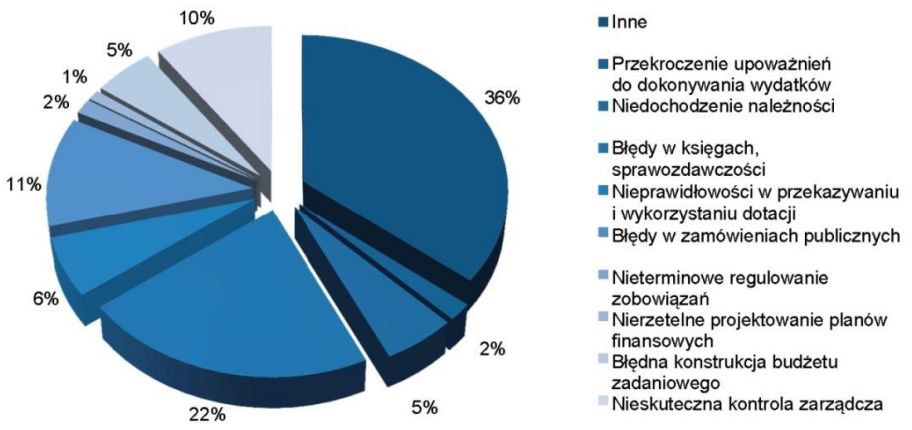
Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zgłaszane wcześniej postulaty dotyczące konieczności:

- prowadzenia przez Ministra Finansów oraz Krajową Administrację Skarbową intensywnych działań, wspartych nowymi narzędziami analitycznymi, w celu usprawnienia oraz przyspieszenia reakcji na rozpoznawane ryzyka dotyczące poboru dochodów podatkowych, w szczególności z tytułu podatku od towarów i usług;
- kontynuacji działań systemowych w zakresie reformy systemu budżetowego, między innymi w celu wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz zwiększenia przejrzystości i jawności wydatkowania środków publicznych;
- zasadniczych zmian w sposobie wykorzystania metod budżetowania zadaniowego, a także potrzebę weryfikacji mierników wykorzystywanych do oceny stopnia wykonania zadań w układzie zadaniowym jak również sposobu ustalania docelowych wartości mierników wskazujących stopień realizacji celów działalności państwa, a także konieczność analizy przyczyn niepełnego wykonania części zadań prezentowanych w układzie zadaniowym.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. wystąpiła z wnioskiem *de lege ferenda* o zmianę art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowniczych[21] tak, aby dysponent Funduszu Reprywatyzacji był jedynym organem podejmującym decyzje o przeznaczeniu środków Funduszu na sfinansowanie nabycia lub objęcia akcji spółek oraz udzielanie pożyczek.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega także potrzebę zmiany przepisów ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie nagród w taki sposób, aby z ustawy jednoznacznie wynikało jakie są zasady ich przyznawania. Na konieczność systemowego rozwiązania zasad wypłacania nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2008 i 2012.

Wykres 1. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2017 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

[21] Dz. U. z 2017 r. poz. 1055, ze zm.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

65. Roczne wskaźniki inflacji w poszczególnych miesiącach 2017 r. wynosiły od 1,5% do 2,5%. Mieściły się one w dopuszczalnym przedziale odchyleń od głównego celu polityki pieniężnej, ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2017*[22], na poziomie 2,5% ± jeden punkt procentowy.

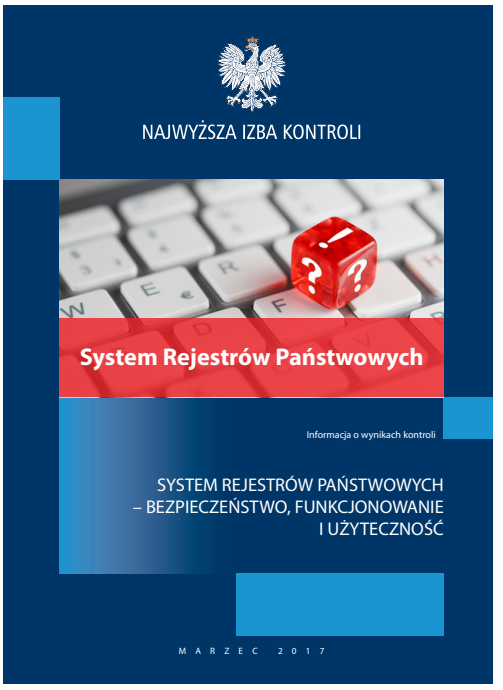
66. Średnioroczna inflacja w Polsce kształtowała się na podobnym poziomie jak w krajach Unii Europejskiej. Wzrost inflacji związany był przede wszystkim z rosnącymi cenami ropy naftowej oraz żywności, na które krajowa polityka pieniężna nie miała wpływu. Na inflację wpływał także zwiększony popyt konsumpcyjny w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej.

67. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych uznając, że ich podwyższenie mogłoby hamować odbudowanie inwestycji przedsiębiorstw. Utrudnieniem w podejmowaniu decyzji monetarnych była niepewność, czy utrzymująca się w latach 2015-2016 deflacja definitywnie się zakończyła oraz czy wzrost dynamiki PKB ma charakter trwały. Sporządzone na etapie przygotowania *Założeń* prognozy Narodowego Banku Polskiego, dotyczące inflacji i wzrostu PKB w 2017 r., okazały się niedoszacowane. W tych warunkach Najwyższa Izba Kontroli ocenia decyzje Rady Polityki Pieniężnej jako racjonalne, zwraca jednak uwagę, że w 2017 r. ujawniły się czynniki, stanowiące ryzyko wzrostu cen w przyszłości, w przypadku dalszego wzrostu płac i jednostkowych kosztów pracy w gospodarce.

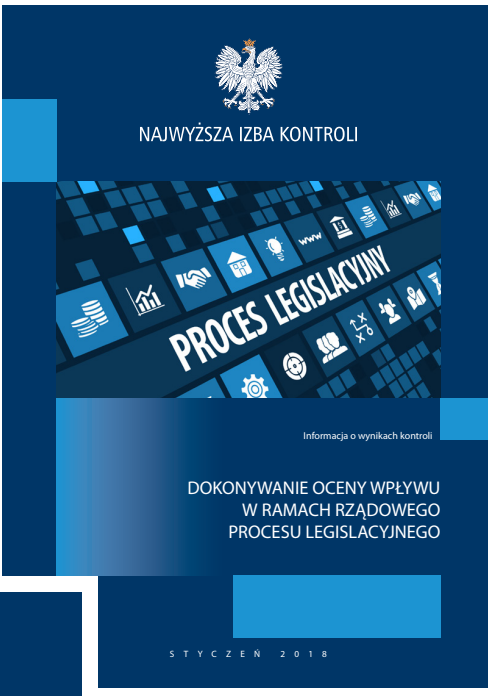
68. Zarząd Narodowego Banku Polskiego skutecznie stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego instrumenty wymienione w *Założeniach*. Przeprowadzone operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej pozwoliły na osiągnięcie operacyjnego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach*. Krótkoterminowa stopa procentowa na rynku międzybankowym (POLONIA[23]) została utrzymana w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie uchwały Rady Polityki Pieniężnej, wprowadzające zmiany w systemie rezerwy obowiązkowej, zmierzające do wsparcia długoterminowego oszczędzania. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.

[22] Uchwała Nr 5/2016 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 7 września 2016 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2017 (M.P. poz. 947).
[23] Stawka POLONIA (ang. Polish Overnight Average) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na terminy jednodniowe (overnight).

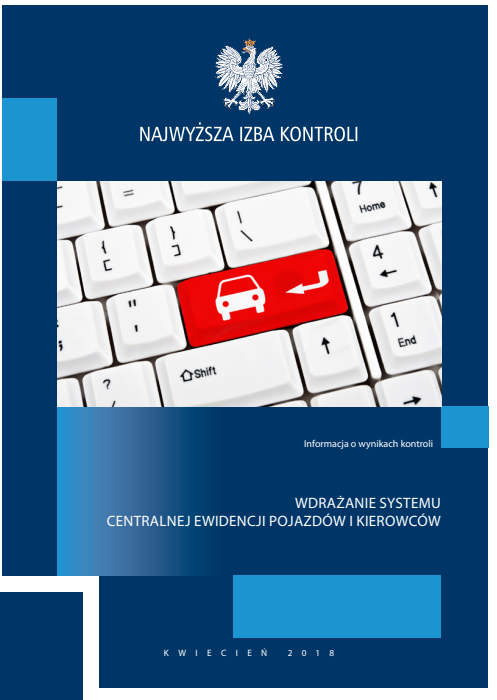
Administracja publiczna
Informatyzacja



Administracja publiczna
Informatyzacja



Administracja publiczna
Informatyzacja



2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Najwyższa Izba Kontroli w 2017 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 klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, poprzez obszar zagospodarowania odpadów komunalnych, dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, po przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem rynku pracy i aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych.

Problematyka zwalczania bezrobocia i skuteczności działań administracji publicznej służących zwiększaniu zatrudnienia jest trwale obecna w zainteresowaniach Izby. Administracja publiczna powinna tworzyć warunki do unowocześniania rynków pracy, podnoszenia wydajności siły roboczej i umożliwienia obywatelom zdobywania nowych umiejętności, aby mogli przystosować się do nowych warunków i ewentualnej zmiany kariery zawodowej. Kontrola *Wydatkowania środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia* wykazała, że zarządzający programami operacyjnymi prawidłowo przygotowali i realizowali działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia, współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zrealizowane w ramach tych programów projekty powiatowych urzędów pracy przyniosły oczekiwane rezultaty: bezrobotni po zakończeniu udziału w projektach podejmowali pracę lub rozpoczynali działalność gospodarczą. Działania te, w ocenie NIK, przyczyniały się do osiągania celów unijnej strategii *Europa 2020* w zakresie zwiększenia zatrudnienia. Izba stwierdziła, że aktywizacja zawodowa realizowana w ramach badanych projektów odnosiła się głównie do osób o niskich kwalifikacjach i niskiej motywacji do pracy. Niepełne osiągnięcie założonej liczby uczestników projektów spowodowane było m.in. odmowami udziału ze strony bezrobotnych, którzy spełniali kryteria projektowe i mogliby zostać objęci wsparciem w projekcie. Zdaniem NIK, przygotowując projekty i określając potrzeby bezrobotnych, należy bardziej zróżnicować formy i zakres wsparcia, by dostosować je do indywidualnych potrzeb bezrobotnych na lokalnym rynku pracy.

Inny aspekt aktywizacji zawodowej był przedmiotem kontroli *Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez PFRON.* Sprawdzono m.in., czy właściwie identyfikowano potrzeby dotyczące rodzaju pomocy udzielanej tym osobom i czy podejmowane działania przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia i poprawy ich sytuacji na rynku pracy. Izba oceniła, że samorządy powiatowe i urzędy pracy prawidłowo wywiązywały się z większości zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez PFRON. Kontrola wykazała jednak nieprawidłowości w dysponowaniu środkami przez dwóch starostów. NIK podkreśliła, że zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej, to powiatowe urzędy pracy są uprawnione do wykonywania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej. W wyniku przeprowadzonych badań Izba wnioskowała do starostów i dyrektorów powiatowych urzędów pracy o opracowanie w powiatowych programach działań na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych docelowych, zdefiniowanych wskaźników rezultatu w taki sposób, by nadawały tym programom wymiar planistyczny możliwy do wykorzystania także w bieżącym zarządzaniu oraz umożliwiały monitorowanie efektów realizacji programów.

Stosowanie klauzul społecznych uznano za ważny element polityki społecznej w dziedzinie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych i bezrobotnych zarówno w dokumentach europejskich, jak i krajowych, np. strategii *Sprawne Państwo 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Krajowym Planie Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016*. Wyniki kontroli *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną* wykazały, że działania podjęte przez koordynatorów Zaleceń RM w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, tj. Szefa KPRM we współpracy z Prezesem UZP, nie doprowadziły do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, tj. zwiększenia skali ich stosowania. W ocenie NIK, pomimo podejmowania działań na rzecz upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, na dzień zakończenia kontroli istniało ryzyko nieosiągnięcia 10-procentowego poziomu społecznych zamówień publicznych na koniec 2016 r.

Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego w okresie objętym kontrolą było fakultatywne i jak wynika z informacji uzyskanych z tych jednostek, skala ich stosowania była znikoma. Dlatego też należy podkreślić, że część z kontrolowanych gmin, stosując klauzule społeczne w zamówieniach publicznych na szeroką skalę, uczyniła z nich instrument polityki społecznej realizowanej przez samorząd terytorialny, przyczyniając się tym samym do rozwiązywania problemów osób defaworyzowanych związanych z zatrudnieniem i integracją społeczną.

Zdaniem NIK, kluczowe znaczenie dla prawidłowej i skutecznej realizacji przez zamawiających zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne ma odpowiednie przygotowanie się zamawiających do tego procesu, m.in. określenie spodziewanych skutków społecznych, rozpoznanie rynku potencjalnych wykonawców oraz zidentyfikowanie zamówień, w których możliwe jest zastosowanie klauzul.

Krótki okres funkcjonowania rozwiązań prawnych związanych ze stosowaniem klauzul społecznych nie pozwala, zdaniem NIK, na formułowanie jednoznacznych i kategorycznych wniosków odnośnie do wzrostu kosztów realizacji zamówienia, w którym zastosowano klauzule społeczną, choć należy zwrócić uwagę na zidentyfikowane w kontroli NIK przypadki wskazywania przez zamawiających na konieczność podwyższania środków na takie zamówienia.

Ocenie NIK poddała także uruchomienie elektronicznego Systemu Rejestrów Państwowych. Zastąpił on lokalne systemy informatyczne w urzędach miast i gmin, wykorzystywane m.in. do obsługi spraw z zakresu stanu cywilnego i ewidencji ludności. System ten to centralny rejestr państwa, który łączy najważniejsze ewidencje – tworzy go m.in. Rejestr PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych oraz Rejestr Stanu Cywilnego. System Rejestrów Państwowych (SRP) wykorzystywany jest przez urzędy miast i gmin oraz urzędy stanu cywilnego przy załatwianiu spraw dotyczących m.in. dowodów osobistych, meldunków, aktów stanu cywilnego (czyli aktów: urodzenia, małżeństwa, zgonu). Do obsługi systemu służy aplikacja „Źródło", tj. program do przetwarzania danych gromadzonych w Systemie Rejestrów Państwowych. Po udostępnieniu SRP ujawniło się wiele usterek, m.in. braków w funkcjonalnościach aplikacji „Źródło", wykorzystywanej w urzędach do załatwiania spraw obywateli. W ocenie NIK, dla zapewnienia sprawnego i bezpiecznego załatwiania spraw z wykorzystaniem Systemu Rejestrów Państwowych niezbędne jest przeprowadzenie migracji danych z lokalnych systemów informatycznych urzędów do SRP, usunięcie przez Centralny Ośrodek Informatyki pozostających jeszcze błędów w oprogramowaniu oraz poprawa funkcjonalności SRP pod kątem wymagań użytkowników. Izba zaleciła też uniemożliwienie dostępu do Internetu na komputerach, na których wykorzystywana jest aplikacja „Źródło".

W 2009 r. opracowany został w Głównym Urzędzie Miar pierwszy wieloletni dokument programowy o charakterze strategicznym *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015*. Dokument ten został zaktualizowany w lutym 2013 r. Do zadań stawianych przed GUM zaliczał on m.in.: zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej, zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej, podniesienie roli i aktywności GUM jako krajowej instytucji metrologicznej na forum międzynarodowym oraz informatyzację administracji miar i administracji probierczej. Najwyższa Izba Kontroli postanowiła zweryfikować, czy GUM osiągnął cele zawarte w dokumencie. W ocenie NIK Główny Urząd Miar nie wspierał skutecznie przemysłu poprzez transfer wiedzy i technologii, z uwagi na niewielki udział w międzynarodowych projektach badawczych oraz ograniczony kontakt z przedsiębiorcami. Urząd nie rozpoznał także potrzeb polskiej gospodarki w zakresie wzorców, pomiarów oraz nowych rodzajów usług. Nieskuteczny był również nadzór metrologiczny sprawowany przez administrację miar. W latach 2010-2016 w niektórych okręgowych urzędach miar nie przeprowadzono kontroli dużych grup użytkowników przyrządów pomiarowych, m.in. taksówkarzy czy policjantów używających radarów. Tym samym realizacja celów strategicznych nie przyczyniła się do podwyższenia jakości świadczonych przez administrację miar usług. Z tych więc względów NIK wnioskowała m.in. o zwiększenie nakładów inwestycyjnych administracji miar w celu wyposażenia jej w niezbędne przyrządy pomiarowe w ilości adekwatnej do sprawowanego nadzoru metrologicznego, jak również w nowoczesną infrastrukturę metrologiczną. Brak odpowiedniego wyposażenia administracji miar wpływa na poziom innowacyjności polskiej gospodarki. Izba zaleciła także opracowanie dokumentów programowych, określających priorytetowe dziedziny pomiarowe, w ramach których GUM winien rozwijać swój potencjał.

W związku z wdrożeniem nowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi, wprowadzonego ustawą z 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawą z 2012 r. o odpadach, NIK przeprowadziła kontrolę *Zapewnienia przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych*. Obowiązujące od 2013 r. uregulowania wprowadzają w założeniu mechanizm, który polega na selektywnym zbieraniu odpadów od właścicieli nieruchomości, a następnie na ich przetwarzaniu w regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych. Najwyższa Izba Kontroli oceniła działania organów administracji publicznej na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych jako niedostateczne i nieskuteczne. Nieprawidłowości stwierdzono na wszystkich szczeblach funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Zarządy województw z opóźnieniem aktualizowały wojewódzkie plany gospodarki odpadami, a organy wykonawcze gmin nie zawsze dostosowywały do tych planów regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach. W pięciu województwach w 2014 r. znaczna liczba gmin nie osiągnęła wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów oraz ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania. W ocenie NIK zagraża to wypełnieniu przez Polskę celów

w gospodarce odpadami komunalnymi określonych na 2020 r. i pozyskaniu środków pomocowych z funduszy UE w kolejnej perspektywie finansowej. Nadzór marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad podmiotami prowadzącymi regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przestrzegania decyzji administracyjnych i przepisów prawa o odpadach był w ocenie NIK niedostateczny. NIK wskazuje, że brak skutecznego nadzoru nad prowadzącymi regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych stwarzał ryzyko nielegalnego pozbywania się odpadów i zanieczyszczenia środowiska. NIK zwróciła się do marszałków województw o spowodowanie m.in. dokonania przez zarządy województw weryfikacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami pod kątem zapotrzebowania na moce przerobowe regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w odniesieniu do ilości odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych w wyznaczonych regionach gospodarki odpadami komunalnymi. Wnioskowała także do Ministra Środowiska o zobowiązanie marszałków województw do zamieszczania w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi informacji o osiągniętych w województwie poziomach recyklingu i przygotowaniu do ponownego użycia odpadów komunalnych oraz ograniczeniu poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, a także o zapewnienie terminowego utworzenia „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami", w celu ułatwienia nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Izba podjęła także kontrolę *Funkcjonowania Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej*, powołanego dla wdrożenia obowiązującego od 2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przejął on zadania tworzących go dziewięciu gmin, w tym Poznania, dotyczące odbioru i zagospodarowania odpadów. Kontrola wykazała że miasto Poznań doprowadziło do wybudowania i uruchomienia w 2016 r. jednej z pierwszych w Polsce dużych spalarni odpadów komunalnych**.** Stworzony przez Związek system gospodarowania odpadami od 2015 r. spełniał wymogi znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W początkowym okresie działalności, w latach 2013-2014, Związek nieprawidłowo realizował część nałożonych na niego zadań. Miasto Poznań doprowadziło do wybudowania w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Resztkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu i rozpoczęcia jej eksploatacji. Rzetelne przygotowanie tej inwestycji zapewniło osiągnięcie zakładanego celu, tj. zagospodarowanie wytwarzanego na terenie gmin uczestników związku strumienia niesegregowanych odpadów komunalnych.

Ruchy masowe ziemi, podobnie jak powodzie, są uznane za katastrofy naturalne. Ich wystąpienie może powodować powstanie wielu problemów środowiskowych, technicznych, ekonomicznych i społecznych. Osuwiska mają skutki natury społecznej, infrastrukturalnej, ekologicznej, gospodarczej i finansowej. Dlatego tak istotna jest prewencja i skuteczne zarządzanie zagrożeniami wystąpienia ruchów masowych ziemi, obejmujące m.in. rozpoznanie, zlokalizowanie i ustalenie zasięgu osuwisk; ocenę stopnia aktywności osuwisk; monitorowanie wybranych osuwisk; prognozowanie zagrożeń wynikających z aktywności osuwisk; umiejętne zagospodarowanie obszarów osuwiskowych; minimalizowanie strat materialnych wskutek rozwoju osuwisk. Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom jest jednym z elementów ustawowej ochrony powierzchni ziemi, a przeciwdziałanie osuwiskom powinno być standardowym działaniem organów państwa.

Kontrola NIK dotycząca *Zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom* wykazała, że organy administracji publicznej i państwowa służba geologiczna nieskutecznie i nie w pełni prawidłowo działały na rzecz zapobiegania tym kataklizmom. Brakuje kompletnych danych ogólnokrajowych dotyczących osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Nie ma systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji w tej materii z różnych źródeł, w tym od samorządów. Nie powstały narzędzia analityczne do prognozowania, oceny i redukcji ryzyka wystąpienia osuwisk. Pomimo rozpoczęcia przez Państwowy Instytut Geologiczny przed 10 laty realizacji projektu *System Osłony Przeciwosuwiskowej* nie powstała właściwie funkcjonująca baza danych o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi w Polsce. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Izba wnioskowała do Ministra Środowiska m.in. o zainicjowanie zmian legislacyjnych w celu wprowadzenia przepisów regulujących kwestie koordynacji i współpracy organów oraz służb zaangażowanych w działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom oraz o zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji pochodzących z różnych źródeł, w tym z jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących terenów, na których występują ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych takimi ruchami.

Inny aspekt funkcjonowania administracji publicznej był oceniany w ramach kontroli *Dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Zaledwie w co trzecim zbadanym przez NIK rządowym procesie legislacyjnym dokonano oceny wpływu w sposób pozwalający na stwierdzenie, że dostarczyła ona wiarygodnych informacji na temat skutków – kosztów i korzyści – przyjmowanych regulacji prawnych. W pozostałych przypadkach ocena wpływu była obarczona uchybieniami lub brakami, co w różnym stopniu wpływało na jakość całej oceny lub jej poszczególnych elementów, bądź też w ogóle nie pełniła zakładanej roli narzędzia wspomagającego proces decyzyjny. Wyniki kontroli wykazały, że pomimo

ustanowienia w Polsce w latach 2001-2015 kompleksowego systemu oceny skutków regulacji, dokonywanie oceny wpływu nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których ma miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu potrafi stanowić głównie realizację wymogu formalnego. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena wpływu dokonywana prawidłowo dostarcza wiarygodnych informacji na temat skutków przyjmowanych regulacji prawnych. Po tej kontroli Izba zaleciła właściwym ministrom prowadzącym postępowanie legislacyjne, pełne wykorzystywanie w nim instrumentu doskonalenia prawa, jakim jest ocena wpływu, przy czym oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji należy analizować na wstępnym etapie planowania stanowienia prawa. Istotne jest także wypracowanie i wdrożenie wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, które w sposób skuteczny będą wpływały na zapewnienie jakości dokonywania oceny wpływu.

Osobnym polem zainteresowania Izby była informatyzacja służby zdrowia, a także bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych gromadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego. Kontrolerzy NIK zwracali uwagę na niedociągnięcia w realizacji zadań, na niedoskonałości rozwiązań prawnych, ale też na dobre praktyki wpływające na jakość życia obywateli i sprawne działanie państwa.

NIK negatywnie oceniła sposób budowy systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK 2.0. System ten nie był w należyty sposób przygotowywany, zarówno w okresie zarządzania przedsięwzięciem przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jak i Ministerstwo Cyfryzacji, wskutek czego nastąpiło wydłużenie terminu udostępnienia wszystkich jego funkcjonalności o ponad dwa lata. System informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców służy prowadzeniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji dwóch rejestrów: centralnej ewidencji pojazdów, gromadzącej informacje m.in. o zarejestrowanych pojazdach i ich właścicielach lub niektórych posiadaczach, oraz centralnej ewidencji kierowców, w której gromadzi się przede wszystkim dane o osobach, które posiadają lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami. Dane zawarte w tych rejestrach udostępniane są szerokiemu gronu odbiorców, m.in. administracji rządowej i samorządowej, sądom, organom egzekucyjnym, podmiotom gospodarczym oraz osobom fizycznym. Uruchomienie CEPiK 2.0 miało wpłynąć m.in. na: polepszenie jakości danych zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców, gromadzenie większej liczby informacji w tych rejestrach, udostępnianie danych podmiotom wyłącznie w wersji elektronicznej, a także rozpoczęcie świadczenia nowych e-usług dla obywateli i przedsiębiorców – np. sprawdzenie liczby posiadanych punktów karnych. Minister Cyfryzacji, po przejęciu z początkiem 2016 r. nadzoru nad realizacją CEPIK 2.0, zidentyfikowała istotne nieprawidłowości i podjęła działania naprawcze, jednak działania te oraz nadzór nie były w pełni skuteczne. NIK zauważa, że pomimo zmian, wprowadzonych przez Centralny Ośrodek Informatyki w 2016 r., nadal występowały istotne nieprawidłowości w realizacji CEPiK 2.0. Po uruchomieniu w listopadzie 2017 r. części systemu CEPiK 2.0 w zakresie rejestracji pojazdów wystąpiły liczne utrudnienia dla obywateli i urzędów, co wskazuje, że potrzeby w tym zakresie nie zostały spełnione we właściwy sposób. W ocenie Izby niezbędne jest przyspieszenie prac nad budową systemu CEPiK 2.0, w tym przeprowadzenie testów integracyjnych w sposób umożliwiający potwierdzenie, że integracja Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy będzie działać prawidłowo.

Kontrola *Informatyzacji wybranych podmiotów leczniczych z terenu województwa podlaskiego* wykazała, że realizacja projektów informatycznych w żadnej z czterech badanych placówek leczniczych nie przyniosła wszystkich korzyści zakładanych w dokumentacji projektowej. Skontrolowane szpitale nie udostępniały dokumentacji medycznej w formie elektronicznej pacjentom i lekarzom spoza tych jednostek, nie stworzyły też pacjentom możliwości rejestracji elektronicznej na wizyty lub możliwości te znacznie ograniczyły. We wszystkich czterech jednostkach wystąpiły nieprawidłowości w zabezpieczeniach przed utratą lub nieuprawnionym dostępem do danych znajdujących się w systemach informatycznych. Izba zachęca kontrolowane podmioty, by jak najszybciej zaczęły korzystać ze wszystkich funkcjonalności oprogramowania zainstalowanego w ramach projektów, udostępniały pacjentom dokumentację medyczną w formie elektronicznej, umożliwiały rejestrację drogą elektroniczną oraz zapewniły należyty poziom bezpieczeństwa danych gromadzonych w systemach elektronicznych.

Stale zwiększający się stopień informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze idzie w parze ze wzrostem świadomości o możliwych niebezpieczeństwach niekontrolowanego wycieku danych z systemów prowadzonych przez te podmioty. Stąd m.in. zainteresowanie NIK *Bezpieczeństwem elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim*. Kontrola wykazała, że we wszystkich badanych jednostkach nie podejmowano większości działań wymaganych przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi, zmierzających do zapewnienia ochrony posiadanych zasobów informacyjnych, co w znaczący sposób obniżało poziom ich bezpieczeństwa. Ustalono m.in., że nie tworzono kopii zapasowych posiadanych baz danych, nie odbierano uprawnień w systemach byłym pracownikom, nie zapewniono właściwej autoryzacji dostępu do systemów operacyjnych komputerów. Odnotowano także przypadki przetwarzania danych osobowych przez osoby nieposiadające stosownych upoważnień w tym zakresie, wydanych przez administratora danych osobowych. We wnioskach

kierowanych do kontrolowanych samorządów Izba położyła szczególny nacisk na potrzebę ograniczenia uprawnień pracownikom jednostek w systemach operacyjnych, zmiany sposobu wykonywania i przechowywania kopii bezpieczeństwa danych oraz aktualizacji regulacji wewnętrznych opisujących przetwarzanie danych osobowych.

W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka powstał projekt polegający na wdrożeniu trzech innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową – *Internetowy Doradca Sportowy, Internetowy Analityk Branży Sportowej, Internetowy Diagnosta Branży Sportowej*. Jego funkcjonowaniem Najwyższa Izba Kontroli zainteresowała się na wniosek sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki. Kontrola *Prawidłowości realizacji projektu „Fabryka Czasu – stworzenie i wdrożenie 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową"* wykazała, że projekt ten nie został wykonany zgodnie z umową o dofinansowanie. Pomimo że wydatki na wykonanie projektu zrealizowane zostały zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, nie doprowadziło to do stworzenia i udostępnienia trzech złożonych, innowacyjnych, międzynarodowych e-usług o cechach zadeklarowanych we wniosku. Izba stwierdziła, że projekt nie realizuje założonych funkcji. Ustalono, że: „ta strona internetowa nie funkcjonuje"; w rezultacie skorzystania z tej strony internetowej „nie uzyskano żadnej korzyści"; strona internetowa projektu „jest nieprzydatna". Realizacja projektu nie doprowadziła do osiągnięcia jego celu na poziomie produktu, tj. nie stworzono i nie udostępniono na rynku trzech nowych e-usług: internetowego doradcy sportowego, internetowego analityka branży sportowej i internetowego diagnosty branży sportowej. Ustalenia kontroli identyfikują i ujawniają przejawy nieprawidłowości i nadużyć w wydatkowaniu środków europejskich, przeznaczonych na rozwój innowacyjności w gospodarce. Stały się one również podstawą do skierowania do właściwych organów zawiadomień o popełnieniu czynów karalnych. Wyniki kontroli wskazały na potrzebę objęcia przez podmioty uprawnione, w tym udzielające wsparcia, wzmożonym nadzorem sposobu realizacji projektów innowacyjnych w sferze e-gospodarki.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną (P/16/004/KAP)*
2. *System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność (P/16/006/KAP)*
3. *Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015 (P/16/020/KGP)*
4. *Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych (P/16/046/KSI)*
5. *Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom (P/16/048/KSI)*
6. *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego (P/16/094/LWA)*
7. *Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (P/17/083/LLO)*
8. *Funkcjonowanie Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej (wybrane aspekty) (P/17/091/LPO)*
9. *Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (P/17/003/KAP)*
10. *Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia (D/16/506/KAP)*
11. *Informatyzacja wybranych podmiotów leczniczych z terenu województwa podlaskiego (I/16/004/LBI)*
12. *Realizacja przez Śląski Urząd Wojewódzki zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Powstańców 41a w Katowicach" (I/16/005/LKA)*
13. *Prawidłowość realizacji projektu „Fabryka Czasu – stworzenie i wdrożenie 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową" (I/17/003/LPO)*
14. *Zapewnienie przez gminy bezpieczeństwa w miejscach wykorzystywanych do kąpieli w województwie lubuskim (I/17/004/LZG)*
15. *Pozyskiwanie przez gminy środków i zasady przydziału mieszkań komunalnych i socjalnych (K/17/003/LKI)*
16. *Planowanie i finansowanie przez gminy oświetlenia przestrzeni publicznej (R/17/001/KAP)*
17. *Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim (R/17/001/LBI)*
18. *Prawidłowość udzielania zamówień publicznych i nadzoru nad ich realizacją przez Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Ełckiej (S/17/001/LOL)*
19. *Wybrane aspekty działalności Miasta i Gminy Lwówek (S/17/002/LWR)*
20. *Prawidłowość udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego (S/17/005/LKI)*

Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną

Departament Administracji Publicznej

P/16/004

CEL KONTROLI

Ocena stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez wybrane jednostki administracji publicznej. W szczególności ocenie poddano: podejmowane działania na rzecz zwiększania skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych; realizację przez zamawiających i wykonujących zamówienia publiczne obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień uwzględniających klauzule społeczne, a także sposób kontroli i przestrzegania zastosowanych klauzul społecznych; efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Do kontroli wybrano jednostki, które stosowały klauzule społeczne. Skontrolowano łącznie 29 jednostek, w tym: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Urząd Zamówień Publicznych, Główny Urząd Statystyczny oraz cztery ministerstwa (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Środowiska). Kontrolą objęto także osiem jednostek samorządu terytorialnego (z województw: mazowieckiego, łódzkiego, podkarpackiego i pomorskiego) oraz 14 podmiotów, które zobowiązały się do zastosowania klauzuli społecznej w udzielonym zamówieniu publicznym.

Ponadto w ramach kontroli do wszystkich 2478 urzędów gmin, 314 starostw powiatowych oraz 16 urzędów marszałkowskich skierowano kwestionariusz dotyczący stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

PROBLEM

Klauzule i aspekty społeczne w zamówieniach publicznych oznaczają rozwiązania prawne umożliwiające realizację celów społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych. Zgodnie z zasadami zamówień publicznych, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, takimi jak zasada równego traktowania wykonawców i zasada uczciwej konkurencji, stosowane kryteria oceny ofert mogą dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu zamówienia, a nie np. właściwości czy cech wykonawcy. Klauzule społeczne stanowią odstępstwo od powyższych zasad, umożliwiające zastosowanie dodatkowych kryteriów wyboru wykonawcy z uwagi na ważne względy społeczne. Klauzule te mogą być istotnym instrumentem integracji osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym i społecznym, zapewniają również zamawiającym narzędzia w promocji godnej pracy, mogą służyć zaspokajaniu potrzeb osób niepełnosprawnych oraz zwiększeniu dostępności sfery publicznej dla wszystkich grup użytkowników.

Uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych przewidziano m.in. w *Krajowym Planie Działań* w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016. Uwzględnianie klauzul społecznych w zamówieniach przewidziano także w strategii *Sprawne Państwo 2020*, strategii *Rozwoju Kapitału Społecznego* oraz *Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej*. Możliwość stosowania klauzul społecznych w polskim prawodawstwie istnieje zaledwie od kilku lat.

SYNTEZA

Działania podjęte przez koordynatorów Zaleceń Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, tj. Szefa KPRM we współpracy z Prezesem UZP, przebiegały zgodnie z przyjętymi założeniami, lecz nie doprowadziły do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, tj. zwiększenia skali ich stosowania. W ocenie NIK, pomimo podejmowania działań na rzecz upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, na dzień zakończenia kontroli istniało ryzyko nieosiągnięcia 10-procentowego poziomu społecznych zamówień publicznych na koniec 2016 r.

Kontrola NIK, przeprowadzona m.in. w siedmiu jednostkach administracji rządowej i ośmiu jst, które w porównaniu z innymi jednostkami administracji publicznej stosowały klauzule społeczne w szerszym zakresie, wykazała pozytywne efekty stosowania klauzul przez te jednostki, tj. zatrudnienie przy realizacji tych zamówień 62 osób niepełnosprawnych, 67 osób bezrobotnych oraz 351 osób na podstawie umowy o pracę. W ocenie NIK stosowanie klauzul społecznych na większą niż dotychczasowa skalę powinno wpłynąć na poprawę sytuacji na rynku pracy osób defaworyzowanych, w szczególności w drodze udzielania większej liczby zamówień publicznych przedsiębiorstwom, które zatrudniają osoby mające szczególne problemy z integracją zawodową i społeczną. Skontrolowane jednostki administracji rządowej stosowały się do Zaleceń RM i z reguły prawidłowo wywiązywały się z obowiązków związanych z planowaniem, realizacją i kontrolą zamówień publicznych, w których zastosowały klauzule społeczne.

Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jst w okresie objętym kontrolą było fakultatywne i jak wynika z informacji uzyskanych z tych jednostek, skala ich stosowania była znikoma. Tym bardziej należy podkreślić, że część z kontrolowanych gmin, stosując klauzule społeczne w zamówieniach publicznych na szeroką skalę, uczyniła z nich instrument polityki społecznej realizowanej przez samorząd terytorialny, przyczyniając się tym samym do rozwiązywania problemów osób defaworyzowanych związanych z zatrudnieniem i integracją społeczną.

Zarówno w jednostkach administracji rządowej, jak i samorządowej przy stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych stwierdzono nieprawidłowości. W szczególności NIK wskazała na przypadki nierzetelnego przygotowania zamówień, brak należytego nadzoru nad realizacją umów w części dotyczącej klauzul społecznych, nieprzeprowadzanie analiz pod kątem racjonalności zastosowania klauzuli społecznej oraz ocen społecznych skutków, kosztów i korzyści wynikających z zastosowania klauzul społecznych.

Pomimo wywiązywania się przez kontrolowane jednostki administracji rządowej z obowiązku sprawozdawczego dotyczącego zastosowanych klauzul społecznych, cztery z siedmiu objętych badaniem Informacji o stosowaniu klauzul społecznych, przekazanych do Prezesa UZP, było nierzetelnych. Z tego względu w ocenie NIK sposób weryfikacji przedmiotowych informacji w UZP nie zapewnił wiarygodności danych przekazanych Szefowi KPRM, zawartych w dokumencie pn. *Wyniki monitoringu*. Spośród 14 skontrolowanych przez NIK wykonawców zamówień uwzględniających klauzule społeczne 13 prawidłowo realizowało obowiązki wynikające z zastosowania w umowach klauzul społecznych.

DOBRE PRAKTYKI

- Urząd Zamówień Publicznych wywiązał się z obowiązku określonego w Zaleceniach RM, dotyczącego upowszechniania dobrych praktyk i wspierania jednostek administracji rządowej w prawidłowym stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Na stronie internetowej Urzędu przedstawiono przykłady dobrych praktyk, wśród których na dzień zakończenia kontroli NIK wymieniono 15 przykładów zamówień: na roboty budowlane, na usługi (np. odbiór odpadów, wsparcie informatyczne, utrzymanie zieleni w gminie, ochrony, sprzątania itp.) oraz dostawy (np. dostawa autobusów miejskich, dźwigów windowych, samochodów itp.). Przykłady dobrych praktyk upowszechniano na szkoleniach i konferencjach organizowanych przez UZP, jak również na szkoleniach organizowanych przez jednostki administracji rządowej i samorządowej, na których prelegentami byli przedstawiciele UZP.
- MRPiPS wprowadziło już w 2013 r., tj. przed wejściem w życie Zaleceń RM (lipiec 2015 r.), regulacje wewnętrzne dotyczące stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez ministerstwo, w tym obowiązk dokonywania oceny możliwości zastosowania klauzul społecznych na etapie składania wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, a w przypadku niezastosowania klauzuli do podania uzasadnienia.
- W trakcie kontroli w Urzędzie Miasta Brzeziny zidentyfikowano dobrą praktykę polegającą na odpowiednim przygotowaniu zamawiającego do racjonalnego i skutecznego stosowania klauzul społecznych, poprzez m.in. określenie spodziewanych skutków społecznych, rozpoznanie rynku potencjalnych wykonawców.
- Urząd m.st. Warszawy, w ramach projektu pn. *Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim*, w wybranych kategoriach zamówień publicznych przeprowadził analizy dotyczące m.in. potencjalnych kategorii zamówień publicznych, w ramach których możliwe było wprowadzenie obowiązku stosowania klauzul społecznych, uwzględniając przy tym zamówienia podprogowe.
- W gminie Strzyżów stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych zostało zidentyfikowane i określone w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Strzyżów*, jako instrumentu polityki społecznej.
- W Urzędzie Miasta Łodzi w 2015 r. Prezydent Miasta przekazała dyrektorom komórek organizacyjnych Urzędu pismo, w którym wskazano na korzyści wynikające ze stosowania klauzul społecznych w procesie udzielania zamówień publicznych, zachęcając jednocześnie do ich stosowania. Ponadto w 2016 r. Prezydent Miasta wprowadziła zarządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych i środowiskowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne NIK dotyczyły głównie:

- analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych na etapie sporządzania planu zamówień publicznych;
- opracowywania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w których przewiduje się zastosowanie klauzul społecznych, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie pzp;
- egzekwowania przez zamawiających realizacji postanowień umów dotyczących klauzul społecznych przez wykonawców;
- podawania w ogłoszeniach dotyczących zamówień publicznych informacji o zastosowanej klauzuli społecznej.

System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność

Departament Administracji Publicznej

P/16/006

CEL KONTROLI

Ocena Systemu Rejestrów Państwowych pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa danych, funkcjonalności oraz poprawy obsługi obywateli.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 14 jednostek, tj. Centralny Ośrodek Informatyki (COI) oraz 13 jednostek samorządu terytorialnego z terenu województw: dolnośląskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego.

PROBLEM

Z dniem 1 marca 2015 r. zastąpiono używane dotychczas w niektórych urzędach miast i gmin systemy informatyczne jednolitym w skali kraju Systemem Rejestrów Państwowych (SRP). System ten tworzą m.in. trzy najbardziej istotne dla obywateli i państwa rejestry, tj. Rejestr PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych oraz Rejestr Stanu Cywilnego. Udostępnienie SRP umożliwiło załatwianie przez obywateli spraw dotyczących dowodów osobistych lub aktów stanu cywilnego w dowolnym urzędzie gminy, niezależnie od miejsca zamieszkania.

Integracja rejestrów państwowych w SRP była jednym z celów programu pl.ID – polska ID karta. W latach 2009-2012 za jego realizację było odpowiedzialne Centrum Projektów Informatycznych. W 2012 r., w związku ze zidentyfikowaniem istotnych problemów dotyczących założeń, przyjętej sekwencji prac i możliwości osiągnięcia zakładanych rezultatów, zmodyfikowano zakres przedsięwzięcia, skupiając prace na stworzeniu jednolitego i spójnego Systemu Rejestrów Państwowych. Od 2013 r. przygotowanie i wdrożenie SRP było realizowane w ramach zarządzanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych programu pl.ID. W umowie nr 4/DSiA/2013 z 25 lutego 2013 r. Minister Spraw Wewnętrznych powierzył zadania z tego zakresu Centralnemu Ośrodkowi Informatyki.

Z dniem 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) zostało przekształcone w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji i nadzór nad COI objął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od 1 stycznia 2016 r. funkcję organu nadzorującego COI przejął Minister Cyfryzacji.

SYNTEZA

Przygotowanie i udostępnienie Systemu Rejestrów Państwowych obarczone było wieloma błędami, co spowodowało, że w trakcie użytkowania systemu wystąpiły utrudnienia dla obywateli oraz urzędów korzystających z SRP. System uruchomiono z dwumiesięcznym opóźnieniem, a po jego udostępnieniu ujawniło się wiele usterek (problemów), a także braki w funkcjonalnościach w aplikacji „Źródło" wykorzystywanej w urzędach do obsługi spraw obywateli w SRP. Opóźnienia wynikały z przyczyn leżących zarówno po stronie zlecającego budowę SRP (MSW), jak i wykonawcy (COI). Minister Cyfryzacji oraz Centralny Ośrodek Informatyki podjęli działania w celu wyeliminowania stwierdzonych błędów i wprowadzenia oczekiwanych przez użytkowników funkcjonalności. Ponadto, wprowadzenie SRP ujawniło szereg niezgodności w danych o obywatelach, zgromadzonych w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP. Kontrolowane urzędy miast podejmowały działania w celu korygowania ujawnianych niezgodności.

Uruchomienie SRP umożliwiło obywatelom załatwianie spraw w zakresie wydawania odpisów aktów stanu cywilnego oraz dowodów osobistych w dowolnym USC bądź urzędzie gminy. Nieuwzględnienie przez MSW, na etapie przygotowywania programu pl.ID, masowej migracji aktów stanu cywilnego do SRP z lokalnych systemów informatycznych wpłynęło na opóźnienia w wydawaniu odpisów aktów stanu cywilnego, szczególnie w dużych ośrodkach miejskich.

Zarządzanie bezpieczeństwem SRP nie zostało kompleksowo zorganizowane i uregulowane. MSW wprowadziło wprawdzie w 2015 r. politykę bezpieczeństwa SRP, jednak w zasadniczej części miała ona charakter deklaratywny, gdyż nie zawierała szczegółowych rozwiązań umożliwiających sprawne i skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem SRP. W ośmiu urzędach miast (62% badanych) nie opracowano i nie wdrożono polityk bezpieczeństwa informacji, a w trzech (23% badanych) nie przestrzegano wymogu zablokowania dostępu do Internetu na komputerach wykorzystywanych do pracy z SRP. Opracowanie i wdrożenie ww. rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa ma szczególne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa danych o obywatelach.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski NIK do Ministra Cyfryzacji dotyczyły usprawnienia załatwiania spraw obywateli dotyczących dowodów osobistych i aktów stanu cywilnego oraz zapewnienia bezpieczeństwa danych w Systemie Rejestrów Państwowych (SRP), tj.:

- opracowania szczegółowych procedur w ramach polityki bezpieczeństwa dla SRP;
- przeprowadzenia migracji danych z lokalnych systemów informatycznych urzędów do SRP;
- zapewnienia usunięcia przez Centralny Ośrodek Informatyki pozostających jeszcze błędów w oprogramowaniu oraz poprawy funkcjonalności SRP pod kątem wymagań użytkowników.

Do burmistrzów i prezydentów miast zostały skierowane wnioski dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioski dotyczyły m.in.:

- zapewnienia terminowego przenoszenia aktów stanu cywilnego do SRP na wnioski innych urzędów w celu sprawnego załatwiania spraw obywateli;
- opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa informacji oraz przeprowadzania corocznych audytów bezpieczeństwa informacji;
- uniemożliwienia dostępu do Internetu na komputerach, na których wykorzystywana jest aplikacja „Źródło";
- niezwłocznego odbierania uprawnień użytkownikom aplikacji „Źródło" w chwili zakończenia zatrudnienia lub zmiany zakresu obowiązków.

Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/020

CEL KONTROLI

Ocena, czy realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar przyczyniła się do podwyższenia jakości świadczonych usług przez administrację miar. Cele szczegółowe kontroli odnosiły się do planowania, wdrażania, realizowania i monitorowania działań strategicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano 15 podmiotów, w tym Główny Urząd Miar, cztery okręgowe urzędy miar i 11 obwodowych urzędów miar.

PROBLEM

Główny Urząd Miar pełni funkcję Krajowej Instytucji Metrologicznej, której głównymi działaniami są:

- budowa, utrzymanie i modernizacja państwowych wzorców jednostek miar oraz prowadzenie prac rozwojowych w tym zakresie;
- powiązanie państwowych wzorców jednostek miar z wzorcami międzynarodowymi i wzorcami innych państw;
- wzorcowanie przyrządów pomiarowych w celu przekazywania wartości legalnych jednostek miar od państwowych wzorców jednostek miar do użytkowych przyrządów pomiarowych;
- doradztwo i udzielanie konsultacji w sprawach miar;
- upowszechnianie wiedzy metrologicznej;
- współpraca z międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami metrologicznymi oraz z krajowymi instytucjami metrologicznymi innych państw.

Prezes GUM realizuje również zadania z zakresu metrologii prawnej, do których należą:

- prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych wykonywana w formie zatwierdzenia typu i legalizacji przyrządów pomiarowych,
- wydawanie upoważnień dla podmiotów spoza administracji miar do wykonywania legalizacji pierwotnej i ponownej przyrządów pomiarowych,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy – Prawo o miarach,
- opracowywanie projektów aktów prawnych w dziedzinie miar.

W 2009 r. opracowany został w GUM pierwszy wieloletni dokument programowy o charakterze strategicznym *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015*. Dokument ten został zaktualizowany w lutym 2013 r. poprzez jego uzupełnienie o nowe działania i zatwierdzony na posiedzeniu kierownictwa GUM w dniu 26 lutego 2013 r.

SYNTEZA

Główny Urząd Miar nie wspierał skutecznie przemysłu poprzez transfer wiedzy i technologii, z uwagi na niewielki udział w międzynarodowych projektach badawczych oraz ograniczony kontakt z przedsiębiorcami. Urząd nie rozpoznał także potrzeb polskiej gospodarki w zakresie wzorców, pomiarów oraz nowych rodzajów usług. Nieskuteczny był również nadzór metrologiczny sprawowany przez administrację miar. W latach 2010-2016 w niektórych okręgowych urzędach miar nie przeprowadzono kontroli dużych grup użytkowników przyrządów pomiarowych, m.in. taksówkarzy czy policjantów używających radarów. Tym samym w ocenie NIK realizacja celów strategicznych Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015 nie przyczyniła się do podwyższenia jakości świadczonych usług przez administrację miar. Co więcej, wskutek własnych zaniechań mogło to doprowadzić do osłabienia prewencyjnego znaczenia kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych. Miało to z kolei niekorzystny wpływ na pewność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, a także ochronę istotnych interesów przedsiębiorców oraz obywateli.

Przed przygotowaniem Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015 nie przeprowadzono analiz głównych problemów polskiej administracji miar. Nie opracowano też szczegółowego planu wykonawczego (operacyjnego) dla Strategii GUM wraz z harmonogramem realizacji działań.

Najczęściej wskazywanym przez przedsiębiorców problemem występującym w GUM (48% udzielonych odpowiedzi) była długotrwałość realizacji usług wzorcowania wskutek skomplikowanych procedur przyjmowania i realizacji zleceń. W efekcie przedsiębiorstwa zaczęły wykorzystywać możliwość zlecania usług wzorcowania prywatnym laboratoriom akredytowanym przez Polskie Centrum Akredytacji lub korzystały z usług laboratoriów zagranicznych.

Realizacja Strategii GUM nie wpłynęła na oszczędne i wydajne gospodarowanie zasobami. Informatyzacja administracji miar, pomimo podejmowanych działań związanych z wdrażaniem systemów informatycznych, nie przyczyniła się do podniesienia jakości świadczonych usług. Zastosowanie technologii informatycznych m.in. do obsługi zleceń (w tym m.in. wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów oraz modernizacja infrastruktury teleinformatycznej) nie wpłynęło na planowane zmniejszenie kosztów.

W związku z powyższymi ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjęła informację Prezesa Głównego Urzędu Miar, że prace nad nową strategią na lata 2018-2022, jak również zmiany organizacyjne terenowej administracji miar prowadzone były z uwzględnieniem wniosków oraz uwag wynikających z niniejszej kontroli NIK.

DOBRE PRAKTYKI

Z uwagi na fakt, że terenowej administracji miar nie udostępniono bazy danych służącej monitorowaniu przyrządów pomiarowych, niektóre jednostki organizacyjne stworzyły własne systemy zarządzania przyrządami pomiarowymi. Obwodowy Urząd Miar Bydgoszcz posiadał i stosował własny system monitorowania przyrządów pomiarowych wykorzystywanych do legalizacji, który zawierał dane o zakupie, wzorcowaniu, naprawach, parametrach i wykorzystaniu tych przyrządów. Prowadzenie tej ewidencji NIK oceniła jako przykład dobrej praktyki. Urząd według stanu na koniec 2016 r. posiadał ok. 300 własnych przyrządów pomiarowych (specjalistycznych i uniwersalnych), używanych w procesach legalizacji, wzorcowania, ekspertyz i nadzoru.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Minister Rozwoju i Finansów, w porozumieniu z Prezesem GUM, powinien podjąć działania dotyczące:

- zwiększenia nakładów inwestycyjnych administracji miar w celu wyposażenia jej w niezbędne przyrządy pomiarowe w ilości adekwatnej do sprawowania nadzoru metrologicznego, jak również w nowoczesną infrastrukturę metrologiczną;
- uniezależnienia się administracji miar od wnioskodawców w zakresie środków transportu.

Prezes GUM, w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów, powinien:

- tworząc nową strategię administracji miar, określić realistyczny budżet na realizację strategii (plan wydatków strategicznych powinien zawierać nie tylko określenie zasobów niezbędnych do realizacji zadań czy wielkości koniecznych nakładów finansowych, ale również źródła ich pozyskania);
- opracować dokumenty programowe, określające priorytetowe dziedziny pomiarowe, w ramach których GUM winien rozwijać swój potencjał;
- rozważyć wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu skrócenie czasu wydawania decyzji, m.in. w sprawie zatwierdzenia typu przyrządu pomiarowego.

Prezes GUM powinien także:

- podjąć systemowe działania mające na celu monitorowanie ważności wydanych świadectw legalizacyjnych przyrządów pomiarowych oraz opracować wewnętrzne procedury postępowania w przypadku, gdy świadectwo legalizacji urządzenia pomiarowego, zgłaszanego do ponownej legalizacji, utraciło już ważność;
- rozważyć wprowadzenie rozwiązań mających na celu odejście od wykonywania przez GUM wzorcowań niższego rzędu, a zwiększenie zaangażowania GUM w działalność badawczą i transfer wiedzy do przemysłu.

DE LEGE FERENDA

Wyniki kontroli upoważniały do sformułowania wniosku *de lege ferenda* o zmianę art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o miarach w taki sposób, aby opłaty związane z przeprowadzaniem postępowania administracyjnego w związku z zatwierdzeniem typu były pobierane za przeprowadzone czynności metrologiczne, a nie za wydanie decyzji. Powiązanie kosztów przeprowadzonych czynności metrologicznych z kosztami postępowania posłużyłoby ujednoliceniu przepisów ustawowych.

Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych

Departament Środowiska

P/16/046

CEL KONTROLI

Ocena działań podejmowanych przez organy administracji publicznej dla zapewnienia przetwarzania odpadów w instalacjach spełniających wymagania przepisów o odpadach.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami kontrolnymi objęto 24 jednostki, w tym: sześć urzędów marszałkowskich, sześć urzędów gmin, sześć podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

PROBLEM

Podstawą systemu postępowania z odpadami komunalnymi jest ich właściwe zagospodarowanie w ramach – wskazanych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami – regionów gospodarki odpadami komunalnymi i funkcjonujących na ich obszarze regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ponadto w wojewódzkich planach wskazane zostały instalacje przewidziane do zastępczej obsługi regionów, w przypadku gdy znajdująca się w regionie instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn.

Problematykę związaną z gospodarką odpadami komunalnymi reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi. Przepis ten jest implementacją art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów. Natomiast warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów określa ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z analizy ogólnodostępnych informacji wynika, iż w wojewódzkich planach często przyznawano status regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych instalacjom niespełniającym wymagań prawa lub o zbyt małej wydajności dla przetworzenia wszystkich odpadów z regionu. Z drugiej strony wskazywano na brak nadzoru nad przestrzeganiem obowiązku kierowania odpadów do tych instalacji, przez co odpady trafiały do innych urządzeń o niższym poziomie technologicznym. Powodowało to m.in. niewykorzystanie mocy przerobowych regionalnych instalacji – a w przypadku obiektów budowanych z wykorzystaniem środków UE – nieosiągnięcie zakładanych efektów i konieczność zwrotu dotacji wraz z odsetkami.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako niedostateczne i nieskuteczne działania organów administracji publicznej na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych. Nierzetelnie prowadzono planowanie w gospodarce odpadami. Nieterminowe uchwalanie wojewódzkich planów gospodarki odpadami spowodowało opóźnienia we wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach.

Regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, w których wyznaczono cele gminnej gospodarki odpadami, nie zawsze dostosowywano do wojewódzkich planów gospodarki odpadami komunalnymi. Ponadto wbrew przepisom prawa oraz celom wyznaczonym w wojewódzkich planach gospodarki odpadami i w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie, według stanu na koniec 2014 r., w pięciu województwach od 8,6% do 84,3% gmin nie osiągnęło wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, a od 1,0% do 27,6% gmin – wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W trzech województwach prawie 5% gmin nie osiągnęło wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych. W ocenie NIK powoduje to zagrożenie dla osiągnięcia przez Polskę celów w gospodarce odpadami komunalnymi określonych na 2020 r. i pozyskania środków pomocowych z funduszy UE w kolejnej perspektywie finansowej.

Również system sprawozdawczości w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi, na którym opiera się nadzór nad działaniami przedsiębiorców, gmin i marszałków województw, nie działał prawidłowo. Podmioty uczestniczące w tym procesie nierzetelnie opracowały większość sprawozdań o odpadach, co powodowało, że w żadnym roku organy administracji publicznej nie dysponowały wiarygodną informacją o gospodarowaniu odpadami na terenie gmin, województw i kraju. Stan prac nad przygotowaniem bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – elektronicznego systemu przekazu m.in. informacji objętych powyższymi sprawozdaniami – w listopadzie 2016 r. był w fazie początkowej, pomimo przesunięcia o dwa lata terminu jej utworzenia, tj. do 24 stycznia 2018 r.

Zdaniem NIK niewystarczająca była również skala kontroli gmin (tylko 10%) dokonywanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Środowiska o:

- zapewnienie terminowego utworzenia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, w celu ułatwienia nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- przyspieszenie opiniowania projektów aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami i uzgadniania załączonych do nich projektów planów inwestycyjnych.

Do marszałków województw NIK wnioskowała o:

- spowodowanie dokonania przez zarządy województw weryfikacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami pod kątem zapotrzebowania na moce przerobowe regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w odniesieniu do ilości odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych w wyznaczonych regionach gospodarki odpadami komunalnymi;
- wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem warunków decyzji administracyjnych wydanych podmiotom prowadzącym instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- niezwłoczne powiadamianie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o przypadkach przekazania przez gminy nierzetelnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi lub przekazania tych sprawozdań po terminie ustawowym.

Do organów wykonawczych gmin skierowano wnioski o:

- egzekwowanie od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie oraz od prowadzących instalacje do przetwarzania tych odpadów, z którymi organ wykonawczy gminy zawarł umowy, rzetelnych i terminowych sprawozdań o odebranych odpadach i informacji o odpadach przekazanych przez gminy;
- określanie w umowach zawieranych z prowadzącymi instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych częstotliwości przywozu, ilości i rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych do przetworzenia w instalacji;
- przeprowadzanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie i prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, z którymi organ wykonawczy gminy zawarł umowy na świadczenie powyższych usług.

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska NIK skierowała wnioski o podjęcie działań w celu:

- egzekwowania nałożonych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów o odpadach i warunków decyzji administracyjnych wydanych w tym zakresie;
- wzmocnienia kontroli organów wykonawczych gmin w zakresie rzetelności sporządzania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz kontroli prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji odpadów.

DE LEGE FERENDA

Wyniki kontroli wskazały na zasadność podjęcia przez Ministra Środowiska działań zmierzających do wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawa w zakresie:

- wyłączenia wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z procedury weryfikacji rocznych sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, w celu uproszczenia i skrócenia tego procesu, z jednoczesnym zobowiązaniem marszałków województw do niezwłocznego informowania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o spóźnionych oraz nierzetelnie sporządzonych sprawozdaniach;
- zobowiązania marszałków województw do zamieszczania w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi informacji o osiągniętych w województwie poziomach recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych oraz ograniczeniu poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- dokonania zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów w zakresie ustalenia wymogu ważenia i ewidencjonowania masy odpadów komunalnych odebranych, przekazanych i przyjętych w Mg, z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku;
- rozważenia wydania, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, rozporządzenia w sprawie prowadzenia procesu przetwarzania odpadów w instalacji MBP (instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku);
- uregulowania sposobu postępowania z odpadami powstającymi po procesie przetwarzania odpadów komunalnych w instalacji MBP, w celu stworzenia warunków dla innego niż składowanie zagospodarowania części tych odpadów o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg suchej masy.

Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom

Departament Środowiska

P/16/048

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej i państwową służbę geologiczną w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, siedem starostw powiatowych i 18 urzędów gmin.

PROBLEM

Ruchy masowe ziemi (osuwiska), podobnie jak powodzie, są uznane za katastrofy naturalne. Ich wystąpienie może powodować szereg problemów środowiskowych, technicznych, ekonomicznych i społecznych. Wystąpienie osuwiska może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia osób, konieczność ewakuacji, zniszczenie hodowli i zbiorów, zniszczenie infrastruktury komunalnej i drogowej, zniszczenie infrastruktury wytwarzania i przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej, zakłócenie systemów łączności i systemu gazowego, zniszczenie, a nawet degradację środowiska naturalnego. Likwidacja skutków wystąpienia osuwiska pociąga za sobą zwykle konieczność zaangażowania dużych środków finansowych.

Z tego też względu istotne znaczenie ma prewencja i skuteczne zarządzanie zagrożeniami wystąpienia ruchów masowych ziemi, na które składa się m.in.: rozpoznanie, zlokalizowanie i ustalenie zasięgu osuwisk; ocena stopnia aktywności; monitorowanie; umiejętne zagospodarowanie obszarów osuwiskowych; minimalizowanie potencjalnych strat materialnych wynikających z rozwoju osuwisk. Przeciwdziałanie osuwiskom, podobnie jak przeciwdziałanie powodziom, powinno być standardowym działaniem organów państwa.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy administracji publicznej i państwowa służba geologiczna nieskutecznie i nie w pełni prawidłowo działały na rzecz zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Nie było systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji w tej dziedzinie, nie powstały też narzędzia analityczne do prognozowania, oceny i redukcji ryzyka wystąpienia osuwisk.

Pomimo rozpoczęcia przez Państwowy Instytut Geologiczny przed 10 laty realizacji projektu System Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO), nie powstała właściwie funkcjonująca baza danych o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi w Polsce. Formalnie zakończono II etap projektu, w ramach którego objęto jedynie 75% obszaru Karpat polskich. Etap III systemu, przewidziany do realizacji w latach 2016-2023, obejmie pozostałe 25% Karpat polskich oraz wybrane obszary Polski pozakarpackiej. Pozostała część Polski ma być objęta kolejnymi etapami realizacji systemu. Tereny poddane inwentaryzacji w ramach projektu stanowią nieco ponad 5% powierzchni lądowej Polski, a łącznie z wynikami prac komercyjnych dane dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych obejmą około 9,4% powierzchni lądowej kraju. Projekt ten, którego celem było m.in. wspomaganie władz lokalnych w wypełnianiu obowiązków dotyczących problematyki ruchów masowych ziemi, nie jest dotychczas skutecznym narzędziem dla realizacji tych zadań.

Na realizację prac, w ramach I i II etapu SOPO, oraz utrzymanie monitoringu założonego w ramach tego projektu wydatkowano w sumie ponad 58 mln zł. Ujawnione przez NIK nieprawidłowości w realizacji SOPO oraz brak dokumentów potwierdzających sposób kalkulacji kosztów i właściwych mierników realizacji zadań uniemożliwiały ustalenie, czy poniesione wydatki na realizację projektu były celowe, a osiągnięte efekty adekwatne do kwoty wykorzystanych środków.

Nadzór Ministra Środowiska nad realizacją SOPO był niewystarczający i nieskuteczny, pomimo funkcjonowania w ministerstwie merytorycznie właściwych departamentów. Minister czerpał wiedzę nt. terenów objętych i zagrożonych osuwiskami jedynie z niewystarczającej bazy SOPO. W resorcie brak było danych o prowadzonych przez Państwowy Instytut Geologiczny badaniach osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi na obszarach nieobjętych SOPO, informacji o działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie obserwacji osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi oraz ich wynikach, o działaniach w zakresie likwidacji skutków osuwisk i ich stabilizacji.

Wątpliwości NIK budziły także obowiązujące regulacje prawne, m.in. określające sposób prowadzenia rejestru i obserwacji terenów osuwiskowych przez starostów, wobec braku możliwości finansowych, kadrowych i sprzętowych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz wobec obowiązków, jakie ma państwowa służba geologiczna w zakresie rozpoznawania i monitorowania zagrożeń geologicznych.

DOBRE PRAKTYKI

Jako dobrą praktykę należy wskazać utworzenie w Urzędzie Gminy Tarnów w programie ArcMap systemu informacji przestrzennej. Umożliwiał on dostęp do różnych danych, między innymi dotyczących osuwisk. Interaktywna mapa umożliwiała tworzenie warstw tematycznych, dzięki którym można było dokonywać analiz terenu np. pod kątem przeznaczenia ich do zabudowy mieszkalnej lub przemysłowej, jednocześnie można było uzyskać informacje o terenach, które należy chronić lub wykluczyć z zabudowy. Dodatkowo został utworzony rejestr graficzny decyzji o warunkach zabudowy, umożliwiający dostęp do informacji o liczbie decyzji wydanych dla terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Środowiska o:

- zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji pochodzących z różnych źródeł, w tym z jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, i terenów zagrożonych takimi ruchami – z uwzględnieniem danych o stabilizacji osuwisk i wynikach obserwacji;
- ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających efektywny nadzór nad realizacją zadań przez Państwową Służbę Geologiczną.

Wnioski skierowane do dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego dotyczyły:

- nawiązania współpracy pomiędzy Instytutem a starostwami przy wypełnianiu obowiązków ustawowych;
- zapewnienia bieżącego wprowadzania do bazy Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO) informacji o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, pozyskanych w toku prac komercyjnych Instytutu i podmiotów zewnętrznych;
- wprowadzenia w bazie i regulaminie SOPO zmian, które umożliwią samorządom pełne korzystanie z bazy.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- podjęcie działań w zakresie zainicjowania zmian legislacyjnych w celu wprowadzenia przepisów regulujących kwestie koordynacji i współpracy organów oraz służb zaangażowanych w działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- podjęcie działań w zakresie zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, m.in. w zakresie sposobu prowadzenia obserwacji przez starostów, metod uzyskiwania danych charakteryzujących osuwiska i ich przedstawiania w formie mapy osuwisk i terenów zagrożonych.

Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Delegatura w Warszawie

P/16/094

CEL KONTROLI

Ocena, czy dokonywana w ramach rządowego procesu legislacyjnego ocena wpływu dostarczała wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz cztery ministerstwa: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Rozwoju.

PROBLEM

Badania OECD i Banku Światowego pokazały, że ocena wpływu (OW) może mieć istotne znaczenie dla gospodarki, bowiem nieadekwatne regulacje obniżają poziom wewnętrznych i zewnętrznych inwestycji, hamują wzrost gospodarczy oraz zmniejszają konkurencyjność gospodarki. Co jednak najistotniejsze, OW wpływa na zmianę logiki podejmowania decyzji. Rządzący są bowiem mobilizowani do opracowania bardziej dalekosiężnej wizji, podporządkowanej ważnym potrzebom społecznym, a nie tylko krótkoterminowych posunięć służących partykularnym interesom.

Nierzetelnie prowadzona, a tym samym nieskuteczna OW skutkuje również tzw. inflacją prawa. W roku 2016 po raz pierwszy w historii weszło w życie w roku kalendarzowym ponad 30 tys. stron aktów prawnych. Było to o ponad 7% więcej niż w roku 2015. Niestety, pomimo wzrostu świadomości znaczenia OW wśród uczestników procesu legislacyjnego w Polsce w praktyce logika stanowienia prawa bywa często niejako odwrócona. Pierwszym krokiem do podjęcia decyzji regulacyjnej nie jest analiza problemu do rozwiązania, a czynniki merytoryczne i refleksja nad zasadnością interwencji regulacyjnej potrafią być marginalne. Partnerzy społeczni zgłaszają uwagi, iż brakuje efektywnie działającego mechanizmu wymiany poglądów między przedstawicielami władzy publicznej i ekspertami a podmiotami i grupami społecznymi bezpośrednio zainteresowanymi regulacją. Proces tworzenia regulacji jest nieprzejrzysty, a odpowiedzialność za jej treść – rozproszona.

Powyższe okoliczności stanowiły podstawę do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu kontroli dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

SYNTEZA

Zaledwie w co trzecim zbadanym przez NIK rządowym procesie legislacyjnym dokonano oceny wpływu w sposób pozwalający na stwierdzenie, że dostarczyła ona wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych.

Wyniki kontroli wykazały, że pomimo ustanowienia w Polsce w latach 2001-2015 relatywnie kompleksowego systemu oceny skutków regulacji dokonywanie oceny wpływu nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których ma miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu potrafi stanowić głównie realizację wymogu formalnego. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena wpływu dokonywana prawidłowo dostarcza wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku 6 z 20 objętych kontrolą NIK procesów legislacyjnych.

Dla sześciu zbadanych projektów aktów normatywnych działania podejmowane w ramach dokonywania oceny wpływu polegały w zasadzie na poszukiwaniu i prezentowaniu informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań i gotowych projektów ustaw, wynikających z wcześniej podjętych przez kierownictwa ministerstw decyzji. W efekcie, ocena wpływu nie pełniła zakładanej dla niej roli narzędzia wspomagającego proces decyzyjny, poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu, bowiem ograniczała się wyłącznie do jednego (zaproponowanego) z nich.

W przypadku pozostałych ośmiu projektów dokonywanie oceny wpływu było obarczone uchybieniami lub brakami, co w różnym stopniu wpływało na całą jej jakość lub na jakość jej poszczególnych elementów. Najwięcej trudności kontrolowanym jednostkom sprawiało prawidłowe przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści dla wybranej opcji działania oraz określenie planu wdrażania i ewaluacji aktów normatywnych.

Struktura organizacyjna i regulacje wewnętrzne dwóch z czterech kontrolowanych ministerstw stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu, jednak ostateczny wpływ na jej jakość miała stosowana w tym zakresie praktyka, w szczególności wykorzystanie tworzonych w ministerstwach w celu zapewnienia jakości oceny wpływu – zespołów ds. oceny skutków regulacji. Istotne znaczenie miało również przygotowanie pracowników uczestniczących w tym procesie. W każdym z kontrolowanych ministerstw powołano zespoły ds. OSR, przy czym, choć ich zadania, skład oraz sposób funkcjonowania były zróżnicowane, w żadnym przypadku nie pełniły one w sposób wystarczająco skuteczny roli podmiotu, który wpływałby na poprawę jakości oceny wpływu i sporządzanych w ramach tego procesu dokumentów towarzyszących. W praktyce ciężar dokonywania czynności w ramach oceny wpływu spoczywał na pracownikach departamentów odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów normatywnych. Kontrola wykazała jednocześnie brak odpowiedniego przygotowania pracowników ministerstw uczestniczących w procesie oceny wpływu. W efekcie ograniczona rola zespołów, oraz braki w przygotowaniu pracowników skutkowały nieprawidłowościami zarówno w dokonywaniu czynności składających się na ten proces, jak i sporządzaniu dokumentów towarzyszących. Sytuacja taka miała miejsce w trzech ministerstwach.

Wyniki kontroli wskazują również na ograniczone stosowanie opracowanych w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z KPRM „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego", określających zasady – jakie zgodnie z przepisami regulaminu pracy Rady Ministrów – należy stosować w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych i projektów założeń projektów ustaw. Pracownicy odpowiedzialni za dokonywanie oceny wpływu nie stosowali wytycznych bądź stosowali, ale w ograniczonym zakresie. Przyczynami tego były: brak wiedzy o istnieniu takiego dokumentu (sporadycznie), brak przeszkolenia z zakresu jego stosowania, ale również przekonanie o niemożliwości stosowania wytycznych w pełnym zakresie ze względu na presję czasu i brak takich oczekiwań ze strony przełożonych. W efekcie miały miejsce sytuacje, w których wytyczne nie były postrzegane jako narzędzie pomocnicze w dokonywaniu oceny wpływu, jako dokument zawierający szereg wymogów, które trzeba spełnić z powodów formalnych.

W sposób ograniczony korzystano z możliwości, jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu procesu konsultacji publicznych określone w regulaminie pracy RM były w większości wypełniane, o tyle wiele rekomendacji dotyczących ich prowadzenia, ujętych w dokumentach niemających rangi powszechnie obowiązujących nie było stosowanych. Stwierdzone przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk, ograniczenie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji, korzystanie z wąskiego katalogu form konsultacji, nieodnoszenie się lub odnoszenie z dużym opóźnieniem do zgłoszonych stanowisk świadczyć może, iż konsultacje traktowane są jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą dostarczyć istotnych informacji.

Sporadycznie planowano również przeprowadzenie OSR expost ustaw. Choć w przeciwieństwie do obowiązku przeprowadzenia oceny skutków społeczno-gospodarczych na etapie poprzedzającym opracowanie projektu ustawy przeprowadzenie OSR expost nie jest obowiązkowe, to nieprowadzenie analiz na tym etapie może utrudniać ocenę efektywności aktu normatywnego i jego założeń.

NIK oceniła pozytywnie realizację przez KPRM zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, tj. opiniowanie OSR, koordynację sporządzania OSR, monitorowanie konsultacji publicznych. Prawidłową realizację tych zadań umożliwiała przyjęta struktura organizacyjna tej jednostki oraz podział zadań między poszczególne komórki organizacyjne i ich współpraca. Na podkreślenie zasługują również działania KPRM w zakresie organizacji specjalistycznych szkoleń analitycznych dla pracowników administracji rządowej oraz organizacji staży w zagranicznych instytucjach realizujących zadania z zakresu oceny wpływu.

DOBRE PRAKTYKI

Informowanie o zakresie konsultacji publicznych partnerów społecznych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Było to wynikiem przyjętych w tym zakresie regulacji wewnętrznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Zidentyfikowane słabości wskazały w ocenie NIK na konieczność podjęcia następujących działań:

- pełne wykorzystywanie w procesie legislacyjnym instrumentu doskonalenia prawa, jakim jest OW. Wzrost rangi OW powinien skutkować pojawieniem się determinacji w poprawianiu jakości prawa;
- wypracowanie i wdrożenie wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, które w sposób skuteczny będą wpływały na zapewnienie jakości dokonywania OW (np. z wykorzystaniem już istniejących zespołów ds. OSR);
- przeprowadzanie kluczowych elementów OW (w szczególności oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz angażowanie partnerów społecznych) na wstępnym etapie planowania interwencji, co umożliwi wykorzystanie ich wyników;
- kontynuowanie działań mających na celu podnoszenie poziomu wiedzy i kompetencji dokonywania OW u wszystkich pracowników zaangażowanych w czynności związane z jej dokonywaniem;
- wprowadzenie obowiązku przedstawiania/dokumentowania wyników analizy poszczególnych wariantów rozwiązań problemu branych pod uwagę w ramach OW. Zapewni to rzeczywiste przeprowadzanie analiz w tym zakresie, a tym samym ograniczy sytuacje, w których OW sprowadza się do uzasadnienia uprzednio podjętych decyzji;
- rozważenie przeprowadzania OSR expost w stosunku do wszystkich ustaw.

Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Delegatura w Łodzi

P/17/083

CEL KONTROLI

Ocena wywiązywania się przez samorządy powiatowe oraz powiatowe urzędy pracy z zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Starostwa powiatowe w: Opocznie, Łodzi-Wschód, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim, oraz powiatowe urzędy pracy w: Opocznie, Łodzi Wschód, Radomsku i Tomaszowie Mazowieckim.

PROBLEM

Jednym z priorytetów polskiej polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych jest ich rehabilitacja społeczna i zawodowa. Problemy osób niepełnosprawnych w związku z ich wejściem na rynek pracy odnoszą się zarówno do nich samych, jak i do pracodawców. Po stronie niepełnosprawnych są m.in. niski poziom aktywności zawodowej czy izolacja społeczna, a po stronie pracodawców – np. negatywne postrzeganie osób niepełnosprawnych, stereotypy, uprzedzenia i obawy pracodawców związane z ponoszeniem dużych kosztów zatrudniania tych osób. Istotną przeszkodą są również bariery architektoniczne, komunikacyjne i organizacyjne.

Ograniczenia możliwości aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych powodują, że współczynnik ich aktywności zawodowej kształtuje się na znacznie niższym poziomie niż w innych krajach UE. PFRON wspiera podmioty zatrudniające osoby niepełnosprawne. Pomimo iż pracodawcy mogą uzyskać zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy przez co najmniej 3 lata, System Obsługi Dofinansowań i Refundacji zarejestrował spadek zatrudnienia niepełnosprawnych. Największa część środków PFRON przekazuje pracodawcom jako dofinansowanie do wynagrodzeń i składek ubezpieczeniowych – corocznie to ok. 65% budżetu PFRON.

Zjawisko niepełnosprawności stawia przed publicznymi służbami zatrudnienia zadania mające na celu zapobieganie, zmniejszanie i łagodzenie jego skutków. W zakresie rehabilitacji zawodowej cele te można osiągnąć poprzez prawidłowe zdiagnozowanie potrzeb osób niepełnosprawnych oraz możliwości rynku pracy w tym zakresie, właściwe zaplanowanie działań i w konsekwencji skierowanie do niepełnosprawnych osób bezrobotnych odpowiednio dobranych form pomocy.

SYNTEZA

Powiatowe urzędy pracy identyfikowały potrzeby zawodowe bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Identyfikacja ta odbywała się po zarejestrowaniu osoby niepełnosprawnej w PUP. Polegała ona na ustaleniu przez pracownika PUP, tj. doradcę klienta – w ramach tzw. koncepcji profilowania – potencjału zatrudnieniowego i doboru właściwych form aktywizacji, najbardziej odpowiadających aktualnej sytuacji i potrzebom bezrobotnego, przyporządkowując bezrobotnego do jednego z trzech profili pomocy – przewidzianego dla osób aktywnych, dla osób wymagających wsparcia i dla osób oddalonych od rynku pracy. Ustalenie profilu pomocy stanowiło podstawę do przygotowania indywidualnego planu działania, dostosowanego do możliwości bezrobotnego. Jednocześnie powiatowe urzędy pracy współpracowały z potencjalnymi pracodawcami w celu pozyskania dla swoich klientów ofert pracy lub miejsc aktywizacji zawodowej oraz uzyskania informacji na temat bieżącego poziomu zatrudnienia, planowanych zmian w tym zakresie czy zapotrzebowania na poszczególne kwalifikacje.

Wszystkie kontrolowane powiatowe urzędy pracy realizowały obowiązek opracowania powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Zastrzeżenia NIK budzi jednak fakt, że programy te opracowane były w sposób nierzetelny, niedający bieżącej i obiektywnej informacji na temat planowanych efektów i postępów ich realizacji. W programach tych zamierzone efekty nie zostały określone w ogóle lub określono je ogólnie i opisowo, bez wskazania stanu wyjściowego i docelowego. W programach tych nie określono również hierarchii najważniejszych problemów i zagrożeń w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz szczególnie istotnych działań ukierunkowanych na ich rozwiązanie. Zdaniem NIK brak w treści programów mierzalnych wskaźników planowanych działań wpływa niekorzystnie na zdiagnozowanie skuteczności działań i – pośrednio – na określenie przyszłych potrzeb oraz stopnia i terminu, w jakim te potrzeby powinny być zrealizowane.

W latach 2013-2015 na zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych objęte kontrolą samorządy powiatowe wykorzystały 4 232 900 zł (tj. na poziomie zbliżonym do 100% wielkości planowanej) ze środków przekazanych przez PFRON. Środki te wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, na zadania i w kwotach wynikających z uchwał rad powiatów. Nieprawidłowości w dysponowaniu środkami PFRON na szczeblu lokalnym występowały w dwóch starostwach powiatowych. Jednostki te we własnym zakresie realizowały zadania dotyczące rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, mimo że zgodnie z przepisami prawa zadania z tego zakresu realizowane powinny być przez powiatowe urzędy pracy.

W okresie objętym kontrolą do starostw powiatowych i powiatowych urzędów pracy wpłynęły 302 wnioski o dofinansowanie instrumentów i usług rynku pracy złożone przez osoby niepełnosprawne i pracodawców zamierzających zatrudnić te osoby. W wyniku rzetelnej weryfikacji tych wniosków pracownicy powiatowych urzędów pracy pozytywnie rozpatrzyli 209 wniosków. Przyczynami negatywnego rozpatrzenia – nieprzyznania środków finansowych – 93 wniosków były m.in. nieodpowiednie wyposażenie stanowiska pracy, niekorzystna sytuacja ekonomiczna pracodawcy, rezygnacja pracodawcy z organizacji stażu czy nieuzupełnienie braków formalnych złożonych wniosków. Analiza 38 negatywnie rozpatrzonych wniosków wykazała jednak, że aż w 17 przypadkach urzędy odmówiły zawarcia stosownych umów z uwagi na brak środków finansowych. Funkcjonujący system finansowania zadań ze środków PFRON, jak i brak rzetelnego rozpoznania potrzeb finansowych przez jednostki samorządu oraz niewłaściwie sporządzane dokumenty planistyczne, stanowiące jedynie analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej i wyznaczające ogólne kierunki działań, powodowały że zadania realizowane w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie w pełni zaspokajały potrzeby zawodowe tych osób. Dlatego, z uwagi na ograniczone środki, pomoc otrzymywały te osoby, które wcześniej złożyły wniosek. Prezes Zarządu PFRON, w ramach sprawowanego nadzoru nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazywanych samorządom powiatowym na pokrycie kosztów obsługi realizowanych przez nie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, nie weryfikował, czy kwoty te zostały faktycznie wydatkowane na ten cel. Również kontrolowane powiaty nie posiadały wiedzy o kosztach rzeczywiście poniesionych z tego tytułu.

Ponadto kontrola NIK wykazała, że w większości starostw powiatowych i powiatowych urzędów pracy występowały bariery architektoniczne, które utrudniały dostęp do budynków i ich pomieszczeń osobom niepełnosprawnym.

DOBRE PRAKTYKI

- Opracowanie przez pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie, mimo braku takiego obowiązku ustawowego, indywidualnych planów działania dla wybranych, zainteresowanych podjęciem pracy osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w urzędzie jako poszukujące pracy.
- Prowadzenie w latach 2013-2016 przez dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie badań ankietowych wśród pracodawców z terenu powiatu opoczyńskiego na temat bieżącego poziomu zatrudnienia, planowanych zmian w tym zakresie oraz formy zatrudnienia osoby niepełnosprawnej (np. staż, szkolenie, wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy). Dzięki temu PUP uzyskiwał wiedzę na temat planowanego zatrudnienia, zapotrzebowania na kwalifikacje oraz form wsparcia, jakimi pracodawcy są zainteresowani.

- Na parterze w budynku Powiatowego Urzędu Pracy w Tomaszowie Mazowieckim w odrębnych gablotach zawieszone były ogłoszenia o pracę oraz inne informacje związane z aktywizacją zawodową, skierowane wyłącznie do osób niepełnosprawnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała do starostów powiatu wnioski o przekazanie zadań wynikających z art. 35a ust. 2 pkt 2 o rehabilitacji zawodowej do powiatowych urzędów pracy.

Wnioski skierowane do starostów powiatu we współpracy z dyrektorami powiatowych urzędów pracy, w obszarze swoich kompetencji, dotyczyły:

- podjęcia stosownych działań w celu zapewnienia rzetelnych danych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych, finansowanych z PFRON;
- opracowania w powiatowych programach działań na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych docelowych, zdefiniowanych wskaźników rezultatu w taki sposób, by nadawały tym programom wymiar planistyczny możliwy do wykorzystania także w bieżącym zarządzaniu oraz umożliwiały monitorowanie efektów realizacji programów;
- podjęcia działań w celu likwidacji barier utrudniających obsługę osób niepełnosprawnych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania brzmienia art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zgodnie z którym ze środków Funduszu pokrywane są koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Proponowana zmiana polegać ma na rezygnacji w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej z wyrazów „faktycznie poniesionej" i określenie tylko jednej wartości wysokości kosztów obsługi realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, pokrywanych ze środków PFRON (np. 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań). Powyższa regulacja nie była prawidłowo stosowana przez jednostki kontrolowane, gdyż żaden z podmiotów objętych kontrolą nie prowadził odrębnej ewidencji kosztów związanych z obsługą przedmiotowych zadań. Jak wskazywały kontrolowane podmioty, utrudnione było oddzielenie kosztów obsługi realizacji przedmiotowych zadań od kosztów obsługi innych zadań. W konsekwencji prowadziło to do sytuacji, że jednostki nie wykazywały wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów, do czego zobowiązuje wskazany przepis.

Funkcjonowanie Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej (wybrane aspekty)

Delegatura w Poznaniu

P/17/091

CEL KONTROLI

Sprawdzenie, czy Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej prawidłowo i skutecznie realizował zadania gminne w zakresie gospodarki odpadami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej oraz Urząd Miasta Poznania.

PROBLEM

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wprowadzenia od 2013 r. systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uchwalenie tej ustawy związane było z koniecznością spełnienia przez Polskę celów polityki ekologicznej Unii Europejskiej w zakresie gospodarowania odpadami. Cele tej ustawy koncentrują się na działaniach zapobiegających oraz ograniczających powstawanie odpadów, poddawaniu ich procesom recyklingu oraz ograniczaniu mas odpadów przekazywanych do składowania, uznawanego za ostateczną formę ich unieszkodliwienia.

W Poznaniu oraz kilku ościennych gminach dla wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi powołano Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej, który przejął zadania tworzących go gmin dotyczące odbioru i zagospodarowania odpadów.

SYNTEZA

Miasto Poznań doprowadziło do wybudowania i uruchomienia w 2016 r. jednej z pierwszych działających w Polsce dużych spalarni odpadów komunalnych. Spalarnia została zrealizowana w innowacyjnej formule partnerstwa publiczno-prywatnego, w której odpowiedzialny za wybudowanie spalarni partner prywatny poniósł większość związanych z tym kosztów oraz został zobowiązany do utrzymywania jej w pełnej sprawności przez 25 lat. W ocenie NIK miasto Poznań wyłoniło partnera prywatnego zgodnie z trybem określonym w ustawie – Prawo zamówień publicznych oraz zapewniło prawidłowy nadzór nad realizacją zadań, zarówno na etapie budowy spalarni, jak i w fazie jej uruchamiania. Ustalony model partnerstwa publiczno-prywatnego przewidywał, że zapewnienie odpowiedniej ilości odpadów spoczywa na Mieście Poznaniu. Faktyczna ilość niesegregowanych odpadów komunalnych, zebrana z terenu gmin Związku w latach 2014-2016, była jednak niższa o ok. 9% rocznie od prognoz przyjętych na etapie planowania inwestycji. Zdaniem NIK stwarza to ryzyko niezapewnienia w kolejnych latach ilości odpadów odpowiedniej do mocy przerobowej instalacji. Władze miasta podejmowały działania na rzecz zakontraktowania dodatkowych strumieni odpadów, skutkiem czego w I kwartale 2017 r. ilość ta odpowiadała postanowieniom umowy w sprawie budowy i eksploatacji poznańskiej spalarni.

Z ustaleń dokonanych w zakresie działalności Związku Międzygminnego Aglomeracji Poznańskiej wynika, że w początkowym okresie swojej działalności (lata 2013-2014) Związek nieprawidłowo realizował część z zadań, do których został powołany. Najpoważniejsze okazały się błędy formalne w statucie Związku, w konsekwencji czego późno uchwalono akty prawa miejscowego regulujące zasady gospodarki odpadami na obszarze Związku oraz nie przeprowadzono przetargów na odbiór odpadów w zakładanym terminie. W efekcie tego, w początkowym okresie zlecano większość tych usług w trybie z wolnej ręki. Niezastosowanie konkurencyjnego trybu zlecania odbioru odpadów spowodowało wzrost kosztów funkcjonowania systemu, znacząco przekraczając wysokość przychodów z opłat pobieranych od mieszkańców. Ustalenia NIK wskazują, że tylko w 2014 r. koszty te były aż o 40% wyższe niż poniesione w 2015 i 2016 r., tj. wtedy gdy zadania realizowały już wyłącznie podmioty wyłonione w drodze przetargów. Wysokie koszty funkcjonowania systemu, znajdujące odzwierciedlenie zarówno w postaci płatności za odbiór jak i za zagospodarowanie odpadów, były główną przyczyną poniesienia przez Związek straty bilansowej za 2013 r. i 2014 r.

Pomimo tego, że w 2013 r. Związek wdrożył system selektywnej zbiórki odpadów zapewniający osiąganie wymaganych poziomów recyklingu, to mechanizm zagospodarowywania odpadów komunalnych w 2014 r. był nadal niewydajny. Nie udało się bowiem ograniczyć masy odpadów przekazywanych do składowania. W 2014 r. przekroczony został o 24% dopuszczalny, wynoszący 50%, poziom składowanych odpadów ulegających biodegradacji. Było to przyczyną nałożenia na Związek przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska kary w wysokości aż 3,1 mln zł (do czasu zakończenia kontroli kara nie była prawomocna).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła niezgodną z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach praktykę przekazywania przez Związek części odpadów do instalacji zastępczych (składowisk odpadów), zamiast do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych. NIK uznała za nieprawidłowe działanie Związku, polegające na zaakceptowaniu nieprawidłowego rozliczenia ilości odpadów zleconych do zagospodarowania w 2013 r. Ustalono bowiem, że Związek wypłacił spółce zagospodarowującej odpady nienależne wynagrodzenie w kwocie 286 tys. zł (netto). Dotyczyło ono gotowości przyjęcia niedostarczonych odpadów o masie 4,4 tys. ton, podczas gdy te odpady znajdowały się już na terenie instalacji, a Związek zapłacił spółce wcześniej za ich zagospodarowanie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski m.in. do:

- Prezydenta Poznania o stałe monitorowanie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych na terenie gmin tworzących II region gospodarki odpadami województwa wielkopolskiego i – w przypadku jej zmniejszania się – podjęcia działań służących pozyskiwaniu innych źródeł odpadów, które mogą być przetwarzane w Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu;
- Zarządu Związku o wystąpienie do spółki zagospodarowującej odpady w 2013 r. o zwrot nienależnie wypłaconego wynagrodzenia.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązku zachowania należytej dbałości o mienie samorządowe, poprzez nierzetelną weryfikację zasadności roszczenia i wydanie polecenia zapłaty nienależnego wynagrodzenia w wys. 286,1 tys. zł.

Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców

Departament Administracji Publicznej

P/17/003

CEL KONTROLI

Sprawdzenie, czy system informatyczny CEPiK 2.0 został zaprojektowany i był wdrażany w sposób zapewniający potrzeby obywateli i organów państwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Cyfryzacji, Centralny Ośrodek Informatyki, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA.

PROBLEM

System informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) służy prowadzeniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji dwóch rejestrów: centralnej ewidencji pojazdów, gromadzącej informacje m.in. o zarejestrowanych pojazdach i ich właścicielach lub niektórych posiadaczach, oraz centralnej ewidencji kierowców, w której gromadzi się przede wszystkim dane o osobach, które posiadają lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami. Dane zawarte w tych rejestrach udostępniane są szerokiemu gronu odbiorców, m.in. administracji rządowej i samorządowej, sądom, organom egzekucyjnym, podmiotom gospodarczym oraz osobom fizycznym.

CEPiK powstał w latach 2003-2004 na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do roku 2010 rozbudowywano go o kolejne funkcjonalności. Ze względu na zawodną infrastrukturę i niewystarczająca wydajność systemu podjęto decyzję o jego gruntownej przebudowie – prace nad projektem CEPiK 2.0 rozpoczęły się w III kwartale 2013 r., a jego uruchomienie produkcyjne planowane było kolejno na: 4 stycznia 2016 r., a następnie 1 stycznia 2017 r.

Uruchomienie CEPiK 2.0 miało wpłynąć m.in. na: polepszenie jakości danych zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców, gromadzenie większej liczby informacji w tych rejestrach, udostępnianie danych podmiotom wyłącznie w wersji elektronicznej, a także rozpoczęcie świadczenia nowych e-usług dla obywateli i przedsiębiorców (np. sprawdzanie liczby posiadanych punktów karnych). Biorąc pod uwagę problemy związane z funkcjonowaniem CEPiK, jak również zainteresowanie obywateli usługami świadczonymi z udziałem tego systemu, NIK uznała, że celowe jest przeprowadzenie kontroli realizacji zadań związanych z projektem.

SYNTEZA

NIK negatywnie oceniła sposób budowy systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK 2.0, pomimo podjętych w połowie 2016 r. działań naprawczych. System CEPiK 2.0 nie był w należyty sposób przygotowywany, zarówno w okresie zarządzania przedsięwzięciem przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jak i Ministerstwo Cyfryzacji, wskutek czego nastąpiło wydłużenie terminu udostępnienia wszystkich jego funkcjonalności o ponad dwa lata oraz wzrost kosztów realizacji o 42 mln zł. Budowa i wdrożenie tak rozbudowanego projektu informatycznego, jakim jest CEPiK 2.0, nie została poprzedzona sporządzeniem studium wykonalności oraz kalkulacją wartości przedmiotu zamówienia. W szczególności ma to istotne znaczenie w sytuacji wydatkowania znacznych środków publicznych. Sporządzenie takiego studium umożliwiłoby m.in. dokonanie dogłębnej analizy przyczyn modernizacji CEPiK, a także wskazanie szeregu możliwych wariantów realizacji tego przedsięwzięcia. Należy zauważyć, że po uruchomieniu w listopadzie 2017 r. części systemu CEPiK 2.0 w zakresie rejestracji pojazdów wystąpiły liczne utrudnienia dla obywateli i urzędów, co wskazuje, że potrzeby w tym zakresie nie zostały spełnione we właściwy sposób. NIK negatywnie oceniła sposób realizacji CEPiK 2.0 przez Centralny Ośrodek Informatyki (COI) w latach 2013-2015. Pomimo zmian, wprowadzonych przez COI w 2016 r., nadal występowały istotne nieprawidłowości w realizacji CEPiK 2.0.

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych prawidłowo realizowała zadania związane z przygotowaniem oprogramowania dla systemu CEPiK 2.0 w zakresie: rejestracji pojazdów, uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami i wydawania uprawnień do kierowania pojazdami.

Minister Cyfryzacji, po przejęciu z początkiem 2016 r. nadzoru nad realizacją CEPiK 2.0, zidentyfikowała istotne nieprawidłowości i podjęła działania naprawcze, jednak działania te oraz nadzór nie były w pełni skuteczne. Pierwotna wartość wszystkich prac dotyczących budowy systemu CEPiK 2.0 została określona w umowie pomiędzy COI i MSW na nieprzekraczalną kwotę 149,9 mln zł brutto. W wyniku podpisania przez Ministerstwo Cyfryzacji aneksu nr 3 do pierwotnej umowy kwota ta została zwiększona do 192,5 mln zł (tj. o 28,4%). W MC nie podjęto należytych działań w zakresie

zweryfikowania zasadności zwiększenia o 42,3 mln zł wynagrodzenia dla COI z tytułu dodatkowych prac, gdyż część prac objętych aneksem nie miała charakteru prac dodatkowych i była uwzględniona w pierwotnej umowie.

Centralny Ośrodek Informatyki nienależycie realizował zadania w zakresie budowy CEPiK 2.0 w okresie objętym kontrolą, pomimo pewnej poprawy organizacji prac od połowy 2016 r. Prowadzona w COI analiza ryzyka była niepełna i nie odpowiadała potrzebom zapewnienia skutecznego zarządzania tym przedsięwzięciem. Nierzetelnie zarządzano ryzykami związanymi z realizacją CEPiK 2.0, gdyż nie zidentyfikowano kluczowych ryzyk dla budowy tego systemu. Zostały one uwzględnione w pracach nad CEPiK 2.0 w 2016 r., tj. dopiero w chwili, gdy problemy już wystąpiły.

Biorąc pod uwagę niskie zaawansowanie pozostałych do realizacji prac COI, NIK zauważa, że istnieje ryzyko, że kolejne e-usługi oraz Centralna Ewidencja Kierowców w ramach CEPiK 2.0 mogą nie być uruchomione w zakładanych terminach. Ponadto, NIK zwróciła uwagę, że w MC do dnia zakończenia kontroli nie ustanowiono kluczowych dokumentów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0. W ocenie NIK przy budowaniu systemu CEPiK 2.0 przewidziano natomiast właściwe rozwiązania techniczne dla zapewnienia jego bezpieczeństwa.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK wnioskowała do Ministerstwa Cyfryzacji o:

- podjęcie działań w celu przyspieszenia prac nad budową systemu CEPiK 2.0, aby zapewnić terminowe zakończenie kolejnych etapów prac związanych z uruchomieniem systemu CEPiK 2.0;
- ustanowienie i wdrożenie w Ministerstwie Cyfryzacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności;
- przeprowadzanie testów integracyjnych w sposób umożliwiający potwierdzenie, że integracja Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy będzie działać prawidłowo;
- rozważenie pilotażowego uruchomienia kolejnych udostępnianych funkcjonalności CEPiK 2.0.

Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia

Departament Administracji Publicznej

D/16/506

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności działania administracji publicznej dotyczącego zaprojektowania, wdrażania i osiągania rezultatów z wydatkowania funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Rozwoju – wykonującym zadania instytucji zarządzającej (IZ) Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER); urzędach marszałkowskich w Katowicach i Szczecinie – wykonujących zadania IZ odpowiednio Regionalnego Programu Operacyjnego woj. Śląskiego (RPO WSL) i Regionalnego Programu Operacyjnego Woj. Zachodniopomorskiego (RPO WZP); 11 powiatowych urzędach pracy na terenie województw: mazowieckiego, śląskiego i zachodniopomorskiego – realizujących projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO WER oraz RPO WSL i RPO WZP.

PROBLEM

Strategia Europa 2020 jest dziesięcioletnią strategią UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ma ona na celu nie tylko rozwiązanie problemów wynikających z kryzysu, ale również wzmocnienie zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego. Wydatkowanie funduszy strukturalnych w państwach członkowskich powinno się przyczyniać do realizacji celów tej strategii, tj. w 2020 r. w Polsce 71% osób w wieku 20-64 lata powinno mieć pracę. W przypadku Polski szczególnie niepokojący jest niski (na tle średniej UE) poziom zatrudnienia osób młodych oraz osób starszych. Administracja publiczna powinna tworzyć warunki do unowocześnienia rynków pracy, podnoszenia wydajności siły roboczej, umożliwienia obywatelom zdobywania nowych umiejętności, aby mogli przystosować się do nowych warunków i ewentualnej zmiany kariery zawodowej.

SYNTEZA

Minister Rozwoju odpowiadający za PO WER oraz zarządy województw śląskiego (RPO WSL) i zachodniopomorskiego (RPO WZP), czyli instytucje zarządzające (IZ), prawidłowo przygotowali i realizowali działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia. Zrealizowane w ramach tych programów badane przez NIK projekty powiatowych urzędów pracy przyniosły oczekiwane rezultaty w postaci uzyskania pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej przez bezrobotnych po zakończeniu ich udziału w projektach. Projekty te były dofinansowane z budżetu UE z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Działania te w ocenie NIK przyczyniały się do osiągania celów unijnej Strategii Europa 2020 w zakresie zwiększenia zatrudnienia.

Przyjęty przez IZ system monitorowana efektów umożliwiał ocenę stopnia realizacji projektów beneficjentów oraz osiągania celów programów poprzez odpowiednie wskaźniki finansowe i rzeczowe. Wszystkie trzy IZ prawidłowo monitorowały i wykazywały w sprawozdaniach z realizacji programu operacyjnego osiąganie rezultatów finansowych i rzeczowych dotyczących zwiększenia zatrudnienia. Zgodnie z przepisami prawa opracowały roczne sprawozdania z wdrażania programów i przedłożyły je terminowo Komisji Europejskiej. Dane przyjęte w dokumentach były poprawne.

W kryteriach wyboru projektów w ramach PO WER, RPO WSL i RPO WZP położono wystarczający nacisk nie tylko na prawidłowe wydatkowanie funduszy UE, lecz także na osiąganie pożądanych rezultatów finansowych i rzeczowych, m.in. w postaci zwiększenia zatrudnienia. IZ prawidłowo przygotowały kryteria wyboru projektów do dofinansowania, które przyczyniały się do osiągania celów szczegółowych i rezultatów w ramach celu Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników.

W programach operacyjnych PO WER i 16 RPO dokonano podziału, według którego osoby młode, bezrobotne, w wieku od 18. do 30. roku życia, są wspierane w programie krajowym PO WER, natomiast w ramach RPO pomoc jest kierowana do osób bezrobotnych z innych grup wiekowych.

IZ wymagały od wnioskodawców (powiatowych urzędów pracy) zapewnienia osiągnięcia określonej minimalnej efektywności zatrudnieniowej projektu oraz wskazania odsetka osób, które podejmą pracę po zakończeniu udziału w dofinansowywanym projekcie. Wszystkie badane wnioski o dofinansowanie projektów, wybrane do realizacji, spełniały to kryterium.

Instytucje monitorowały zmianę statusu uczestnika programu, w okresie do trzech miesięcy po opuszczeniu projektu, z osoby bezrobotnej lub biernej zawodowo na prowadzącą działalność gospodarczą lub zatrudnioną. Średni wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej wyniósł we wszystkich powiatowych urzędach pracy w 2015 r. 75,89%. Uzyskane efekty kontrolowanych przez NIK projektów realizowanych przez urzędy w 2015 r. były trwałe.

Powiatowe urzędy pracy realizowały projekty zgodnie z umową o dofinansowanie. Zaplanowane we wnioskach o dofinansowanie minimalne wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla osób długotrwale bezrobotnych zostały – z jednym wyjątkiem – osiągnięte lub przekroczone o 9 do 56 punktów procentowych.

Niepełny poziom realizacji wartości docelowych niektórych wskaźników wynikał m.in. z charakteru grupy docelowej odbiorców pomocy (tj. osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych, bez kwalifikacji zawodowych). W wyniku realizacji objętych kontrolą projektów powiatowe urzędy pracy udzieliły wsparcia 4616 osobom bezrobotnym (w tym 752 osoby podjęły działalność gospodarczą w wyniku otrzymania bezzwrotnych środków na ten cel).

Łączne wydatki poniesione w ramach 11 skontrolowanych projektów wyniosły 41 517,5 tys. zł. Badanie próby tych wydatków wykazało, że projekty zostały prawidłowo rozliczone pod względem finansowym, a zbadane wydatki spełniały warunki kwalifikowalności.

Przeprowadzenie naboru wniosków na 2015 r. dopiero na przełomie czerwca i lipca w ramach RPO WZP i RPO WSL miało niekorzystny wpływ na realizację zaplanowanych jako roczne projektów powiatowych urzędów pracy. Konieczność realizacji projektu w znacznie skróconym okresie zamiast w trakcie całego roku spowodowała duże spiętrzenie pracy oraz skrócenie czasu trwania form aktywizacji. W przypadku takich form wsparcia jak staże, ich skrócenie mogło powodować spadek zainteresowania potencjalnych pracodawców.

Aktywizacja zawodowa realizowana w ramach badanych projektów odnosiła się głównie do osób o niskich kwalifikacjach i/lub niskiej motywacji do pracy. Niepełne osiągnięcie założonej liczby uczestników projektów realizowanych w ramach RPO WSL i RPO WZP spowodowane było m.in. odmowami udziału ze strony bezrobotnych, którzy spełniali kryteria projektowe i mogliby zostać objęci wsparciem w projekcie, lub rezygnacją z udziału w trakcie trwania projektu, co powodowało konieczność przeprowadzenia rekrutacji uzupełniającej. Zdaniem NIK należy przy przygotowywaniu projektów i określaniu

potrzeb bezrobotnych położyć większy nacisk na zróżnicowanie form i zakresu wsparcia w celu dostosowania do indywidualnych potrzeb bezrobotnych na lokalnym rynku pracy.

Trudności w rekrutacji bezrobotnych do udziału w projektach współfinansowanych z EFS związane są m.in. z poprawą sytuacji na rynku pracy, zmniejszeniem bezrobocia oraz równoległą realizacją innych projektów krajowych. Może to spowodować, że uzyskanie zakładanych w projektach wskaźników dotyczących liczby osób bezrobotnych objętych wsparciem w kolejnych latach może być utrudnione.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne skierowane do kierowników urzędów dotyczyły przede wszystkim:

- ujmowania w informacjach kwartalnych o stanie realizacji RPO WZP danych o postępie w wykonaniu wszystkich wskaźników rezultatu w zakresie zwiększania zatrudnienia;
- wskazywania w wezwaniach o zwrot środków terminu określonego w art. 46 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia;
- zobowiązywania uczestników, na etapie rekrutacji do projektów, do dostarczenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektywności zatrudnieniowej po zakończeniu udziału w projekcie;
- zapewnienia we wnioskach o płatność zgodności danych dotyczących postępu rzeczowego ze wskaźnikami rezultatu;
- terminowego przesyłania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacji o udzielonej pomocy publicznej osobom bezrobotnym podczas realizacji projektów unijnych.

Informatyzacja wybranych podmiotów leczniczych z terenu województwa podlaskiego

Delegatura w Białymstoku

I/16/004

CEL KONTROLI

Ocena, czy przeprowadzenie procesu informatyzacji przyczyniło się do uzyskania korzyści przez pacjentów i kontrolowane podmioty, w tym do usprawnienia świadczenia usług medycznych poprzez wprowadzenie elektronicznej dokumentacji medycznej oraz do podejmowania decyzji zarządczych i w konsekwencji do lepszego zarządzania kontrolowanymi podmiotami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Cztery samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

PROBLEM

Wszystkie cztery podmioty lecznicze objęte kontrolą przeprowadziły proces informatyzacji, finansowany z IV osi Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Wdrożenie systemów miało pozwolić między innymi pacjentom i lekarzom na dostęp do elektronicznej dokumentacji medycznej pacjenta i przez to wpłynąć na podniesienie jakości usług medycznych oraz poprawę przepływu informacji i pośrednio na oszczędności kosztów, a także umożliwić rejestrowanie się pacjentów na wizyty do tych placówek drogą elektroniczną. Przedmiotem kontroli była: rzetelność przygotowania i realizacji informatyzacji szpitali, zapewnienie bezpieczeństwa gromadzonych danych i stopnia przygotowania na wystąpienie sytuacji kryzysowych oraz stopień wykorzystania rozwiązań informatycznych.

SYNTEZA

Realizacja projektów informatycznych w żadnym z czterech podmiotów leczniczych objętych kontrolą nie przyniosła wszystkich korzyści zakładanych w dokumentacji projektowej, mimo że upłynęło od 12 do 29 miesięcy od uruchomienia komponentów systemów zainstalowanych w tych podmiotach. Skontrolowane szpitale nie udostępniały dokumentacji medycznej w formie elektronicznej pacjentom i lekarzom spoza tych jednostek, nie stworzyły też pacjentom możliwości rejestracji elektronicznej na wizyty lub możliwości te znacznie ograniczyły. Dwa z trzech pomiotów nie zapewniły też integracji z platformą regionalną utworzoną w ramach projektu realizowanego równolegle w 26 podmiotach leczniczych z terenu województwa podlaskiego.

We wszystkich czterech jednostkach wystąpiły nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia przed utratą lub nieuprawnionym dostępem danych znajdujących się w systemach informatycznych. Jednostki nie wykorzystywały zakupionych w ramach projektu funkcjonalności. Na przykład: w Samodzielnym Publicznym ZOZ MSWiA w Białymstoku nie wykorzystywano modułu blok operacyjny, w Samodzielnym Szpitalu Miejskim im. PCK w Białymstoku nie używano oprogramowania do elektronicznego obiegu dokumentów, w SP ZOZ w Łapach – modułu do kalkulacji kosztów leczenia pacjentów i oprogramowania menedżerskiego do

zarządzania jednostką. Ponadto w Uniwersyteckim Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Białymstoku odebrano niekompletne i wadliwe oprogramowanie bez ukończenia jego testowania i zapewnienia pełnej integralności systemów informatycznych. W podmiocie tym nie naliczano też wykonawcy kar umownych za opóźnienia przy usuwaniu awarii oraz zawarto z wykonawcą porozumienie wydłużające termin realizacji umowy, czym naruszono art. 144 prawa zamówień publicznych i pozbawiono się możliwości naliczania kar umownych za nieterminową realizację zamówienia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK skierowała wnioski do objętych kontrolą podmiotów leczniczych dotyczące głównie wykorzystania wszystkich funkcjonalności oprogramowania zainstalowanego w ramach projektów, udostępniania pacjentom dokumentacji medycznej w formie elektronicznej i umożliwienia rejestracji drogą elektroniczną oraz zapewnienia należytego poziomu bezpieczeństwa danych gromadzonych w systemach elektronicznych.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Po kontroli w Uniwersyteckim Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Białymstoku skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (czyn z art. 296 § 1 Kodeksu karnego), dotyczącego wyrządzenia znacznej szkody majątkowej na skutek niezgodnego z art. 144 ust. prawa zamówień publicznych przedłużenia realizacji umowy, przez co szpital pozbawił się możliwości dochodzenia kar umownych za nieterminową realizację zamówienia, oraz o czyn z art. 297 § 1 Kodeksu karnego, dotyczący poświadczenia nieprawdy w zakresie potwierdzenia wdrożenia wszystkich modułów systemu i działania systemów zgodnie z założeniami projektu, w sytuacji gdy system nie działał prawidłowo i nie miał wszystkich wdrożonych modułów. Prokurator odmówił wszczęcia śledztwa w tej sprawie.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po kontroli w Uniwersyteckim Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Białymstoku skierowano zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, dotyczące:

- czynu z art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku ze zmianą umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem art. 144 ust. 1 prawa zamówień publicznych,
- czynu z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z nieegzekwowaniem od wykonawcy kar umownych za nieterminowe usuwanie awarii.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wystąpił do Międzyresortowej Komisji Orzekającej z wnioskiem o ukaranie wskazanych w zawiadomieniu osób.

Realizacja przez Śląski Urząd Wojewódzki zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Powstańców 41a w Katowicach"

Delegatura w Katowicach

I/16/005

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości realizacji zadania inwestycyjnego pn. *Termomodernizacja budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Powstańców 41a w Katowicach*.

ZAKRES PODMIOTOWY

Śląski Urząd Wojewódzki.

PROBLEM

Ustalenia podjęte w toku kontroli planowej P/16/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.* wskazywały, że źródłem wydatków poniesionych przez Śląski Urząd Wojewódzki (ŚUW) w 2015 r. w kwocie 12 686,6 tys. zł były umowy zawarte w 2013 r. na realizację zadania inwestycyjnego *Termomodernizacja budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Powstańców 41a w Katowicach*, realizację usługi inwestora zastępczego oraz sześć umów z 2016 r. na wykonanie robót uzupełniających i dodatkowych. Łączna kwota wydatków poniesionych w latach 2013-2015 na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia przekroczyła 22 mln zł. Inwestycja została wyłączona z badania w trakcie kontroli

budżetowej m.in. z uwagi na jej zakres oraz czas trwania. ŚUW uzyskał bowiem dla planowanego przedsięwzięcia dokumentację projektową budowlaną oraz pozwolenie na budowę już w 2009 r. W 2013 r. w oparciu o posiadaną dokumentację zatwierdzonego projektu budowlanego opracowano specyfikację istotnych warunków zamówienia na świadczenie usługi inwestora zastępczego oraz na wykonanie dodatkowych analiz, opracowań, projektów wykonawczych i robót budowlanych. W tym samym roku w okresie od czerwca do października przeprowadzono i rozstrzygnięto dwa główne postępowania o udzielenie zamówień publicznych i podpisano umowy z wyłonionymi wykonawcami. Z przeprowadzonego rozpoznania wynikało, że umowy z wykonawcami były zmieniane. Zmiany dokonane w 2013 i w 2015 r. dotyczyły m.in. wydłużenia terminu wykonania robót projektowych i budowlanych oraz rezygnacji z zapisu umownego upoważniającego do obciążenia wykonawcy karami umownymi za nieterminowe zrealizowanie prac projektowych. W 2015 r., w ostatnich czterech miesiącach realizacji rzeczowej inwestycji SUW zawarł sześć umów na wykonanie pięciu zakresów robót uzupełniających oraz jednego zakresu robót dodatkowych. Źródłem współfinansowania inwestycji były środki Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Zadanie finansowano także środkami rezerwy celowej budżetu państwa oraz środkami budżetu państwa ujętymi w budżecie Wojewody Śląskiego.

SYNTEZA

Dla realizacji inwestycji, która polegała na kompleksowej przebudowie budynku, urząd wykorzystał niedostosowany do tego zakresu robót projekt budowlany, składający się ze sporządzonych przez różnych wykonawców i nieuzgodnionych międzybranżowo projektów dotyczących wybranych prac. Na wcześniejszym etapie Urząd nie zapewnił wykonania ekspertyz, które winny poprzedzać sporządzenie projektu budowlanego. Ustalono również, że faktycznie nie zaistniały okoliczności określone w przepisach ustawy – Prawo budowlane, skutkujące tym, iż decyzja ta nie wygasła. Wobec braku terminowej realizacji obowiązku sporządzenia przez wykonawcę kompletnej dokumentacji projektowej, działanie dyscyplinujące przewidziane w zawartej z nim umowie podjęto ze zwłoką, a przy obliczaniu kary umownej (110 tys. zł) nie uwzględniono wszystkich dni opóźnienia. Pomimo że projekty wykonawcze w części branż zostały sporządzone nierzetelnie, nie posiadały wymaganych uzgodnień w zakresie ochrony przeciwpożarowej, a odbiór wszystkich projektów nie został potwierdzony w sposób wskazany w umowie, wynagrodzenie ustalone w tej umowie zapłacono w pełnej wysokości bez potrącenia powyższej kary umownej.

Istotna część zrealizowanych robót budowlanych nie była objęta decyzją o pozwoleniu na budowę, a nowej decyzji nie uzyskano. Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy kompletnej dokumentacji związanej z realizacją inwestycji, co uniemożliwiło dokonanie pełnej oceny spełniania przez obiekt wymogów ochrony przeciwpożarowej. Nadzór inwestorski był sprawowany nierzetelnie, zarówno na etapie projektowania, jak i realizacji robót budowlanych.

W wyniku kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego nieprawidłowości stwierdzono przede wszystkim w przypadku zamówienia na roboty budowlane wraz z wykonaniem projektów wykonawczych i pełnieniem nadzoru autorskiego (dotyczyły opisu przedmiotu zamówienia, realizacji obowiązku udzielania wykonawcom wyjaśnień treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wprowadzenia istotnych zmian postanowień zawartej umowy, co w przypadku aneksu nr 2 skutkowało anulowaniem naliczonej kary umownej w kwocie 110 tys. zł). Ponadto zamówienia na wykonanie instalacji drenażu opaskowego wokół modernizowanego budynku udzielono z zastosowaniem niewłaściwego trybu (z wolnej ręki) oraz poniesiono z tego tytułu niecelowy wydatek na wykonanie prac związanych z odwodnieniem wykopów oraz instalacji odwodnienia świetlików systemowych. Projekt wykonawczy, na podstawie którego wykonano instalację drenażu opaskowego, sporządzono nierzetelnie.

Za przygotowanie dokumentacji do wniosku o dofinansowanie inwestycji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej POIiŚ) zapłacono zleceniobiorcy wynagrodzenie, pomimo braku wymaganego protokołu odbioru (podpisanego także przez zleceniodawcę). Zleceniobiorca nie zrealizował przy tym wszystkich zadań będących przedmiotem zawartej z nim umowy. Umowa ta miała charakter wieloletni, co skutkowało wydatkiem dokonanym po ponad sześciu latach i ośmiu miesiącach od daty zawarcia umowy. Zobowiązania, których zaciągnięcie uzasadniono realizacją inwestycji, zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej i terminowo uregulowane, jednakże część z nich skutkowała niecelowymi lub niegospodarnymi wydatkami w łącznej kwocie 174,1 tys. zł. Wnioski o płatność były składane terminowo. Wykazano w nich wydatki objęte umową o dofinansowanie projektu w ramach POIiŚ, prawidłowo udokumentowane dowodami księgowymi. W związku z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych poprzez zawarcie aneksu nr 2 do umowy na roboty budowlane wraz z wykonaniem projektów wykonawczych i pełnieniem nadzoru autorskiego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nałożył na projekt korektę finansową w kwocie 1 634,3 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne sformułowane po niniejszej kontroli dotyczyły m.in.:

- podjęcia działań w celu zalegalizowania, w trybie określonym w ustawie – Prawo budowlane, robót budowlanych zrealizowanych w ramach inwestycji „Termomodernizacja budynku ŚUW";
- pozyskania dokumentacji umożliwiającej dokonanie pełnej oceny spełniania przez zmodernizowany budynek wymogów ochrony przeciwpożarowej;
- zapewnienia użytkowania zmodernizowanego budynku zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej Katowice-Południe zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestepstwa, polegającego na wyłudzeniu dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Zawiadomienie z dnia 7 grudnia 2017 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o podejrzeniu popełnienia czynu z art. 17 ust. 6 ustawy o ndfp.

Prawidłowość realizacji projektu „Fabryka Czasu – stworzenie i wdrożenie 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową"

Delegatura w Poznaniu

I/17/003

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości realizacji projektu „Fabryka Czasu – stworzenie i wdrożenie 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową", z uwzględnieniem: prawidłowości wyboru projektu do dofinansowania; zgodności wykonania projektu z zawartą umową (harmonogramem rzeczowo-finansowym); wywiązania się stron umowy z obowiązków w zakresie zarządzania, rozliczania, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli, a także informacji o projekcie i jego promocji; osiągnięcia wskaźników realizacji celów projektu oraz kwalifikowalności wydatków i rozliczenia projektu oraz monitorowania, audytu i kontroli w zakresie realizacji umowy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola obejmowała dwie jednostki z terenu województwa wielkopolskiego: Kaliski Klub Sportowy Kalisz spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kaliszu (beneficjent) oraz Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (reprezentująca Instytucję Wdrażającą/Instytucję Pośredniczącą II stopnia).

PROBLEM

Kluczową rolą Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) jest wsparcie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. W ramach PO IG dotowane miały być projekty innowacyjne w skali kraju lub na poziomie międzynarodowym. Miały być one związane głównie z zastosowaniem nowych rozwiązań technologicznych, produktów, usług czy organizacji.

Zadaniem programu było ułatwienie dostępu do finansowania innowacyjnych przedsięwzięć podejmowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP). W ramach PO IG planowane są działania promocyjne na rzecz gospodarki, eksportu, jak i wzmocnienia wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego dla inwestorów.

Propozycja niniejszego tematu kontroli zgłoszona została do planu pracy NIK przez Komisję Sejmową Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki. Najwyższa Izba Kontroli w wyniku analizy umowy zidentyfikowała ryzyka w obszarach: wyboru projektu do dofinansowania i udzielenia dofinansowania; wykonania projektu zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym; wywiązania się stron umowy z obowiązków w zakresie zarządzania, rozliczania, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli oraz informacji i promocji, a także osiągnięcia wskaźników realizacji celów projektu, z kwalifikowalnością wydatków i rozliczeniem włącznie, oraz monitorowania, audytu i kontroli w zakresie realizacji umowy.

SYNTEZA

Objęty kontrolą projekt polegający na wdrożeniu 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową (Internetowy Doradca Sportowy, Internetowy Analityk Branży Sportowej, Internetowy Diagnosta Branży Sportowej) nie został zrealizowany zgodnie z umową o dofinansowanie, w tym z opisem zawartym we wniosku o dofinansowanie. Pomimo, że wydatki na wykonanie projektu zrealizowane zostały zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, nie doprowadziło to do stworzenia i udostępnienia 3 złożonych, innowacyjnych, międzynarodowych e-usług o cechach zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie. W konsekwencji, nie utrzymano również deklarowanej trwałości projektu.

Projekt nie realizuje założonych we wniosku o dofinansowanie funkcji. Ustalono, że „ta strona internetowa nie funkcjonuje"; w rezultacie skorzystania z tej strony internetowej „nie uzyskano żadnej korzyści"; strona internetowa projektu „jest nieprzydatna". Realizacja projektu nie doprowadziła do osiągnięcia jego celu na poziomie produktu, tj. nie stworzono i nie udostępniono na rynku 3 nowych e-usług: IDS, IABS i IDBS, w szczegółowości zadeklarowanej we wniosku o dofinansowanie. Pomimo nieosiągnięcia celu projektu i nieutrzymania jego trwałości spółka potwierdziła pełne osiągnięcie wskaźników realizacji projektu. Ustalone poziomy wskaźników rezultatu odnoszące się do efektów biznesowych, jako liczba sprzedanych e-usług, nie odpowiadały przedstawionej prognozie przepływów finansowych. Spółka nie zrealizowała zadeklarowanych wielkości przychodów z e-usług i innych związanych z udostępnieniem zasobów serwisu w łącznej kwocie 619 935 zł, które wyniosły zaledwie 32 004,60 zł (tj. 5,2%). Część z przedłożonych w toku kontroli dowodów sprzedaży e-usług nie spełniała wymogów wynikających z przepisów art. 106e ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o podatku od towarów i usług. Nie zgłoszono również Głównemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbioru danych osobowych pozyskiwanych w związku ze świadczeniem e-usług w ramach projektu.

Ustalenia kontroli wskazują na ułomność systemu dofinansowania projektów dotyczących innowacyjnych rozwiązań w obszarze informatycznym finansowanych środkami unijnymi i krajowymi. Wyniki kontroli, skutkujące podjęciem działań naprawczych oraz sporządzeniem zawiadomień o czynach karalnych, wskazują na potrzebę systematycznego kontrolowania tego obszaru.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Ustalenia kontroli identyfikują i ujawniają przejawy nieprawidłowości i nadużyć w wydatkowaniu środków europejskich przeznaczonych na rozwój innowacyjności w gospodarce. Stały się one również podstawą do skierowania do właściwych organów zawiadomień o popełnieniu czynów karalnych. Wyniki kontroli wskazują na potrzebę objęcia przez podmioty uprawnione, w tym udzielające wsparcia, wzmożonym nadzorem sposobu realizacji projektów innowacyjnych w sferze e-gospodarki.

Zapewnienie przez gminy bezpieczeństwa w miejscach wykorzystywanych do kąpieli w województwie lubuskim

Delegatura w Zielonej Górze

I/17/004

CEL KONTROLI

Ocena, czy gminy zapewniły bezpieczeństwo w miejscach wykorzystywanych do kąpieli, których są organizatorami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Jednostki samorządu terytorialnego.

PROBLEM

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli stanowi zadanie gminy. Kontrola przeprowadzona w ramach tematu P/14/056 *Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli*, która nie obejmowała województwa lubuskiego, wykazała, że ponad połowa skontrolowanych organów wykonawczych gmin nie sprawowała dostatecznego nadzoru nad jakością wody w kąpieliskach i w miejscach wykorzystywanych do kąpieli. Wyniki kontroli R/16/003 *Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków*, przeprowadzonej przez Delegaturę w Zielonej Górze, wskazały, że w następstwie nieprawidłowego gminnego nadzoru dopuszczono do sytuacji, w której ilość ścieków oczyszczonych w skontrolowanych gminach odpowiadała średnio 55,5%, a w skrajnym przypadku zaledwie 4,5% ilości zużytej wody. W mediach pojawiały się informacje na temat zanieczyszczeń jezior spowodowanych nielegalnym odprowadzaniem nieczystości. Powyższe okoliczności, a także fakt, że nie prowadzono w województwie lubuskim, które jest jednym z najbardziej zasobnych w jeziora regionów, kontroli pozwalającej na ocenę prawidłowości zapewnienia

przez gminy bezpieczeństwa w miejscach wykorzystywanych do kąpieli, uzasadniały potrzebę przeprowadzenia takiej kontroli. Wartość dodaną kontroli stanowi określenie obszarów, w których funkcjonowanie kontrolowanych jednostek wymaga poprawy.

SYNTEZA

Większość, tj. 13 z 15 skontrolowanych gmin nienależycie zapewniła bezpieczeństwo w miejscach wykorzystywanych do kąpieli – stwierdzono w nich braki w zakresie wyposażenia w sprzęt ratunkowy, pomocniczy, urządzenia sygnalizacyjne i ostrzegawcze, sprzęt medyczny, leki i artykuły sanitarne. Stałej kontroli wyznaczonych miejsc wykorzystywanych do kąpieli przez ratowników wodnych nie zapewniło siedem spośród 15 gmin. Ponad połowa skontrolowanych gmin (8 na 15) nie utworzyła w miejscach wykorzystywanych do kąpieli wymaganych stanowisk do obserwacji dla ratowników. Ponadto, w ponad połowie gmin (8 na 15) nie wypełniono obowiązku, bądź częściowo zrealizowano obowiązek, wyznaczenia w miejscach wykorzystywanych do kąpieli stref dla umiejących i nieumiejących pływać oraz brodzika dla dzieci. Stwierdzono również w przypadku 10 z 15 kontrolowanych gmin niewypełnianie obowiązku umieszczenia na terenie miejsc wykorzystywanych do kąpieli wymaganych przepisami prawa tablic informacyjnych, bądź prezentowano niepełne informacje. W 13 z 15 gmin nie zapewniono właściwego oznakowania głębokości wody. W 10 z 15 gmin nie umieszczono w ogólnie dostępnym miejscu informacji na temat zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego, ograniczeń w korzystaniu z wyznaczonego obszaru wodnego i sposobu powiadamiania o wypadkach wraz z numerami alarmowymi. Stwierdzono również w 7 z 15 skontrolowanych gmin naruszenie terminu wykonania badania jakości wody. Spośród przyczyn nieprawidłowości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w miejscach wykorzystywanych do kąpieli oraz nieskuteczności podejmowanych działań Najwyższa Izba Kontroli wskazała zarówno niewystarczające środki finansowe, którymi gminy dysponowały, jak i zaniedbania, których dopuściły się osoby odpowiedzialne. Ustalono również, iż większość skontrolowanych gmin nieprawidłowo wypełniła obowiązki związane z wyznaczeniem miejsc wykorzystywanych do kąpieli. I tak, 7 z 10 gmin, których obowiązek ten dotyczył, nie uzyskało zgody właściciela wody lub przyległego gruntu na zorganizowanie miejsca wykorzystywanego do kąpieli. Z kolei obowiązku zgłoszenia wyznaczenia miejsc wykorzystywanych do kąpieli właściwemu miejscowo staroście nie zrealizowało 12 spośród 15 gmin objętych kontrolą.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Łącznie sformułowano 39 wniosków pokontrolnych, m.in.dotyczących: zgłaszania właściwemu organowi faktu wyznaczenia miejsca wykorzystywanego do kąpieli, uzyskania zgody właściciela wody i przyległego gruntu na zorganizowanie miejsca wykorzystywanego do kąpieli, prawidłowego oznakowania miejsca wykorzystywanego do kąpieli, zapewnienia stałej kontroli przez ratowników wodnych, prawidłowego wyposażenia miejsca wykorzystywanego do kąpieli w sprzęt ratunkowy i pomocniczy, urządzenia sygnalizacyjne i ostrzegawcze (wzrokowe i słuchowe), sprzęt medyczny, leki oraz artykuły sanitarne, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przeprowadzania badań jakości wody w wymaganych terminach.

Pozyskiwanie przez gminy środków i zasady przydziału mieszkań komunalnych i socjalnych

Delegatura w Kielcach

K/17/003

CEL KONTROLI

Ocena zaspokajania przez gminy potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, pozyskiwania przez gminy środków na budownictwo komunalne i socjalne, a także ochrona zasobów mieszkaniowych przed dekapitalizacją.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrole przeprowadzono w Urzędzie Miasta i Gminy Małogoszcz oraz Urzędzie Miejskim w Stąporkowie.

PROBLEM

Obowiązek zaspokajania przez gminę potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców nakłada ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Aby otrzymać mieszkanie z zasobu lokalowego gminy, należy przede wszystkim spełnić kryterium dochodowe, tj. posiadać dochód nie wyższy niż próg wskazany w uchwale rady gminy. Ponadto wnioskodawca powinien wykazać, że znajduje się

w trudnych warunkach mieszkaniowych lub w ogóle nie posiada żadnego lokalu mieszkalnego. Czas oczekiwania na mieszkanie socjalne wynosi od kilku miesięcy, do kilku lat. Nie wiadomo również, czy przydziały otrzymują osoby najbardziej potrzebujące. Jak gmina dba o swój zasób mieszkaniowy, czy chroni go przed dewastacją.

SYNTEZA

Gmina Małogoszcz zapewniła rozwiązania organizacyjne pozwalające na kształtowanie polityki w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi jej mieszkaniowy zasób. Przepisy prawa miejscowego stanowiące podstawę kształtowania i wdrażania polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zostały opracowane przed kilkunastu laty, co może budzić obawy co do ich aktualności. W latach 2010-2015 nie zgłoszono projektu uchwały dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, natomiast program na lata 2016-2012 został sporządzony nierzetelnie. W obowiązujących w gminie przepisach nie został określony sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych. Gmina w sposób czytelny i przejrzysty prowadziła wykaz lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy. Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych nie był poddany kontroli społecznej, ponieważ w gminie nie została powołana społeczna rada (komisja) mieszkaniowa. Pomimo nieprowadzenia listy oczekujących wszystkie złożone wnioski były ewidencjonowane w wykazie wpływających spraw prowadzonym na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej. Opiniowaniem złożonych przez mieszkańców gminy wniosków zajmowała się doraźna komisja powołana przez Radę Miejską w Małogoszczu, w której skład wchodzili radni gminy. Gmina nie pozyskiwała środków na budownictwo mieszkań komunalnych i socjalnych. Gmina korzystała z możliwości, jakie daje ustawa o ochronie praw lokatorów w zakresie kontrolowania stanu technicznego wynajętych lokali. Przeprowadzone kontrole, jak również analiza treści skarg kierowanych do urzędu, nie wykazały nieprawidłowości polegających na dewastacji tych lokali przez najemców. Gmina Stąporków zapewniła rozwiązania organizacyjne pozwalające na kształtowanie polityki w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi jej mieszkaniowy zasób. Uchwalony został *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stąporków na lata 2012-2016*. Obowiązujące zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stąporków zawierały wszystkie elementy wymagane art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych nie był poddany kontroli społecznej, ponieważ w gminie nie została powołana społeczna rada (komisja) mieszkaniowa. Opiniowaniem złożonych przez mieszkańców gminy wniosków zajmowała się powołana przez burmistrza komisja mieszkaniowa, w której skład wchodzili pracownicy urzędu i jednostek podległych burmistrzowi.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Wyeliminowanie przypadków niezgłaszania projektów uchwał dotyczących wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
- Uzupełnienie programu na lata 2016-2020 o brakujące zapisy.
- Analizowanie nakładów i efektów działań wynikających z realizacji programu na lata 2016-2020 przed sporządzeniem kolejnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
- Określenie sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych.
- Objęcie kontrolą działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi zasób mieszkaniowy gminy.
- Powołanie społecznej rady mieszkaniowej, która kontrolowałaby tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych.

Planowanie i finansowanie przez gminy oświetlenia przestrzeni publicznej

Departament Administracji Publicznej

R/17/001

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności działań gmin na rzecz oświetlenia przestrzeni publicznej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminy.

PROBLEM

Kontrola doraźna w tym zakresie miała na celu sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w 2012 r. oraz weryfikację przedmiotu ewentualnej kontroli koordynowanej i zakresu jej przeprowadzania. Oświetlenie przestrzeni publicznej w gminach podyktowane jest przede wszystkim potrzebami zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom oraz bezpieczeństwa ruchu lokalnego, zarówno samochodowego, rowerowego, jak i pieszego. Jak wykazały wyniki doraźnej kontroli NIK przeprowadzonej przez NIK w 2012 r., problemy gmin z finansowaniem oświetlenia dróg są wynikiem m.in. nieprecyzyjnych przepisów ustawy – Prawo energetyczne (dalej: Pe). Powoduje to spory z firmami energetycznymi przede wszystkim o koszty energii, konserwacji i modernizacji punktów świetlnych. Ostatnie nowelizacje Pe nie rozwiązały problemu. Nie został zrealizowany wniosek *de lege ferenda* dotyczący ustawowego zdefiniowania pojęcia „punkt świetlny". W związku z ww. kontrolą NIK wnioskowała też o: umożliwienie gminom wyboru wykonawców konserwacji oświetlenia ulicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w przypadku gdy właścicielami punktów świetlnych są przedsiębiorstwa energetyczne; wskazanie, że gmina dokonująca zakupu energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej ma status odbiorcy, od którego to statusu uzależniona jest możliwość zakupu energii elektrycznej w trybie konkurencyjnym; wprowadzenie obowiązku ustalania warunków technicznych planowanego oświetlenia oraz warunków przejmowania przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania oświetlenia zlokalizowanego przy drogach krajowych pomiędzy GDDKiA (jako głównym inwestorem dróg krajowych) a gminami (jako jednostkami zobowiązanymi do finansowania oświetlenia dróg krajowych). Kierunki zmian w Pe zaproponowane przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w październiku 2016 r. spotkały się z poparciem gmin, ale też ze zdecydowaną krytyką ze strony firm zajmujących się przesyłem i gospodarką instalacją oświetleniową. Firmy te prezentują tezę, że zmiany legislacyjne powinny iść w kierunku uregulowania współpracy pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a gminą.

SYNTEZA

Kontrolowane urzędy gmin wywiązywały się z obowiązku zapewnienia oświetlenia dróg i placów znajdujących się na ich terenie, w tym modernizacji i uzupełnienia punktów świetlnych, w sposób oszczędny, z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców, niemniej jednak w kontrolowanych urzędach wystąpiły przypadki nieprawidłowości. W kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono problemów we współpracy właścicieli sieci energetycznej i gmin. Gminy podejmowały działania ukierunkowane na poszukiwanie alternatywnych dostawców energii elektrycznej. W zakresie zakupu usług konserwacji, modernizacji i budowy punktów świetlnych stosowano tryby konkurencyjne.

Ważniejsze nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli dotyczyły:

- niedokonania aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne;
- nieprzestrzegania zasad klasyfikowania wydatków określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych;
- nieujęcia w ewidencji środków trwałych majątku składników infrastruktury oświetlenia, powstałych w wyniku zrealizowanych inwestycji, w tym zamontowanych urządzeń instalacji oświetlenia (tj. lamp specjalistycznych oraz słupów oświetleniowych), co było niezgodne z ustawą o rachunkowości i rozporządzeniem Ministra Finansów z 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;
- nieprowadzenia i nieaktualizowania w latach 2014-2017 ewidencji dróg gminnych, co było niezgodne z art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz § 16 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;
- niesporządzenia i nieprzekazania za 2016 r. Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg publicznych na terenie gminy, co było niezgodne z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach, a za 2015 r. na przekazaniu danych nierzetelnych;
- nieprowadzenia w urzędzie gminy w 2017 r. (do 30 sierpnia) działań audytowych wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego, co było niezgodne z art. 274 ust. 3 w związku z art. 275 i art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:
- terminowe dokonywanie aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zgodnie z prawem energetycznym;
- bieżące prowadzenie ewidencji dróg gminnych, zgodnie z ustawą o drogach publicznych;
- przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zgodnych ze stanem faktycznym informacji dotyczących dróg gminnych, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach;
- zatrudnienie audytora wewnętrznego w urzędzie gminy, w związku z przekroczeniem progów określonych w art. 274 ust. 3 i 278 ust. 3 ufp;
- klasyfikowanie wydatków dotyczących oświetlenia przestrzeni publicznej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych;
- prawidłowe klasyfikowanie wydatków na infrastrukturę oświetleniową, zgodnie z zasadami określonymi w ufp i przepisach wykonawczych oraz zapewnienie ujmowania nabytych przez gminę składników infrastruktury oświetleniowej w ewidencji środków trwałych.

Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim

Delegatura w Białymstoku

R/17/001

CEL KONTROLI

Ocena sposobu zabezpieczenia elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto sześć jednostek samorządu terytorialnego (dwa starostwa powiatowe, dwa urzędy gminy oraz dwa ośrodki pomocy społecznej).

PROBLEM

Stale zwiększający się stopień informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze idzie w parze ze wzrostem świadomości o możliwych niebezpieczeństwach niekontrolowanego „wycieku" danych z systemów prowadzonych przez te podmioty. Raport z początku 2016 r. (opublikowany na stronie: http://www.portalsamorzadowy.pl) wskazuje, że Polska jest najbardziej zagrożonym krajem w Unii Europejskiej pod względem ataków cyberprzestępców. Ponadto na portalu: niebezpiecznik.pl/post/atak-na-samorządy/ podano przykład ataku skierowanego na jednostki samorządu terytorialnego, nakłaniającego do zainstalowania fałszywej aktualizacji jednego z programów finansowych. Istotna zatem staje się kwestia wprowadzenia odpowiedniego poziomu zabezpieczeń technicznych, przekazania i utrwalenia w pracownikach zasad związanych z bezpieczeństwem informatycznym oraz właściwa realizacja zadań przez administratorów danych osobowych i administratorów bezpieczeństwa informacji (jeżeli tacy zostali powołani).

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że we wszystkich sześciu jednostkach nie podejmowano większości działań wymaganych przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi, zmierzających do zapewnienia ochrony posiadanych zasobów informacyjnych, co w znaczący sposób obniżało poziom ich bezpieczeństwa. Powyższa ocena wynikała w szczególności z ustaleń, które wykazały m.in., że: użytkownikom komputerów wykorzystywanych do przetwarzania danych nadano uprawnienia administratora systemów operacyjnych tych urządzeń, nie tworzono kopii zapasowych posiadanych baz danych, nie odbierano uprawnień w systemach byłym pracownikom, nie zapewniono właściwej autoryzacji dostępu do systemów operacyjnych komputerów oraz ochrony antywirusowej. Nie wywiązano się z obowiązku rejestracji części prowadzonych zbiorów danych osobowych, a przyjęta dokumentacja wewnętrzna opisująca sposób przetwarzania danych osobowych była niekompletna lub nieaktualna. Wystąpiły także przypadki przetwarzania danych osobowych przez osoby nieposiadające stosownych upoważnień w tym zakresie wydanych przez administratora danych osobowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane do objętych kontrolą jednostek dotyczyły głównie: ograniczenia uprawnień pracownikom jednostek w systemach operacyjnych komputerów, zmiany sposobu wykonywania i przechowywania kopii bezpieczeństwa danych, aktualizacji regulacji wewnętrznych opisujących przetwarzanie danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ich ochronę.

Prawidłowość udzielania zamówień publicznych i nadzoru nad ich realizacją przez Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Ełckiej

Delegatura w Olsztynie

S/17/001

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości przygotowania, udzielenia i nadzoru nad realizacją zamówień publicznych przez Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Ełckiej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Ełckiej.

PROBLEM

Kontrola została podjęta na podstawie wniosku posła na Sejm RP o zabadanie prawidłowości udzielania zamówień publicznych przez Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Ełckiej (DPS), w związku z sygnałami przekazanymi przez zakładową organizację NSZZ „Solidarność". Podnoszone we wniosku zarzuty wskazywały na nieprzestrzeganie przez kierownictwo Domu Pomocy Społecznej przepisów dotyczących udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, prowadzące m.in. do preferowania jednego wykonawcy usług konserwacyjno-remontowych, oraz niedostateczny nadzór nad jakością realizacji zamówień w zakresie robót budowlanych. Ponadto, zasygnalizowano kwestie związane z łączeniem funkcji w DPS i gospodarstwie pomocniczym oraz zwiększoną śmiertelność pensjonariuszy. Wnioskowano o objęcie kontrolą okresu sięgającego roku 2000.

SYNTEZA

Ze względu na rodzaj i skalę nieprawidłowości negatywnie oceniono przygotowanie i przeprowadzanie procedur udzielania zamówień publicznych. W wyniku analizy próby 19 zamówień publicznych stwierdzono bowiem przypadki istotnego naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (pzp) mogące skutkować naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Stwierdzono również szereg przypadków nieprzestrzegania zasady konkurencyjności przy udzielaniu zamówień podlegających regulacjom wewnętrznym.

Dopuszczono do błędnego ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, co w przypadku zamówienia na dostawę gazu propan-butan udzielonego w 2014 r. skutkowało niezastosowaniem procedury udzielania zamówienia wymaganej dla zamówień o wartości przekraczającej kwoty, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp. Opis przedmiotu trzech zamówień na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymania porządku i czystości sformułowano w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący oraz mogący utrudniać uczciwą konkurencję. Ponadto, w przypadku zamówień udzielonych na podstawie przepisów pzp, stwierdzono również nieprawidłowości polegające na: niedotrzymaniu ustawowego

terminu na przekazanie Urzędowi Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (po dwóch postępowaniach) oraz niezgodności w chronologii zdarzeń ujętych w protokołach trzech przetargów nieograniczonych. W przypadku zbadanych zamówień publicznych niepodlegających przepisom pzp, a udzielanych na podstawie wewnętrznych regulacji, istotne nieprawidłowości polegały na: niedotrzymaniu wymogu kierowania zaproszeń do złożenia ofert do co najmniej trzech wykonawców (w przypadku sześciu postępowań) oraz faktycznym nieprzestrzeganiu zasady konkurencyjności przy udzieleniu siedmiu zamówień na dostawę odzieży i obuwia (zapytania ofertowe kierowano do wykonawców, którzy w przeważającej części nie byli zainteresowani złożeniem ofert).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o zapewnienie rzetelnego ustalania wartości szacunkowej zamówień publicznych, w tym dokumentowania metod i obliczeń takiego szacowania. Podjęcie działań mających na celu przestrzeganie ustawowych wymogów udzielania zamówień publicznych w zakresie jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia. Wprowadzenie rozwiązań służących przestrzeganiu wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza w zakresie zapewnienia faktycznej rywalizacji między wykonawcami.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Skierowano zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w związku z dwoma czynami określonymi w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wybrane aspekty działalności Miasta i Gminy Lwówek

Delegatura we Wrocławiu

S/17/002

CEL KONTROLI

Ocena wybranych aspektów działalności Miasta i Gminy Lwówek (woj. wielkopolskie) w obszarach gospodarowania środkami publicznymi i sprawowania nadzoru, dotyczących: lokalizacji i budowy farm wiatrowych, realizacji zamówień publicznych, gospodarowania nieruchomościami, sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz kształtowania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miasta i Gminy w Lwówku.

PROBLEM

Kontrola doraźna (skargowa), podjęta w związku z wnioskiem posła na Sejm RP o przeprowadzanie kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy Lwówek przez jednostkę inną niż właściwa miejscowo Delegatura NIK w Poznaniu. Przedstawione w korespondencji skargowej zarzuty dotyczyły w szczególności:

- patologicznych relacji pomiędzy inwestorem farm wiatrowych (które mają być budowane na terenie Miasta i Gminy Lwówek) a Burmistrzem Miasta i Gminy Lwówek (dalej: burmistrz);
- zamkniętego kręgu zleceniobiorców usług oraz prac remontowo-budowalnych zlecanych przez burmistrza;
- przeprowadzenia postępowania przetargowego na przebudowę gminnego przedszkola i żłobka, którego beneficjentem został wykonawca powiązany rodzinnie z burmistrzem;
- realizacji dowozu dzieci do placówek oświatowych autobusami o znacząco gorszym stanie technicznym, niż wynikało to z dokumentacji przetargowej;
- zmniejszenia dochodów z tytułu dzierżawienia żwirowni przez Miasto i Gminę Lwówek, pomimo zwiększenia intensywności wydobycia kruszca;
- kilkakrotnego podwyższania kosztów wykonania kanalizacji ściekowej w miejscowości Zębowo (częste niewykonywanie przyłączy).

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalność skontrolowanej jednostki w zakresie planowania na terenie gminy farm wiatrowych, realizacji zamówień publicznych, gospodarowania nieruchomościami, sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Zakładem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Lwówku oraz ustalania cen usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stwierdziła w poszczególnych, poddanych kontroli obszarach, nieprawidłowości, które dotyczyły:

- powołania za wynagrodzeniem do składu Rady Nadzorczej Zakładu Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Lwówku jednego z członków, który w latach 2010-2014 jednocześnie był odpłatnie członkiem rad nadzorczych spółek, w których inne samorządy posiadały 100% udziałów, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi i spowodowało wypłatę nienależnego wynagrodzenia w łącznej kwocie 51,1 tys. zł;
- udzielenia w dniu 23 maja 2011 r. zamówienia publicznego o wartości szacunkowej stanowiącej równowartość 17,3 tys. euro bez stosowania przepisów pzp, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 tej ustawy;
- niedopuszczalnego udzielenia w dniu 18 listopada 2016 r. zamówienia dodatkowego w trybie zamówienia z wolnej ręki w oparciu o art. 67 ust. 1 pkt 5 prawa zamówień publicznych (pzp), gdyż na podstawie ustawy nowelizującej pzp, która weszła w życie z dniem 28 lipca 2016 r., ww. przepis został uchylony, co wykluczyło możliwość udzielania zamówień dodatkowych w trybie zamówienia z wolnej ręki;
- zlecenia wykonania usług polegających na usuwaniu zakrzaczeń lub drzew, a także koszeniu poboczy, na które wydatkowano łącznie 85,1 tys. zł, bez wskazania dokładnego miejsca realizacji usługi i/lub jednostki miary jej wykonania, co było działaniem nierzetelnym;
- wprowadzenia wewnętrznej procedury udzielania zamówień publicznych, co do których ze względu na ich wartość nie miały zastosowania przepisy pzp, w dniu 31 marca 2015 r., co było działaniem nierzetelnym, gdyż Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wnioskowała o wdrożenie takiej regulacji już w grudniu 2012 r.;
- niezawarcia pisemnych umów na roboty budowlane o łącznej o wartości 129,9 tys. zł, mimo że wymagały tego obowiązujące w urzędzie w tym zakresie regulacje wewnętrzne;
- niezgodnego z dokumentami źródłowymi sporządzenia protokołu z postępowania w jednym z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, co było działaniem nierzetelnym;
- nieprzyjęcia na lata 2011-2016 Programu Ochrony Środowiska, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- niewykonania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy wynikających z art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co skutkowało brakiem realizacji obowiązku polegającego na przekazaniu wyników tych analiz Radzie Miejskiej w Lwówku;
- niesporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości za okres 2010-2014, czego wymagał art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi dotyczące:

- potrzeby rozważenia przez burmistrza podjęcia działań wzmacniających funkcjonowanie w urzędzie kontroli zarządczej, w celu urzeczywistnienia określonego w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej przez niego jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy;
- rozważenia w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Zakładem Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Lwówku potrzeby wprowadzenia instrumentów, takich jak: opracowanie polityki właścicielskiej, obejmującej w szczególności długoterminowe cele społeczne i ekonomiczne spółki komunalnej; ujęcie polityki właścicielskiej w dokumentach strategicznych; wprowadzenie procedur cyklicznego monitorowania i oceny działalności ekonomiczno-finansowej spółki; określenie kryteriów oceny organów spółek; obejmowanie spółki audytem/kontrolą.

Wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli dotyczył podjęcia, w ramach uprawnień Zgromadzenia Wspólników ZGK, działań w celu zwrotu spółce nienależnie pobranego wynagrodzenia z tytułu zasiadania w radzie nadzorczej przez pana K.K. w latach 2010-2014.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Informację o wynikach kontroli przesłano do Delegatury CBA w Poznaniu oraz przewodniczącego Rady Miejskiej w Lwówku.

Prawidłowość udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego

Delegatura w Kielcach

S/17/005

CEL KONTROLI

Ocena właściwego umocowania osób wykonujących zadania w imieniu organów samorządowych wydających decyzje administracyjne, a w konsekwencji ocena legalności tych decyzji administracyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej.

PROBLEM

Prowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach kontrola P/15/035 *Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego* wykazała, że decyzje o nałożeniu kary pieniężnej, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, wydawane były przez osobę nieuprawnioną. W konsekwencji doszło do stwierdzenia nieważności decyzji i zwrotu nałożonych kar. Wobec powyższego można było przypuszczać, że również w innych wydziałach Urzędu Marszałkowskiego oraz innych jednostkach samorządu terytorialnego dochodzi do wykonywania zadań, w tym wydawania decyzji administracyjnych, przez osoby nieuprawnione.

SYNTEZA

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego (UMWŚ) przyjęto zasady udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka Województwa. W latach 2012-2017 (I kwartał) w prowadzonych w UMWŚ ewidencjach ujęto 269 upoważnień udzielonych przez marszałka, w tym 91 upoważnień do wydawania decyzji. Rejestry upoważnień prowadzone były jednak nierzetelnie, ponieważ nie ujęto siedmiu upoważnień (pełnomocnictw) udzielonych przez Marszałka Województwa pracownikom urzędu, trzy numery upoważnień nadano dwukrotnie oraz ujęto trzy upoważnienia do wydawania decyzji w niewłaściwym rejestrze. Stwierdzono dwa przypadki udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu marszałka osobom nieuprawnionym (wicemarszałkowi).

W okresie objętym kontrolą osoby, które nie zostały upoważnione przez marszałka, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, do wydawania decyzji w jego imieniu, podpisały łącznie 150 spośród 1216 badanych decyzji (12,3%). W wyniku stwierdzenia nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, w związku z podpisaniem ich przez osoby nieuprawnione, zwrócono 20 tys. zł podmiotom, którym wymierzono te kary. W przypadku unieważnienia wydanych w latach 2012-2014 przez osoby nieuprawnione decyzji i żądania zwrotu wymierzonych kar pieniężnych urząd może być zobowiązany do zapłaty 117,5 tys. zł.

Spośród 20 zbadanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, w 13 stwierdzono naruszenie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

W latach 2012-2017 (I kwartał) Starosta Skarżyski udzielił 580 upoważnień, w tym 29 do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Cztery upoważnienia, z tego jedno do wydawania decyzji administracyjnych i trzy do poświadczania za zgodność odpisu dokumentu dla celów przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego, w tym jedno dodatkowo w zakresie wydawania skierowań do kształcenia specjalnego, zostały udzielone przez wicestarostę, tj. osobę nieuprawnioną. W Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej (starostwo) rzetelnie ewidencjonowano udzielane upoważnienia. W okresie objętym kontrolą osoba, która nie posiadała wydanego przez starostę, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, upoważnienia do wydawania decyzji w jego imieniu, podpisała 90 decyzji spośród 469 badanych (19,2%).

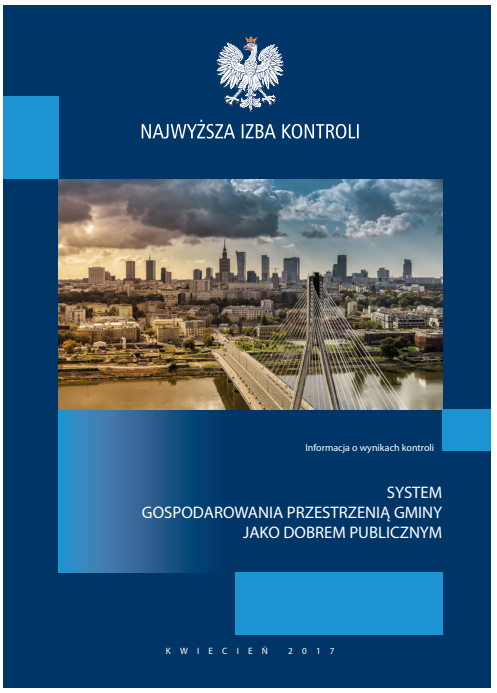
W 24 decyzjach z 469 badanych (5,1%) błędnie oznaczono organ administracji publicznej wydający decyzję – wskazano starostwo zamiast starosty. Jeden z pracowników starostwa wydający decyzje administracyjne w imieniu starosty nie złożył wymaganego oświadczenia o stanie majątkowym za 2015 r. i 2016 r. Starosta nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania powyższych oświadczeń.

Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych w UMWŚ i starostwie nieprawidłowości wskazują na nie w pełni właściwe funkcjonowanie w powyższych jednostkach kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w badanym zakresie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do kontrolowanych jednostek o wydawanie decyzji administracyjnych jedynie przez osoby posiadające stosowne upoważnienia.

Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo



3. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

Problematyka związana z budownictwem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz gospodarką mieszkaniową jest corocznie przedmiotem badań Najwyższej Izby Kontroli. Dewastacja ładu przestrzennego jest zjawiskiem trwałym i często nieodwracalnym, a konsekwencje błędnych decyzji ponosić będą przyszłe pokolenia. NIK, dostrzegając wagę problemu, opracowała w 2017 r. informację systemową (megainformację) pt. *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, w której uwzględniono wyniki 40 kontroli przeprowadzonych w tym obszarze w latach 2010-2016 (I półrocze). W opracowaniu wykorzystano także informacje uzyskane w trakcie dwóch eksperckich dyskusji panelowych (na Politechnice Łódzkiej, pn. „Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego" oraz w siedzibie NIK w Warszawie, pn. „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią").

Przedstawiona w wymienionym dokumencie analiza wyników ponad 40 kontroli wykazała, że funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Polska przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców. Skutki wadliwie zarządzanej przestrzeni to przede wszystkim: niekontrolowana urbanizacja, tj. rozlewanie się zabudowy na obrzeża miast, co wywołuje różnego rodzaju problemy społeczne, środowiskowe i ekonomiczne; lokowanie inwestycji, w tym mieszkaniowych, na obszarach zagrożonych powodzią, bez zagwarantowania bezpieczeństwa osobom żyjącym lub prowadzącym działalność na tych terenach; brak pełnej ochrony zabytków czy obszarów o szczególnych wartościach przyrodniczych; dewastacja ładu przestrzennego, co jest zjawiskiem trwałym i niejednokrotnie nieodwracalnym, a konsekwencje błędnych decyzji ponosić będą przyszłe pokolenia; niska ocena polskich miast pod względem atrakcyjności dla inwestorów i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w praktyce nie pełni roli podstawowego narzędzia kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, ponieważ: założenia lokalnej polityki przestrzennej gmin, określone w studium, nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego; dokumenty określające politykę przestrzenną gmin (studium) są nieaktualne i niekompletne, co znacznie ogranicza ich rolę w systemie gospodarowania przestrzenią; nieprawidłowości w sposobie finansowania prac mających na celu dokonanie zmian w studium, uleganie presji inwestorów, świadczą o niepostrzeganiu przez organy gmin studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako istotnego dokumentu lokalnej polityki przestrzennej.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące podstawę gospodarowania przestrzenią w gminach, mają niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, ze względu na niskie pokrycie powierzchni kraju (ok. 30%) oraz brak ich aktualizacji. Brak jest skutecznych instrumentów finansowych prowadzenia polityki przestrzennej w gminach, co powoduje ryzyko występowania nieprawidłowości w procesie opracowania dokumentacji planistycznej, a także niepodejmowanie przez gminy prac nad uchwalaniem miejscowych planów ze względu na koszty związane z ich uchwalaniem oraz groźbę wypłaty potencjalnych odszkodowań w związku ze zmianą dotychczasowego przeznaczenia terenu. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przejęły podstawową rolę w procesie gospodarowania przestrzenią, co nie gwarantuje zachowania ładu i zrównoważonego rozwoju, a warunki ich wydawania powodują możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z ustaleniami studium. Dla racjonalnego kształtowania przestrzeni z zachowaniem ładu przestrzennego, jej szczególnych walorów, w tym krajobrazowych, niezbędna jest dobra organizacja wszystkich procesów i współpraca podmiotów, których interesy (zarówno prywatne, jak i publiczne) w tej przestrzeni są realizowane.

Wyniki przeprowadzonej przez NIK analizy wskazują na potrzebę niezwłocznego podjęcia działań prowadzących do zmiany systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, w ramach którego możliwe byłoby wypracowanie kompromisu między interesem społeczności lokalnej zapewnianiającym wysoką jakości życia (dostęp do oświaty, kultury, usług, transportu, itp.), interesami inwestorów gwarantującymi gminie rozwój, dochody podatkowe oraz potencjalne miejsca pracy a wymogami niezbędnymi dla zachowania wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych.

W Polsce dla gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym niezbędny jest system, w którym:
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określające kluczowe uwarunkowania w procesie kształtowania ładu przestrzennego, powinno być wiążące przy ustalaniu lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny odgrywać główną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego, a ich opracowanie powinno być obligatoryjne co najmniej dla terenów objętych ochroną przyrody,

krajobrazu i zabytków oraz przeznaczonych na realizację zadań gmin, w tym przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej oraz dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi;
– decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mogą być sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a okres ich obowiązywania powinien być ograniczony.

Należy ponadto wprowadzić czytelne zasady udziału podmiotów prywatnych w finansowaniu kosztów dokumentacji planistycznej; doprowadzić do aktualizacji i spójności wszystkich dokumentów planistycznych określających kierunki rozwoju gminy, tworząc mechanizm wsparcia dla gmin; wdrożyć metody skutecznego informowania lokalnych społeczności, zapewniające zwiększenie udziału interesariuszy w procesie planowania przestrzennego.

Tezy i rekomendacje zawarte w przytoczonej informacji systemowej znalazły potwierdzenie w wynikach przeprowadzonej już po sporządzeniu tego opracowania kontroli *Kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach*. NIK stwierdziła, że skontrolowane miasta podejmowały wprawdzie działania zmierzające do poprawienia jakości przestrzeni publicznej, jednak ich skuteczność różniła się od siebie. W tym celu tworzyły np. parki kulturowe, które są efektywnym narzędziem ochrony krajobrazu. Jednak, jak pokazała kontrola, samorządy niezbyt często z niego korzystały, co wynika m.in. z trudności w stosowaniu przepisów ustawy o zabytkach. Wyniki kontroli wskazują także, że zarówno wojewódzcy, jak i miejscy konserwatorzy zabytków nie wykonywali faktycznie nadzoru konserwatorskiego nad parkiem kulturowym jako całością, lecz jedynie nad wpisanymi do rejestru zabytkami, położonymi na terenie parku.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także, że w większości, tj. 88%, zbadanych w ramach kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego regulacje dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń miały charakter fakultatywny. W trakcie kontroli ujawniono przypadki zapisów wzajemnie się wykluczających w ramach jednego planu miejscowego, niespójności, a nawet znaczących różnic pomiędzy zapisami planów miejscowych obowiązujących na obszarze parku kulturowego a uchwałą o jego utworzeniu. Ponadto miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mimo że stanowią prawo miejscowe, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, nie były w większości przypadków przestrzegane i stosowane przez zarządców dróg przy wydawaniu decyzji o zajęciu pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy oraz przez wojewódzkich/miejskich konserwatorów zabytków przy wydawaniu pozwoleń na umieszczenie reklamy na zabytku wpisanym do rejestru.

W celu poprawy skuteczności zarządzania przestrzenią publiczną NIK wnioskowała o nowelizację rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków poprzez wprowadzenie dodatkowego, obligatoryjnego elementu pozwolenia, stanowiącego informację o obowiązku uzyskania pozwolenia na roboty budowlane polegające na instalowaniu tablic i reklam na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. Wnioski pokontrolne skierowane do urzędów miast dotyczyły, podobnie jak to wskazano w informacji przekrojowej dotyczącej gospodarowania przestrzenią – przede wszystkim podjęcia prac nad uchwaleniem lub aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i, w przypadku tej kontroli, uwzględniania w projektach planów miejscowych ustaleń związanych z parkiem kulturowym.

Kolejną istotną kontrolą z obszaru związanego z budownictwem, planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz mieszkalnictwem było badanie *Realizacji rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”.* Poprzednia kontrola NIK[24] dotycząca w części m.in. tego programu wskazała, że jako jeden z instrumentów wspierania rodziny w niewystarczającym stopniu wpłynął on na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin, a także w niewielkim stopniu przyczynił się do obniżenia deficytu mieszkaniowego. W toku kontroli zakończonej w 2017 r. jednym z ważniejszych ustaleń było, że rozszerzając kryteria dostępu do dofinansowania z programu, nie dokonano zwiększenia rocznych limitów środków finansowych przeznaczonych na program, co spowodowało szybkie wyczerpywanie się pieniędzy.

Wyniki kontroli przygotowania i realizacji programu MdM pozwoliły NIK na wskazanie czynników, jakie należy uwzględnić przy tworzeniu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim konieczność jednoznacznego określania w programach rządowych oferujących pomoc państwa mierzalnych celów wraz ze wskazaniem narzędzi do monitorowania stopnia osiąganych efektów. Dotychczas przyjęte mierniki i uzyskiwane w toku realizacji programu dane nie pozwalają na pełną ocenę jego efektywności w kontekście osiągnięcia celów: demograficznego oraz dotyczącego rozwoju inwestycji budownictwa mieszkaniowego. Ponadto pomoc państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych powinna być kierowana do osób, których dochody uniemożliwiają zakup lub wynajem własnego mieszkania. Przyjęte w programie rozwiązanie polegające na dofinansowaniu wkładu własnego do kredytu hipotecznego dotyczy zazwyczaj osób o wyższych dochodach.

[24] Kontrola (P/14/046) pt. *Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce*.

W odniesieniu do Banku Gospodarstwa Krajowego wprowadzone ustawą rozwiązania w zakresie przerzucenia całkowitej odpowiedzialności na nabywców w zakresie informowania banków o sytuacjach kwalifikujących do zwrotu otrzymanego dofinansowania nie były w pełni skuteczne i w związku z tym, zdaniem NIK, BGK powinien nałożyć na banki komercyjne obowiązek monitorowania beneficjentów pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących zwrotem uzyskanej pomocy.

Kontrole doraźne przeprowadzane przez NIK w ramach obszaru związanego z budownictwem i zagospodarowaniem przestrzennym również potwierdzają trafność ocen zawartych w informacji przekrojowej *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym.* Przykładem może tu być kontrola *Planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w powiecie świeckim w latach 2014-2017 (I kwartał)*, gdzie NIK stwierdziła, że nie stworzono odpowiednich warunków do inwestowania na terenach zagrożonych powodzią, ponieważ w przedłożonym Radzie Miejskiej projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego burmistrz nie wprowadził pełnej zmiany, wynikającej z uzgodnienia warunkowego z dyrektorem regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, do czego był zobowiązany ustawą o planowaniu. Dyrektor RZGW jednoznacznie stwierdził, że do czasu wykonania zabezpieczenia przed wodami powodziowymi przedmiotowy obszar winien być wyłączony z nowej zabudowy. W ciągu kolejnych 11 lat nie wykonano odpowiedniego zabezpieczenia, a na obszarze tym powstawała nowa zabudowa.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach (P/16/074/LKR)*
2. *Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych" (P/16/082/LOL)*
3. *Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w powiecie świeckim w latach 2014-2017 (I kwartał) (S/17/001/LBY)*
4. *Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym i wydatki na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r. (S/17/002/LLU)*
5. *Wybrane zagadnienia gospodarowania nieruchomościami przez Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. Witelona w Legnicy oraz sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli NIK – K/12/007 (K/16/004/LWR)*

Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach

Delegatura w Krakowie

P/16/074

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego poprawiają jakość przestrzeni publicznej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Siedem urzędów miast, pięć zarządów dróg oraz dwa wojewódzkie urzędy ochrony zabytków.

PROBLEM

Zgodnie z preambułą Europejskiej Konwencji Krajobrazowej krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: na obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również na obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych za charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i na obszarach pospolitych.

W polskich miastach panuje chaos estetyczny, spowodowany brakiem kontroli nad ładem reklamowym oraz obiektami małej architektury. Do tej pory regulacje dotyczące ochrony krajobrazu były rozproszone, ale od 2015 r. zostały skoncentrowane w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Park kulturowy to z jednej strony forma obszarowej ochrony zabytków, z drugiej zaś – narzędzie służące zarządzaniu i ochronie krajobrazu znajdującego się na terenie parku. Jedną z najistotniejszych przyczyn chaosu w polskiej przestrzeni publicznej jest ogromna liczba reklam, lokalizowanych bardzo często w sposób dowolny. Dowolność w ustawianiu reklam postrzegana jest także jako jeden z elementów wolności gospodarczej. W Krajowej Polityce Miejskiej 2023, przyjętej uchwałą nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r., stwierdzono, że jednym z wyzwań w zagospodarowaniu polskich miast jest chaos przestrzenny, estetyczny i wizualny, który przekłada się na ich negatywny obraz. Niedostatecznie lub nieskutecznie kontrolowany sposób korzystania z przestrzeni publicznej przez reklamodawców występuje zarówno na obszarach zabudowy miejskiej, nawet będących pod ochroną konserwatorską, jak i w sąsiedztwie głównych arterii komunikacyjnych.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez skontrolowane miasta wpłynęły na poprawienie jakości przestrzeni publicznej. Stopień tego wpływu był jednak zróżnicowany. Najskuteczniejsze działania podejmowano w Krakowie i we Wrocławiu, najmniej skuteczne – w Radomiu oraz w Zakopanem – w odniesieniu do parku kulturowego Kotliny Zakopiańskiej. NIK, dokonując oceny poszczególnych miast, miała na uwadze, że uporządkowanie przestrzeni publicznej to proces długotrwały i rozłożony w czasie, wymagający dużego zaangażowania i konsekwencji ze strony jednostek samorządu terytorialnego w wielu obszarach ich działalności, takich jak: tworzenie i zapewnienie funkcjonowania parku kulturowego, zarządzanie pasem drogowym, nadzór konserwatorski, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w przyszłości uchwały krajobrazowej.

NIK stwierdziła, że park kulturowy stanowił ważne narzędzie do porządkowania i zarządzania przestrzenią publiczną, jednakże jego skuteczność zależała od konsekwencji we wdrażaniu przyjętych zakazów i ograniczeń. Tylko część skontrolowanych miast prawidłowo i skutecznie wdrożyła uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Najbardziej widoczne efekty przyniosło utworzenie parków kulturowych w Krakowie i we Wrocławiu. Pierwsze zauważalne zmiany nastąpiły również w Zakopanem w odniesieniu do parku kulturowego obszaru ulicy Krupówki. Było to przede wszystkim efektem wprowadzenia i egzekwowania jednolitych zasad umieszczania reklam w przestrzeni publicznej oraz ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej (np. dopuszczenie do ulicznej sprzedaży wyłącznie produktów regionalnych, zakaz wystawiania i oferowania do sprzedaży towarów przed budynkami oraz na elewacjach budynków, zasady lokalizacji ogródków gastronomicznych itp.).

Pozostałe działania skontrolowanych miast w zakresie zarządzania krajobrazem w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz związane z wydawaniem decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam były realizowane w sposób nieskuteczny i nieprawidłowy. Pomimo że w większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określono zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, to nie były one uwzględniane i stosowane, w szczególności w decyzjach zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym oraz w pozwoleniach konserwatorskich na umieszczenie reklam na zabytkach wpisanych do rejestru. Samorządy borykały się z chaosem reklamowym, panującym na zarządzanych przez nie drogach. Wynikało to z niedoskonałości przepisów prawnych, długotrwałości postępowań administracyjnych, ograniczonej liczby kontroli pasa drogowego, jak i z nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) przez jednostki odpowiedzialne za zarządzanie pasem drogowym.

We wszystkich kontrolowanych miastach nieskuteczny był również nadzór konserwatorski sprawowany w zakresie umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na zabytkach wpisanych do rejestru. Wojewódzcy/miejscy konserwatorzy zabytków nie korzystali z uprawnień i narzędzi przewidzianych w ustawie o zabytkach. Podkreślić również należy brak nadzoru konserwatorskiego nad parkiem kulturowym jako obszarową formą ochrony zabytków, uzasadniany niedoskonałością przepisów prawnych.

DOBRE PRAKTYKI

- W II połowie 2016 r. w parku kulturowym obszaru ulicy Krupówki zorganizowano wspólne patrole straży miejskiej, funkcjonariuszy Policji oraz pracowników urzędu miasta w celu kontroli przestrzegania przepisów uchwały. Wspólne patrole przeprowadzono na podstawie czterech porozumień zawartych z Komendą Powiatową Policji w Zakopanem oraz Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie.
- W Zakopanem ustanowiono też certyfikat potwierdzający dostosowanie obiektu/lokalu do zapisów uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego obszaru ulicy Krupówki. Do czasu kontroli NIK certyfikat otrzymał jeden przedsiębiorca.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne skierowane do urzędów miast dotyczyły przede wszystkim:

- podjęcia prac nad uchwaleniem lub aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i uwzględniania w projektach planów miejscowych ustaleń związanych z parkiem kulturowym;
- opracowania planu ochrony parku kulturowego, wyznaczenia podmiotu właściwego do zarządzania parkiem kulturowym, opracowania projektów kolorystyki elewacji budynków frontowych oraz zasad dotyczących form i lokalizacji reklam umieszczanych na terenie parku kulturowego.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do zarządców dróg wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań przewidzianych w przepisach ustawy o drogach publicznych w odniesieniu do reklam nielegalnie umieszczonych w pasie drogowym;
- niedopuszczanie do umieszczania reklam na terenie parku kulturowego.

Wnioski pokontrolne skierowane do wojewódzkich konserwatorów zabytków dotyczyły m.in.:

- sprawowania nadzoru konserwatorskiego na obszarze parku kulturowego;
- podjęcia działań przewidzianych w ustawie o zabytkach w odniesieniu do reklam nielegalnie umieszczonych na zabytkach i na budynkach położonych na obszarze zabytkowego zespołu urbanistyczno-architektonicznego;
- skutecznego egzekwowania wykonywania decyzji o przywróceniu zabytku do poprzedniego stanu.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o nowelizację § 17 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków poprzez wprowadzenie dodatkowego, obligatoryjnego elementu pozwolenia, stanowiącego informację o obowiązku uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków (art. 29 ust. 2 pkt 6 i ust. 4 prawa budowlanego).

Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych"

Delegatura w Olsztynie

P/16/082

CEL KONTROLI

Ocena zmian w rządowym programie „Mieszkanie dla Młodych" i wpływu tych zmian na wykorzystanie środków tego programu oraz jego efektywność.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Bank Millennium SA – centrala w Warszawie, Bank Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA, Bank Polska Kasa Opieki SA – centrale w Warszawie i po sześć ich oddziałów.

PROBLEM

Pomoc państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych powinna być kierowana do osób, których dochody uniemożliwiają zakup lub wynajem mieszkania. Z myślą o takich osobach został stworzony rządowy pogram „Mieszkanie dla Młodych" funkcjonujący od 2014 r., który wspiera młodych ludzi w nabyciu pierwszego mieszkania finansowanego kredytem z dopłatą do wkładu własnego. Dopłata MdM przyznawana jest na zakup mieszkania lub domu z rynku pierwotnego lub wtórnego, a także na budowę domu jednorodzinnego.

Analiza doniesień medialnych wskazała, że do 2014 r. z przewidzianego limitu 600 mln wykorzystano 34,3%. Ponadto odnotowano duże dysproporcje terytorialne, tj. 50% wszystkich kredytów z dopłatą zostało udzielonych w trzech województwach – mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim. Ponad połowę beneficjentów programu stanowiły osoby samotne i małżeństwa bezdzietne, a wychowujący przynajmniej jedno dziecko stanowili nieliczną grupę beneficjentów (około 20%). Wskazywano również, że program MdM wspierał sektor deweloperski oraz osoby samotne o wyższych dochodach.

Również poprzednia kontrola NIK wskazała, że program MdM w niewystarczającym stopniu wpłynął na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin, a także w niewielkim stopniu przyczynił się do obniżenia deficytu mieszkaniowego.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że wprowadzone od 1 września 2015 r. zmiany w programie MdM znacząco wpłynęły na zwiększenie wykorzystania rocznych limitów finansowych. Prowadzony przez ministerstwo monitoring założeń programu pozwolił na zidentyfikowanie barier w jego realizacji, w związku z czym m.in. dofinansowaniem objęto zakup lokali mieszkalnych na rynku wtórnym. Umożliwiło to zakup pierwszego mieszkania większej liczbie młodych Polaków, a wysokość wsparcia była związana z posiadaniem dzieci. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie progów dochodowych uprawniających beneficjentów do korzystania z finansowego wsparcia, skutkiem czego z tej formy pomocy nadal korzystały osoby, których dochody umożliwiały zakup mieszkania bez wsparcia państwa. Rezygnacja z wprowadzenia limitów wynikała z tego, że jednym z celów programu było stymulowanie budownictwa mieszkaniowego. Należy jednak zauważyć, że poszerzenie możliwości dofinansowania zakupu mieszkań, w szczególności o mieszkania z rynku wtórnego, odbyło się kosztem częściowej rezygnacji z realizacji tego celu. W celu jego utrzymania odstąpiono od wprowadzenia kryterium dochodowego, a to z kolei było niezgodne z priorytetem rządu dotyczącym wspierania osób o dochodach uniemożliwiających zakup lub wynajem mieszkań na zasadach komercyjnych. NIK zauważyła również, że aktualny poziom przyznanego beneficjentom dofinansowania i rosnące zainteresowanie programem wskazują na brak ryzyka niewykorzystania środków przeznaczonych na jego realizację.

Program MdM, zarówno przed, jak i po zmianach, realizowany był zgodnie z przyjętymi i zmienianymi założeniami, a przeznaczone na niego środki publiczne zostały prawidłowo wykorzystane. Zarówno Bank Gospodarstwa Krajowego, jak i skontrolowane banki kredytujące prawidłowo wywiązały się z przypisanych im zadań, a stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na wykorzystanie środków programu.

Zakres gromadzonych danych i przyjęte przez ministerstwo mierniki uniemożliwiały sformułowanie oceny efektywności w odniesieniu do wszystkich celów programu, w tym celu demograficznego i wpływu programu na rozwój inwestycji budownictwa mieszkaniowego. Przyjęty w ministerstwie miernik w postaci liczby wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego pozwalał jedynie na monitorowanie ogólnej liczby lokali mieszkalnych objętych dofinansowaniem, bez rozróżnienia pochodzących z rynku pierwotnego i wtórnego.

DOBRE PRAKTYKI

Najwyższa Izba Kontroli, za dobre praktyki uznała działania Banku Gospodarstwa Krajowego (dysponent Funduszu Dopłat i nadzorujący realizację programu przez banki kredytujące), polegające na opracowaniu procedur uszczegóławiających postępowanie banków w zakresie weryfikacji powierzchni użytkowej mieszkania oraz wcześniejszej spłaty kredytu udzielonego w ramach programu MdM.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli pozwoliły na sformułowanie wniosków, jakie należy uwzględnić przy tworzeniu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa.

Wnioski skierowane do Ministra Infrastruktury i Budownictwa dotyczyły:

- wyznaczenia odpowiednich narzędzi w celu monitorowania stopnia osiąganych celów programu. Do pełnej oceny skuteczności i efektywności jego realizacji powinny być jednoznacznie określone mierzalne cele programu;
- zwrócenia uwagi przy opracowywaniu i wdrażaniu programów rządowych oferujących pomoc państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na kwestie kierowania tej pomocy do osób, których dochody uniemożliwiają zakup lub wynajem mieszkania. Zasadne jest wprowadzenie odpowiednich progów dochodowych dla potencjalnych beneficjentów.

Do Banku Gospodarstwa Krajowego NIK skierowała wniosek o nałożenie na banki realizujące programy rządowe i udzielające dofinansowania kredytów hipotecznych obowiązku monitorowania beneficjentów pod kątem wystąpienia przesłanek zwrotu uzyskanej pomocy.

Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w powiecie świeckim w latach 2014-2017 (I kwartał)

Delegatura w Bydgoszczy

S/17/001

CEL KONTROLI

Ocena organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania sposobu zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią i wyrażania zgody na realizację inwestycji na tych terenach, a także ustanawiania szczególnych warunków w zakresie możliwości lokalizowania inwestycji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miejski w Świeciu i Starostwo Powiatowe w Świeciu.

PROBLEM

W prowadzonym procesie inwestycyjno-budowlanym dotyczącym budowy domu jednorodzinnego zaistniały wątpliwości co do prawidłowości działań organów samorządowych, dotyczących zagospodarowania przestrzennego i postępowania o wydanie pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenia projektu budowlanego. W tej indywidualnej sprawie postępowanie administracyjne zostało rozstrzygnięte poprzez wycofanie z obrotu prawnego wadliwej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Część postępowań została zakończona (np. ukaranie pracownika PINB w Świeciu). Podstawowym problemem pozostawało inwestowanie na terenach zalewowych. Z uwagi na położenie takich gruntów wszelkie inwestycje albo są zakazane, albo mają wiele obostrzeń (np. budowa na podwyższonym poziomie, brak podpiwniczeń, zakaz budowy większej liczby kondygnacji). Wartość gruntów jest wówczas o wiele niższa, stąd przypadki zatajania takich informacji.

SYNTEZA

Kontrola w Starostwie Powiatowym w Świeciu wykazała istotne nieprawidłowości przy wydaniu decyzji z 21 kwietnia 2008 r. o pozwoleniu na budowę. Popełnione błędy skutkowały wycofaniem tej decyzji z obrotu prawnego przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Polegały one na nierzetelnym sprawdzeniu projektu budowlanego w zakresie zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) oraz nieuzyskaniu wymaganych pozwoleń, co naruszało art. 35 ust. 1 pkt 1 i 3 prawa budowlanego. Analiza pozostałej dokumentacji z lat 2014-2017 (I kwartał) wykazała, że starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej prawidłowo realizował zadania związane z prowadzeniem postępowań oraz wydawaniem decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych na obszarach zagrożenia powodzią. W związku z powyższym nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Kontrola w Urzędzie Miejskim w Świeciu wykazała z kolei nieprawidłowości przy wydawaniu zaświadczenia dotyczącego przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego działki nr 12/20, nabytej przez osoby prywatne. Zaświadczenie wystawił pracownik urzędu, który nie został do tego upoważniony, co stanowiło naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w zaświadczeniu tym podano niepełną informację o przeznaczeniu w planie zagospodarowania przestrzennego ww. działki, gdyż pominięto informację o położeniu działki na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią (woda stuletnia). Pełna informacja o przeznaczeniu tego terenu wskazywała na funkcję mieszkaniową działki z tym ograniczeniem, że może ona być niezrealizowana ze względu na istniejący zakaz jej zabudowy.

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Świeciu wykazały ponadto, że burmistrz i pracownicy tego urzędu nie stworzyli odpowiednich warunków do inwestowania na terenach zagrożonych powodzią. Burmistrz przedłożył Radzie Miejskiej w Świeciu do uchwalenia projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych między ulicami Sportową, Wojska Polskiego i Jesionową w Świeciu, pomimo że nie wprowadził w nim pełnej zmiany, wynikającej z dokonanego uzgodnienia warunkowego z dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, do czego był zobowiązany art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dyrektor RZGW jednoznacznie stwierdził, że do czasu wykonania zabezpieczenia przed wodami powodziowymi przedmiotowy obszar winien być wyłączony z nowej zabudowy. W ciągu kolejnych 11 lat nie wykonano odpowiedniego zabezpieczenia, a na obszarze tym powstawała nowa zabudowa. W gminie, zamiast wykonać zalecenie dyrektora RZGW, w projekcie mpzp z 2006 r. wprowadzono warunek posadowienia parteru nowej zabudowy na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu. Wymóg ten ostatecznie okazał się być niezasadny i nieprawidłowo skonstruowany (Rada Miejska w Świeciu uchyliła go w marcu 2014 r.). NIK za istotną nieprawidłowość w działalności Urzędu Miejskiego w Świeciu uznała również brak aktualizacji *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy Świecie* – podstawowego dokumentu wskazującego zagrożenia powodziowe i działania ograniczające skutki tych zagrożeń, niezbędnego przy prowadzeniu i koordynacji działań ratowniczych. Załączona do niego mapa zagrożenia powodziowego dla Gminy Świecie pochodziła z 1980 r., a dla dzielnicy Przechowo z 2011 r. Mimo że urząd miejski dysponował nowymi mapami zagrożenia powodziowego, Referat Zarządzania Kryzysowego nie przygotował ich aktualizacji, ponieważ posiadał je inny wydział w tym samym urzędzie. Kontrola wykazała także nieterminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- zapewnienie przestrzegania terminów załatwienia spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy, stosownie do art. 35 § 3 kpa;
- realizację zamierzeń inwestycyjnych sformułowanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 2006 r. ze zm. lub zweryfikowanie ich zasadności;
- aktualizację map zagrożenia powodziowego, załączonych do *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy Świecie*.

Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym i wydatki na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r.

Delegatura w Lublinie

S/17/002

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości działań podejmowanych w celu realizacji zadania inwestycyjnego „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym" i ponoszenia wydatków na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym.

PROBLEM

W dniu 31 maja 2011 r. doszło do wybuchu gazu w budynku Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym, w wyniku którego całkowitemu zniszczeniu uległo skrzydło wschodnie, a pozostała część została w znacznym stopniu uszkodzona. Zgodnie z ekspertyzami budowlanymi i decyzjami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego obiekt zakwalifikowany został do rozbiórki. Koszt budowy nowej siedziby Gminnego Zespołu Szkół oszacowano na 25,4 mln zł, z czego znaczna część (do 80%) miała pochodzić z budżetu państwa. Doniesienia prasowe i przekazana do NIK skarga wskazywały na nieprawidłowości związane z prowadzeniem inwestycji i wynajmem modułów kontenerowych na potrzeby szkoły.

SYNTEZA

W wyniku kontroli ustalono, że zadanie inwestycyjne „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym" nie zostało należycie przygotowane i było realizowane niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i udzielonym w 2013 r. pozwoleniem na budowę. Zasadnicze nieprawidłowości polegały na niedokonaniu rzetelnej weryfikacji danych technicznych dotyczących zabezpieczenia skarpy, ujętych w projekcie budowlanym przez firmę wybraną w postępowaniu konkursowym na opracowanie koncepcji architektonicznej szkoły. W projekcie budowlanym zaprojektowano zabezpieczenie skarpy do wysokości 9,2 m, a wg wyrysów map przedstawionych projektantom skarpa była o ok. 6 m wyższa (miała ok. 15 m).

Ponadto od wykonawcy inwestycji nie wyegzekwowano realizacji zabezpieczenia skarpy zgodnie z projektem budowlanym, mimo że szacunkowy koszt wynagrodzenia za wykonanie tego zabezpieczenia okazał się czynnikiem decydującym o wyborze wykonawcy na budowę szkoły w Kazimierzu Dolnym. Gmina akceptowała działania wykonawcy inwestycji zmierzające do zmiany ustalonej formy zabezpieczenia skarpy. W efekcie konieczne było opracowanie projektu zamiennego zabezpieczenia skarpy i zwiększenie kosztów inwestycji – wg szacunków o ponad 3,5 mln zł.

W wyniku nierzetelnie przeprowadzonego postępowania przetargowego nie zapewniono nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych przez inspektora posiadającego uprawnienia, wymagane przy realizacji inwestycji o wysoce skomplikowanych rozwiązaniach technicznych. Wybrany w tym postępowaniu wykonawca usługi nie spełniał warunków określonych w SIWZ.

Brakowało także rzetelnych analiz opłacalności wynajmu kontenerów na potrzeby Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym w stosunku do kosztów innych form pozyskania kontenerów. Przed decyzją o wynajmie kontenerów nie uwzględniono posiadanych przez gminę informacji pozwalających porównać koszty zakupu zestawu kontenerowego na obiekt szkoły (wg jednej z ofert ok. 1 705 tys. zł netto) i kosztów ich wynajmu na 36 miesięcy (wg jednej z ofert ok. 3 106 tys. zł netto). Nie wzięto też pod uwagę innych form pozyskania kontenerów. Przy obliczaniu ceny ofert nierzetelnie oszacowano też okres najmu kontenerów (28 miesięcy, do 30 czerwca 2014 r., z możliwością przedłużenia do 4 lat od dnia podpisania umowy) mający wpływ na określenie przez potencjalnych wykonawców zamówienia kosztów najmu.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W oparciu o ustalenia kontroli sformułowano wnioski do burmistrza miasta dotyczące:

- wyegzekwowania od wykonawcy inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym" realizacji zadania zgodnie z obowiązującym projektem budowlanym;
- zabezpieczenia nadzoru inwestorskiego w przypadku przedłużenia terminu realizacji inwestycji;
- rzetelnego weryfikowania ofert złożonych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych;
- gospodarnego wydatkowania środków publicznych;
- podjęcia działań w celu ograniczenia kosztów najmu kontenerów na potrzeby Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym;

- zintensyfikowania działań w celu zakończenia realizacji inwestycji;
- podjęcia działań w celu zweryfikowania prawidłowości odbioru robót dokonanych przez inspektora nadzoru, nieposiadającego wymaganych uprawnień.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienia do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstw, polegających na:

1) niezachowaniu należytej staranności przy dokonywaniu wydatków publicznych, tj. niedopełnieniu wynikającego z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązku dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, poprzez zawarcie umowy najmu szkoły kontenerowej na potrzeby Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym, skutkującej wydatkowaniem w okresie od 11 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2017 r. kwoty 4,2 mln zł, o co najmniej 1 mln zł większej niż kwota, którą gmina wydałaby w przypadku zakupu tych kontenerów, czym wyrządzono gminie szkodę majątkową w wielkich rozmiarach, tj. czynu, o którym mowa w art. 296 § 4 k.k. w zw. z art. 296 § 3 k.k. w zw. z art. 296 § 1 k.k.;
2) przedłożeniu przez właściciela firmy ubiegającego się o zamówienie publiczne w postępowaniu na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji budowy szkoły w Kazimierzu Dolnym nierzetelnego oświadczenia, stanowiącego załącznik nr 4 do oferty, pomijającego istotne informacje o kwalifikacjach zawodowych wskazanego do pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego J.K. oraz nieprawdziwego oświadczenia (załącznik nr 5) o posiadaniu przez J.K. wymaganych przez zamawiającego uprawnień w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, tj. dotyczących okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania zamówienia publicznego, wskutek czego zostało mu ono udzielone, tj. czynu wyczerpującego dyspozycję art. 297 § 1 k.k.;
3) wykonywaniu przez J.K. w okresie od 7 listopada 2014 r. do 28 lutego 2017 r. funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych przy realizacji budowy szkoły w Kazimierzu Dolnym, pomimo nieposiadania uprawnień budowlanych do nadzorowania tych robót z uwagi na przyjęte w projekcie konstrukcji rozwiązania techniczne o skomplikowaniu ponadstandardowym, wykraczające po za powszechnie znane rozwiązanie konstrukcyjne, tj. czynu wyczerpującego dyspozycję art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), polegające na zaniechaniu wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w wykazie osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia (zał. nr 4 do oferty), a złożonym przez tego wykonawcę oświadczeniu (zał. nr 5 do oferty), że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane przez zamawiającego uprawnienia, określone w § 5 SIWZ, w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie usługi inspektora nadzoru inwestorskiego, co naruszało art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych i miało wpływ na wynik postępowania, z uwagi na niewykluczenie z postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3 lub 4 ww. ustawy i udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie spełniał warunków określonych w SIWZ.

Wybrane zagadnienia gospodarowania nieruchomościami przez Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. Witelona w Legnicy oraz sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli NIK – K/12/007

Delegatura we Wrocławiu

K/16/004

CEL KONTROLI

Ocena działań podejmowanych przez PWSZ w Legnicy w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych oraz wybranych zagadnień gospodarowania nieruchomościami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy.

PROBLEM

Przeprowadzone przez NIK kontrole w obszarze gospodarowania środkami publicznymi przez ten podmiot wskazywały na wysokie ryzyko, że w tym obszarze nadal może dochodzić do nieprawidłowości. Przedstawiane dotychczas przez uczelnię odpowiedzi nie umożliwiały jednoznacznego potwierdzenia, że wszystkie wnioski pokontrolne z kontroli K/12/007 zostały zrealizowane, a monitoring prowadzony przez Delegaturę NIK we Wrocławiu wskazywał na dokonanie budzącej wątpliwość sprzedaży dwóch nieruchomości. Uczelnia ponadto nie opublikowała w BIP wystąpienia pokontrolnego NIK z kontroli K/12/007, mimo prawnego obowiązku w tym zakresie.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła gospodarowanie nieruchomościami własnymi przez PWSZ im. Witelona w Legnicy w latach 2015-2017 (I półrocze). Uczelnia sprzedała swoje nieruchomości dużo poniżej ich wartości, dodatkowo przepłaciła za działkę, na której ma powstać elektrownia fotowoltaiczna. Ponadto nie wprowadziła jednolitych zasad obsługi prawnej. W latach 2015-2016 uczelnia wydała na zewnętrzne usługi prawne ponad 400 tys. zł (zawierając w tych sprawach łącznie siedem umów), choć jednocześnie zatrudniała dwóch radców prawnych, na których wydała w tym okresie ponad 450 tys. zł.

Kontrola NIK wykazała, że do postępowania przetargowego na sprzedaż dwóch działek przyjęto niższą o 365,5 tys. zł wartość tych nieruchomości (tj. 608,5 tys. PLN) od wyliczonej przez powołanego na zlecenie NIK biegłego, który wycenił je na 974 tys. zł.

Wynajęty przez uczelnię rzeczoznawca wycenił obie działki osobno, pomniejszając jednocześnie wartość jednej z nich (184/27) o koszt rozbiórki budynku, który się na niej znajdował. Tymczasem w dokumencie, na podstawie którego uczelnia dokonała wyceny tych nieruchomości, nie wskazano na konieczność rozbiórki budynku, lecz na konieczność przeprowadzenia remontu. Ponadto budynek ten został ujęty w wojewódzkim wykazie zabytków oraz w miejskim spisie zabytków, a w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego został opisany jako obiekt o walorach historycznych z przeznaczeniem do zachowania. Rektor uczelni, z uwagi na nierozstrzygnięcie dwóch postępowań na sprzedaż tych nieruchomości, zdecydował się na obniżenie ich ceny z 608,5 tys. zł do ceny wywoławczej 243,4 tys. zł. Dla porównania, żadna z innych pięciu państwowych wyższych szkół zawodowych, które w latach 2012-2015 dokonywały sprzedaży swoich nieruchomości, nie zdecydowała się na tak drastyczne obniżenie ich ceny. Ostatecznie PWSZ im. Witelona w Legnicy sprzedała obie nieruchomości za 355 tys. zł, choć rzeczoznawca powołany przez NIK wycenił ich wartość na 974 tys. zł. Zbycie obu działek za nieco ponad 1/3 wartości było zdaniem NIK działaniem niegospodarnym i niecelowym, a sytuacja ekonomiczna uczelni nie zmuszała jej do sprzedaży nieruchomości znacznie poniżej ich wartości.

NIK negatywnie oceniła również nabycie przez uczelnię działki, z przeznaczeniem na elektrownię fotowoltaiczną, za kwotę znacznie wyższą od jej wartości, przy uwzględnieniu faktycznych kosztów jakie poniesie uczelnia na realizację tej inwestycji. Działka ta została nabyta za 1 476 tys. zł od osoby, która kupiła ww. działki uczelni. Dokonane przez NIK wyliczenia, według innej metody niż przyjęta przez rzeczoznawcę sprzedającego określiły wartość tej nieruchomości na kwotę 258,3 tys. zł. Kontrola NIK wykazała, że do negocjacji cenowych ze sprzedawcą, uczelnia przyjęła wartość ww. nieruchomości gruntowej z opracowanego na jego zlecenie operatu szacunkowego. Przyjęta w tym dokumencie metoda wyliczenia wartości nieruchomości zakładała, że cała inwestycja (bez kosztów zakupu nieruchomości) wyniesie 5 mln zł, a uczelnia uzyska na nią dofinansowanie w wysokości 70%. Przyjęte założenia okazały się nierealne, co potwierdziły kosztorysy wykonane przez uczelnię zaledwie cztery miesiące po dokonaniu zakupu tej nieruchomości.

Izba wykazała również, że uczelnia w związku z nabyciem działki nr 44 pozyskała nieodpłatnie od sprzedającego nieruchomość autorskie prawa majątkowe do dokumentacji projektowej elektrowni fotowoltaicznej, mimo że w dokumencie opracowanym na zlecenie uczelni wskazano na konieczność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przygotowanie dokumentacji w tym zakresie. Zdaniem NIK była to okoliczność, gdzie potencjalnie występuje konflikt interesów pomiędzy uczelnią a sprzedającym (po nieodpłatnym otrzymaniu dokumentacji osobom tym uczelnia sprzedawała dwie nieruchomości w drodze rokowań).

Wątpliwości NIK budził ponadto zakup za ponad 500 tys. zł działki z domem jednorodzinnym (w stanie surowym otwartym), z przeznaczeniem na modelowy budynek energooszczędny do celów demonstracyjnych. Nieruchomość znajdowała się w zabudowie willowej i mieszkaniowej, oddalonej od uczelni ok. 1,2 km. Zdaniem NIK usytuowanie tej nieruchomości może stanowić utrudnienie w zakresie prowadzonej działalności dydaktycznej.

Kontrola NIK wykazała także, iż uczelnia nadal nie wprowadziła jednolitych zasad obsługi prawnej z uwzględnieniem zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych (był to jeden z wniosków pokontrolnych skierowanych do rektora w 2013 r., po zakończeniu kontroli K/12/007).

Choć uczelnia w badanym okresie zatrudniała dwóch radców na umowę o pracę, na których wydała w tym czasie ponad 454 tys. zł, to dodatkowo zewnętrzne usługi prawne kosztowały ją ponad 402 tys. zł (w latach 2015-2016). Ponadto w ramach kontroli wydatków na obsługę prawną ustalono również, że jednej z kancelarii niezasadnie wypłacono 14,8 tys. zł gdyż gratyfikacja dotyczyła usług, które nie zostały zrealizowane. Zdaniem NIK zwiększenie zatrudnienia radców prawnych i jednoczesne zawieranie umów z kancelariami zewnętrznymi na obsługę prawną było działaniem niecelowym i prowadziło do nieoszczędnego gospodarowania środkami publicznymi na usługi prawne. W okresie od marca 2014 r. do stycznia 2016 r. uczelnia zawarła trzy umowy na kompleksową obsługę prawną na kwotę 530,7 tys. zł, które nie zawierały ograniczeń w ilości świadczonych usług prawnych na rzecz tego podmiotu. Pomimo zapewnienia pełnej obsługi prawnej przez kancelarie zewnętrzne jednocześnie uczelnia zatrudniła dodatkowego radcę prawnego, zwiększając liczbę etatów prawników z jednego do dwóch.

W poprzedniej kontroli w 2013 r. NIK zaleciła, aby uczelnia zrezygnowała z wynajmowania mieszkania dla rektora. Umowę na podnajem mieszkania uczelnia rozwiązała z dniem 31 maja 2014 r. Tymczasem obecna kontrola NIK wykazała, że jeszcze przed rozwiązaniem umowy, czyli 26 maja 2014 r., uczelnia ponownie zawarła umowę na wynajem mieszkania służbowego o powierzchni 98,1 m^2 z garażem.

Umowa ta obowiązywała przez rok i została zawarta pomiędzy uczelnią a osobą zameldowaną pod wspólnym adresem z nabywcami działki nr 184/27 i nr 184/28, jednocześnie sprzedającymi działkę na elektrownię fotowoltaiczną. Z tego tytułu uczelnia poniosła koszty w wysokości 25 tys. zł. Nie wiadomo, kto z uczelni użytkował wynajmowane mieszkanie, gdyż PWSZ nie przedstawiła Izbie stosownych dokumentów w tym zakresie, a z wyjaśnień prorektora wynikało, że nie prowadzono rejestrów w tym zakresie.

Uczelnia nie wypełniała również do 20 grudnia 2016 r. ustawowego obowiązku w zakresie publikacji w swoim Biuletynie Informacji Publicznej wyników kontroli zewnętrznych, w tym wystąpienia pokontrolnego z przeprowadzonej w 2013 r. kontroli NIK (K/12/007).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

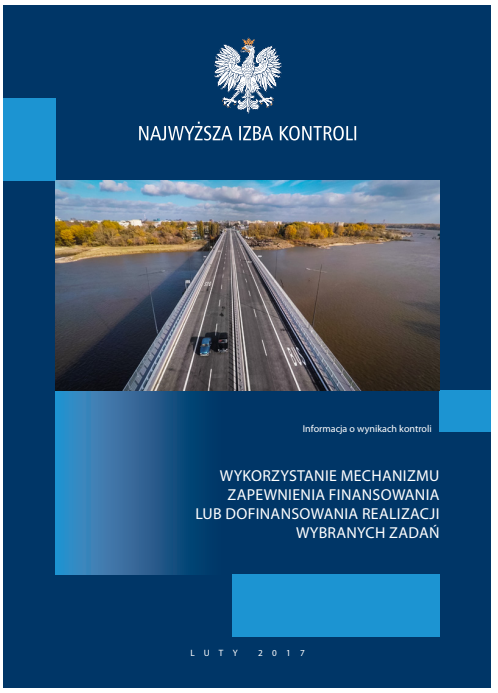
W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do rektora PWSZ w Legnicy o:

- wyegzekwowanie od kancelarii z Warszawy zwrotu nienależnie wypłaconej na podstawie umowy nr DA.262.13/2014 kwoty 14 760 zł z tytułu przeprowadzenia III etapu sprzedaży działki nr 184/29;
- wprowadzenie jednolitych zasad obsługi prawnej uczelni z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 44 ust. 3 ufp.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skierowano do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu, a wyniki przedmiotowej kontroli przekazano Delegaturze CBA we Wrocławiu. Prokuratura Okręgowa w Legnicy na podstawie otrzymanego z Prokuratury Regionalnej zawiadomienia NIK wszczęła śledztwo z art. 293 § 3 k.k. przeciwko rektorowi uczelni. Ponadto powiadomienie o wynikach kontroli w trybie art. 62a i art.63 ust. 1 ustawy o NIK przekazano Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Finanse publiczne
Skarb Państwa



Finanse publiczne
Skarb Państwa

4. Finanse publiczne. Skarb Państwa

Dział ten ma fundamentalne znaczenie dla możliwości finansowania przez państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego ich zadań i działań we wszystkich sferach aktywności, w których wykorzystywane są środki publiczne. W związku z tym był on przedmiotem zainteresowania NIK, w szczególności w zakresie skuteczności ich pozyskiwania oraz efektywności i transparentności wydatkowania.

Szara strefa w gospodarce jest jednym z najważniejszych hamulców rozwojowych Polski. Jest nie tylko problemem dla budżetu państwa, ale stanowi także jedno z największych zagrożeń dla legalnie działających przedsiębiorstw. Minister Finansów zainicjował wprowadzenie regulacji prawnych, nakierowanych bezpośrednio na zwalczanie szarej strefy w gospodarce, w szczególności w obszarze paliw, alkoholu, wyrobów tytoniowych i gier hazardowych. W ramach kontroli *Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w ograniczaniu szarej strefy w gospodarce* NIK oceniła skuteczność funkcjonowania tych rozwiązań, ustalając m.in., że służby skarbowe przy mniejszej liczbie przeprowadzonych kontroli ujawniły nieprawidłowości na wyższe kwoty. Wciąż nie udało się jednak uzyskać wyraźnej poprawy relacji wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych do kwoty ustaleń ogółem. Z kolei Służba Celna koncentrowała się na ograniczaniu szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach i w tym zakresie odnosiła sukcesy. Znacznemu obniżeniu uległy natomiast kwoty nieprawidłowości ustalone w prowadzonych przez celników kontrolach podatkowych.

W ostatnich latach wystąpił niepokojący wzrost zaległości niepodatkowych, czyli należności Skarbu Państwa, których termin płatności upłynął. Tymczasem nieskuteczne i nieefektywne działania jednostek budżetowych mogą skutkować realizacją niższych dochodów budżetowych, co z kolei może mieć ujemny wpływ na jakość realizacji zadań publicznych w związku z ograniczonymi możliwościami ich finansowania. Dodatkowo warto także zwrócić uwagę, że w przypadku grzywien i kar administracyjnych brak skutecznego egzekwowania kar obniża ich prewencyjny charakter, skutkując utrwaleniem nagannych społecznie postaw (wynikających między innymi z poczucia bezkarności). Mając na względzie powyższe uwarunkowania, NIK przeprowadziła kontrolę *Wyceny i windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa*. Objęto nią 11 jednostek budżetowych, w tym Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (obecnie Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej), której zadaniem było m.in. zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami. Jak wykazała kontrola, poza tą jednostką żaden podmiot nie wywiązywał się z obowiązku należytego dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa. Liczne nieprawidłowości wystąpiły także w obszarze ich wyceny i ewidencji. W efekcie sporządzane sprawozdania nie przedstawiały rzeczywistego stanu należności i zaległości.

W ramach kontroli *Poszanowania przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej* Izba pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła działania monitorujące, nadzorcze, organizacyjne i legislacyjne Ministra Finansów prowadzone w tym zakresie. Zdaniem NIK wdrożone przez Ministra Finansów zmiany miały pozytywny wpływ na wzrost wielkości wyegzekwowanych zaległości podatkowych, a także na znaczący wzrost kwot pozyskanych w drodze tzw. miękkiej egzekucji. W latach 2014-2015 ich wysokość uległa podwojeniu, a ich aktualny poziom zbliża się do wielkości kwot uzyskiwanych w postępowaniach egzekucyjnych. Działania w celu zwiększenia poziomu dobrowolnych wpłat podatku służyły zwiększaniu zaufania do aparatu skarbowego i jednocześnie odciążały organy egzekucyjne od prowadzenia postępowań egzekucyjnych, które są długotrwałe i kosztowne dla obu stron. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że chociaż wzrost zaległości, w szczególności w podatku od towarów i usług, został ujawniony w wyniku rosnącej wykrywalności dużych nieprawidłowości i wyłudzeń w tym podatku, to jednocześnie należności od podmiotów uczestniczących w tych oszustwach rosną nadal, i to szybciej niż dochody z tytułu tego podatku. Dodatkowo na zmniejszenie skuteczności egzekucji zaległości podatkowych wpływ miały również trudna sytuacja finansowa i brak płynności finansowej części podmiotów gospodarczych. W badanej przez NIK próbie 135 zaległości na kwotę ogółem 475,3 mln zł odzyskano zaledwie 1,16% zaległości, które rosną nadal, i to szybciej niż dochody z podatków.

Troska o prawidłowe wydatkowanie środków publicznych jest jednym z podstawowych zadań NIK. Kontrola *Dokonywania zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych* upoważniła Izbę do stwierdzenia, iż w większości skontrolowanych podmiotów wydatkowanie środków w ramach tego limitu odbywało się racjonalnie i zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Realizacja wydatków następowała w wysokościach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Izba za dobrą praktykę uznała korzystanie przez zamawiających z internetowej platformy zakupowej, umożliwiającej skierowanie ogłoszenia do szerokiej grupy potencjalnych wykonawców. Wykonawcy ubiegający się o zamówienie mogli wnieść uwagi do toczącej się procedury wyboru oferty lub opisu przedmiotu zamówienia.

Platforma zakupowa stanowiła również istotne źródło wiedzy na temat rynku wykonawców oraz oferowanych przez nich usług, dostaw i robót. Dobrą praktyką okazało się też rozwiązanie polegające na obowiązku publikowania na stronie BIP zapytań ofertowych dotyczących zamówień przekraczających równowartość 14 tys. euro. Jednocześnie odnotowano incydentalne przypadki nieuzasadnionego odstąpienia od stosowania prawa zamówień publicznych (pzp), stwierdzono również, że część kontrolowanych jednostek, udzielając zamówień i realizując wydatki do 30 tys. euro, naruszała procedury wewnętrzne. Po przeprowadzonej kontroli Izba skierowała m.in. wniosek do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o monitorowanie skali i skutków korzystania przez zamawiających z możliwości niestosowania pzp w przypadku zakupów nieprzewidywalnych.

Narzędziem racjonalizacji wydatkowania środków publicznych i zwiększenia absorpcji środków europejskich miał być wprowadzony w 2010 r. w ustawie o finansach publicznych (ufp) instrument zarządzania budżetem państwa pod nazwą „zapewnienie". To swoista promesa wydawana przez Ministra Finansów na uruchomienie środków z rezerwy celowej na sfinansowanie realizacji konkretnych zadań. Izba przyjrzała się dotychczasowym efektom stosowania tego instrumentu w ramach kontroli *Wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań*. W wyniku tej kontroli ujawniono m.in., że pomimo upływu sześciu lat od wprowadzenia tego mechanizmu Minister Finansów nie opracował kryteriów weryfikacji wniosków o udzielenie zapewnienia wydatków bieżących, inwestycyjnych oraz programów wieloletnich. W konsekwencji niska była zarówno skala udzielanych zapewnień, jak i wykorzystanie środków z rezerw celowych objętych zapewnieniami na realizację projektów z udziałem środków europejskich. Zapewnienia obejmowały bowiem jedynie około 6% środków rezerw celowych, w ramach których Minister Finansów udzielał zapewnień w latach 2010-2015. W tym samym okresie wykorzystanie środków z rezerw celowych objętych zapewnieniami na projekty finansowane z udziałem środków europejskich wynosiło średnio jedynie 35%. Oznacza to, że pozostałe niewykorzystane środki z rezerw były w nich blokowane. Oceny tej nie zmieniają nawet pozytywne przykłady skutecznego wykorzystania instrumentu zapewnień, w tym przykładowo przy remoncie mostu Łazienkowskiego w Warszawie po pożarze w 2015 r.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) jako zadania własne. Oprócz tego ustawa może zlecić jst wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Prawidłowość działania systemu dotowania zadań zleconych była od wielu lat kwestionowana przez stronę samorządową, wskazującą na nieadekwatność wielkości dotacji otrzymywanych z budżetu państwa do wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych. Natomiast strona rządowa kwestionowała efektywność wykonywania zadań zleconych przez jst, wskazując, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że kwoty przekazywanych dotacji były nieadekwatne do wydatków. W związku z rosnącym udziałem dotacji na zadania zlecone w budżetach jst oraz ze względu na spory, które dotyczyły wysokości dotacji, NIK przeprowadziła kontrolę *Dotowania zadań zleconych jst z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*. Na podstawie poczynionych w jej trakcie ustaleń NIK oceniła, że spory między stroną rządową i samorządową są konsekwencją niejednoznacznych i niespójnych przepisów regulujących kwestie planowania i rozliczania tych dotacji, przez co system dotowania zadań zleconych nie mógł działać właściwie. Biorąc pod uwagę problemy o charakterze systemowym oraz najważniejszych beneficjentów wykonywanych zadań, NIK wystąpiła do Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie możliwości przekształcenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne jst.

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do realizacji programów naprawczych, gdy pogarsza się ich sytuacja finansowa. W latach 2012-2017 odnotowano 6-krotny wzrost liczby samorządów w trudnej sytuacji ekonomicznej. W związku z tym NIK przeprowadziła kontrolę *Skuteczności programów naprawczych jst*, stwierdzając w jej trakcie, że na koniec realizacji programów naprawczych większość tych jednostek spełniała relacje określone w art. 242-243 ufp. Oznaczało to, że prawie wszystkie analizowane programy naprawcze przyniosły efekt w postaci poprawy sytuacji finansowej jst. Z uwagi na krótki okres od zakończenia realizowanych programów naprawczych (najczęściej w 2016 r.) Izba odstąpiła od oceny trwałości ich rezultatów. Badane jst prawidłowo identyfikowały przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej. Określały przedsięwzięcia naprawcze służące eliminacji tych przyczyn, co miało służyć poprawie sytuacji finansowej tych jednostek mierzonej wskaźnikami określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że programy naprawcze nie zostały przygotowane rzetelnie. W większości kontrolowanych programów naprawczych nie określono efektów finansowych części przedsięwzięć naprawczych i/lub sposobu ich obliczania, co było niezgodne z przepisami ufp. Zastrzeżenia dotyczyły również realizacji zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych. W większości analizowanych przypadków nie były one wdrożone zgodnie z harmonogramami, a część samorządów zrezygnowała z ich realizacji lub zastępowała je innymi przedsięwzięciami.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań (P/16/008/KBF)*
2. *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (P/16/009/KBF)*
3. *Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce (P/16/010/KBF)*
4. *Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej (P/16/011/KBF)*
5. *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa (P/16/012/KBF)*
6. *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (P/17/009/KBF)*
7. *Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych (P/17/063/LBY)*
8. *Przygotowanie, realizacja i finansowanie inwestycji Zagłębiowskie Centrum Onkologii prowadzonej w Zagłębiowskim Centrum Onkologii Szpitalu Specjalistycznym im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej, ul. Szpitalna 13 (I/15/001/LKA)*
9. *Prawidłowość udzielania w Gminie Ciechanowiec zamówień publicznych oraz ulg i zwolnień podatkowych, a także udostępnianie danych z tego zakresu zainteresowanym, w tym radnym (S/16/005/LBI)*
10. *Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim w latach 2015-2017 (I/17/003/LLU)*

Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań

Departament Budżetu i Finansów

P/16/008

CEL KONTROLI

Ocena, czy mechanizm zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań jest skutecznym instrumentem racjonalizacji wydatkowania środków publicznych oraz umożliwiającym przyspieszenie absorpcji środków europejskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, sześciu urzędach wojewódzkich oraz siedmiu podmiotach realizujących zadania objęte zapewnieniem finansowania.

PROBLEM

Na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów może udzielić, na wniosek dysponenta części budżetowej, zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa różnorodnych przedsięwzięć. Zapewnienie (promesa) może dotyczyć zarówno danego roku budżetowego, jak i lat przyszłych. Możliwość finansowania lub dofinansowania zadań roku bieżącego uwarunkowana jest ujęciem tych środków w rezerwie celowej, czyli gdy zapewnienie finansowania lub dofinansowania ma pokrycie w zaplanowanych wydatkach budżetu państwa.

Katalog wydatków, które mogą zostać objęte zapewnieniem finansowania lub dofinansowania, jest szeroki, gdyż zawiera: projekty finansowane z udziałem środków, pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA; wydatki bieżące lub inwestycyjne oraz programy wieloletnie.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w Ministerstwie Finansów wskazywały, że środki zarezerwowane przez Ministra Finansów w budżecie państwa w związku z decyzjami o zapewnieniu nie były wykorzystywane. Przewidywano, że przyczyną może być brak zasad i kryteriów rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania zadań, co w połączeniu z nierzetelnym przygotowywaniem przez dysponentów części wniosków oraz niewystarczającą ich weryfikacją przez Ministra Finansów przejawiało się blokowaniem w rezerwach celowych nadmiernych środków budżetowych. Dotychczasowa analiza w tym obszarze wskazuje również na opieszałość Ministra Finansów w rozpatrywaniu wniosków, co skłaniało dysponentów do składania wniosków ze znacznym wyprzedzeniem.

SYNTEZA

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli trudno wykazać, że wprowadzenie mechanizmu udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa przyczyniło się istotnie do realizacji założonych celów, czyli racjonalizacji wydatkowania środków publicznych i zwiększenia absorpcji środków europejskich. Nie sprzyjała temu ani znikoma skala udzielanych zapewnień, ani niskie

wykorzystanie środków z rezerw celowych objętych zapewnieniami na realizację projektów z udziałem środków europejskich. Niemniej jednak nie można pominąć pozytywnego wpływu instrumentu zapewnień na zarządzanie budżetem państwa przez Ministra Finansów poprzez umożliwienie elastycznego podejścia do zasady roczności budżetu w realizacji dużych bądź skomplikowanych przedsięwzięć. Pozwala on na zaciągnięcie zobowiązania przed uzyskaniem środków w planie wydatków, na przykład w roku poprzedzającym realizację zadania, a jednocześnie wydłuża o ponad dwa miesiące termin wystąpienia o środki z rezerw celowych.

Funkcjonujący system udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa był niekompletny. Nie opracowano szczegółowych regulacji dotyczących udzielania wszystkich zapewnień.

System weryfikacji wniosków o udzielenie zapewnienia nie umożliwiał oceny wniosków według kryterium celowości. Skutkiem tego było udzielanie zapewnień na zadania, do realizacji których nie są one niezbędne. Na przykład na programy wieloletnie, na możliwe do przewidzenia wydatki na zapobieganie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, czy też na wydatki roku bieżącego niewymagające przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W ocenie NIK niecelowe jest udzielanie przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania lub dofinansowania programów wieloletnich. Już samo uchwalenie programu wieloletniego przez Radę Ministrów stanowi przyrzeczenie jego sfinansowania i zbędne jest powielanie tej czynności przez Ministra Finansów. Tym samym wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych upoważnienia do udzielenia zapewnień na programy wieloletnie jest dublowaniem uprawnień Rady Ministrów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Finansów o:

- opracowanie procedur weryfikacji wszystkich wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia, zawierających między innymi wskazania co do oceny celowości udzielenia zapewnienia, oraz wniosków o dokonanie podziału środków z rezerw celowych na zadania objęte zapewnieniem;
- wyeliminowanie możliwości podwójnego ujmowania wydatków na ten sam cel w planie wydatków dysponenta i w rezerwie celowej objętej zapewnieniem oraz prowadzenie ewidencji udzielonych zapewnień spełniającej wymogi stawiane jednostkom budżetowym.

Wnioski do wojewodów dotyczyły:

- objęcia skutecznym nadzorem realizacji przedsięwzięć posiadających zapewnienia finansowania, pozwalającym na niezwłoczne informowanie MF o przetargach oraz występowanie z wnioskami o korekty zapewnień (Lubelski Urząd Wojewódzki);
- wnioskowania do Ministra Finansów o zmianę decyzji o udzielonym zapewnieniu finansowania bądź dofinansowania przedsięwzięć w celu doprowadzenia do zgodności wielkości zapewnionych kwot z kwotami uruchomionych środków z rezerw celowych oraz informowania Ministra Finansów o wszczętych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla przedsięwzięć realizowanych w ramach zapewnień z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp (Mazowiecki Urząd Wojewódzki).

Wnioski skierowane do realizatorów dotyczyły przede wszystkim:

- przestrzegania postanowień zawartych w decyzjach Ministra Finansów oraz założeń zawartych w składanych wnioskach o udzielenie zapewnień finansowania realizowanych w przyszłości przedsięwzięć; informowania dysponenta części budżetowej o udzielonych zamówieniach publicznych związanych z realizacją przedsięwzięć objętych zapewnieniem finansowania oraz dokonywania wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp (Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego);
- bieżącego ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych oraz zwiększenie nadzoru nad procesem przygotowania, udzielania i realizacji zamówień publicznych, w tym zaciąganiem zobowiązań w ramach planu finansowego (Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie);
- przekazywania dysponentowi części budżetowej informacji umożliwiających mu niezwłoczne wywiązanie się z obowiązków wobec Ministra Finansów, a w szczególności terminowe wnioskowanie o urealnienie wysokości zapewnienia finansowania zadania (Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie).

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Finansów po kontroli o wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa poprzez:

- wyeliminowanie uprawnienia Ministra Finansów do udzielania zapewnień na programy wieloletnie (art. 153 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych);
- doprecyzowanie zasad ewidencji zapewnień dla jednostek budżetowych oraz wprowadzenie analogicznych zasad dla budżetu państwa w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości;
- zmianę delegacji przyznanej Ministrowi Finansów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy tryb składania wniosków o zapewnienie, wzór wniosku i niezbędne dokumenty, tak aby upoważnienie miało charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny (art. 153 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych trzy zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z zaciągnięciem zobowiązania w wielkości przekraczającej plan finansowy przez dwóch realizatorów Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie i Komendę Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu oraz w związku z niezłożeniem pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania na remont mostu Łazienkowskiego.

Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami

Departament Budżetu i Finansów

P/16/009

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości, skuteczności i efektywności działania systemu dotacyjnego w zakresie zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego (jst).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 15 jednostkach, tj. w trzech urzędach wojewódzkich (mazowieckim, podlaskim i pomorskim), trzech urzędach marszałkowskich województw (mazowieckiego, podlaskiego i pomorskiego), trzech starostwach powiatowych (w Kwidzynie, Ożarowie Mazowieckim i Wysokiem Mazowieckiem), sześciu urzędach gmin (w Gdyni, Łomży, Radomiu, Chmielnie, Piastowie i Supraślu, przy czym trzy gminy wymienione na początku są miastami na prawach powiatu).

PROBLEM

Zgodnie z art. 166 Konstytucji zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na dwa rodzaje. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jst jako zadania własne. Oprócz tego ustawa może zlecić jst wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Co istotne, mimo że zadania te mają charakter zadań zleconych, to nie mogą zostać przejęte do realizacji przez organy administracji rządowej ani jst nie mogą zrezygnować z ich wykonywania na rzecz innych jednostek. Zgodnie z art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy o dochodach jst jednostki te otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych. W przypadkach gdy kwota dotacji nie zapewnia pełnej i terminowej realizacji zadania, jst przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. W przeszłości niektóre jednostki z prawa tego korzystały, odzyskując środki własne, które przeznaczały na częściowe finansowanie zadań zleconych.

Dotacje celowe na zadania zlecone są coraz bardziej istotnym składnikiem dochodów jst. W 2015 r. łączna kwota dotacji przekazanych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych wyniosła 17,8 mld zł, co stanowiło 9% dochodów tych jednostek. W kolejnym roku kwota ta wzrosła – na skutek wprowadzenia Programu Rodzina 500 Plus – do 36,9 mld zł, przekraczając 17% dochodów ogółem jst. Dla porównania łączne wydatki poniesione przez jst na inwestycje wyniosły w 2016 r. 24,4 mld zł, co wskazuje, że poziom wydatków na zadania zlecone był dużo wyższy od poziomu wydatków poniesionych na inwestycje samorządowe. Z danych tych wynika, że zapewnienie właściwie funkcjonującego systemu dotowania zadań zleconych jest podstawową kwestią w finansach samorządowych zarówno ze względu na skalę finansowania tych zadań, jak i na rosnący udział dotacji w budżetach jst. Prawidłowość działania systemu dotowania zadań zleconych była od wielu lat

kwestionowana przez stronę samorządową, wskazującą na nieadekwatność wielkości dotacji otrzymywanych z budżetu państwa do wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych. Natomiast strona rządowa kwestionowała efektywność wykonywania zadań zleconych przez jst, wskazując, że nie ma podstaw do stwierdzenia, iż kwoty przekazywanych dotacji były nieadekwatne do wydatków.

SYNTEZA

Ocena systemu dotowania zadań zleconych samorządom jest zróżnicowana i zależy od charakteru udzielonych dotacji. W całym systemie dotacyjnym najwięcej udzielano dotacji o charakterze transferowym, a ich przekazywanie na ogół przebiegało właściwie. Natomiast nieprawidłowo system dotacyjny działał w obszarze finansowania wydatków ponoszonych przez jednostki samorządowe bezpośrednio (w związku z wykonywaniem przez nie zadań zleconych). Powodem nieprawidłowości były tu przede wszystkim niespójne oraz niejasne regulacje, dotyczące zarówno planowania, jak i rozliczania dotacji.

Podjęcie w Ministerstwie Finansów prac nad jednolitym algorytmem obliczania dotacji pozwoliło ujednolicić i zobiektywizować zasady stosowane w różnych województwach – celowość tych działań NIK oceniła pozytywnie – jednak nie rozwiązało to problemu współfinansowania zadań zleconych przez jst. Ponadto sam proces wprowadzania jednolitego sposobu obliczania dotacji nie był wolny od problemów, gdyż wojewodom nie udzielono wskazówek, jak mają ustalać poszczególne wartości wykorzystane później w Ministerstwie Finansów do obliczeń. W konsekwencji, pomimo podejmowanych prób, nie udało się znaleźć rozwiązania, które eliminowałoby problem współfinansowania zadań zleconych przez jst, a jednocześnie chroniłoby budżet państwa przed niekontrolowanym wzrostem dotacji. Podkreślić jednak warto, że znalezienie satysfakcjonującego rozwiązania opisanego wyżej problemu jest niezwykle trudne w warunkach samodzielnego, pod względem kształtowania poziomu wynagrodzeń i doboru środków i metod, działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę problemy o charakterze systemowym oraz najważniejszych beneficjentów wykonywanych zadań, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie możliwości przekształcenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne jst.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do wojewodów wnioskowano m.in. o:

- rozważenie opracowania i wdrożenia procedury weryfikacji zapotrzebowania jst na dotacje z zakresu zadań zleconych i sposobu ich rozpatrywania;
- weryfikowanie sprawozdań Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst, w zakresie danych uzupełniających w celu ich zgodności z § 19 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 39 Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jst. do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej;
- ujmowanie w drukach planistycznych ZZAR – Zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jst odrębnymi ustawami, wszystkich planowanych zadań zleconych jst;
- obliczanie dotacji na zadania zlecone jst w sposób zgodny z art. 129 ufp oraz udostępnianie jst metodologii obliczania dotacji;
- przekazywanie jst dotacji w kwotach zapewniających im pełne finansowanie zadań zleconych, a w przypadku nieujęcia przez Ministra Finansów we wstępnym limicie wydatków budżetu państwa środków wystarczających na pełne finansowanie zadań zleconych lub w przypadku nieujęcia takich środków w budżecie państwa informowanie ministra właściwego do spraw administracji publicznej o niemożności wypełnienia przepisów z zakresu finansowania zadań zleconych.

Do marszałków województw wnioskowano m.in. o:

- planowanie i ewidencjonowanie wszystkich wydatków budżetowych na zadania zlecone we właściwych, zgodnie ze stanem faktycznym, rozdziałach klasyfikacji budżetowej, tj. stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 1 ufp;
- sporządzanie ewidencji kwartalnej zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zgodnie z procesem ISO, po zamknięciu miesięcznego okresu sprawozdawczego i wygenerowaniu sprawozdania Rb-28Sz wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy.

DE LEGE FERENDA

- Rozważenie wprowadzenia rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych. Zmiana dot. ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

gospodarczej (wniosek aktualny także w odniesieniu do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców), a także innych ustaw, w których wskazano mające charakter zadań stałych zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej.

- Ustalenie, w przypadku zadań zleconych z zakresu: Państwowej Straży Pożarnej, geodezji i kartografii, dla których wskazano w ustawach jako źródło finansowania zarówno dotacje z budżetu państwa, jak i środki własne jednostek samorządu terytorialnego, katalogu zadań finansowanych obligatoryjnie z budżetu państwa. Zmiana dot. ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.
- Rozważenie celowości utrzymywania formy zadań zleconych o charakterze stałym, wykonywanych przez samorząd województwa, a jednocześnie finansowanych z budżetu państwa przez wojewodów. Zmiana dot. ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz innych ustaw, w których wskazano zadania ogólnopaństwowe o charakterze stałym jako zadania zlecone województwu z zakresu administracji rządowej.

Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce

Departament Budżetu i Finansów

P/16/010

CEL KONTROLI

Ocena rzetelności i skuteczności działań organów kontroli skarbowej oraz organów Służby Celnej mających na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Finansów, cztery urzędy kontroli skarbowej (w Warszawie, Lublinie, Olsztynie i Poznaniu), cztery izby celne (w Warszawie, Białej Podlaskiej, Olsztynie i Poznaniu) oraz cztery urzędy celne (w Radomiu, Białej Podlaskiej, Olsztynie i Poznaniu).

PROBLEM

Polska należy do krajów, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Stanowi to zagrożenie dla dalszego stabilnego rozwoju gospodarczego kraju i równowagi finansów publicznych. Istotą szarej strefy, w szczególności z punktu widzenia przeprowadzonej kontroli NIK, jest ukrywanie części dochodu w celu uniknięcia opodatkowania, a także zatrudnianie pracowników „na czarno".

Na rozwoju szarej strefy traci budżet państwa z powodu mniejszych wpływów z podatków. Prowadzenie nieujawnionej działalności gospodarczej stanowi nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorców rzetelnie rozliczających się z danin publicznych. Szacunki rozmiarów gospodarki w szarej strefie są dla Polski bardzo rożne, m.in. w zależności od metody jej szacowania. Według danych GUS, opublikowanych w sierpniu 2016 r., gospodarka nieobserwowana – czyli łącznie gospodarka szara i nielegalna – stanowiła 13,3% PKB w 2014 r., a 13,0% średnio w latach 2011-2014. Natomiast według szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową szara strefa stanowiła 19,5% PKB w 2014 r. i 19,2% w 2015 r., a prognoza na 2016 r. – 19,7% (19,9% średnio w latach 2011-2015).

W latach 2012-2015 pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Kluczowym problemem pozostawała niewystarczająca skuteczność organów kontroli skarbowej oraz organów Służby Celnej w ograniczaniu niekorzystnych zjawisk w gromadzeniu dochodów podatkowych.

SYNTEZA

W latach 2015-2016 weszły w życie regulacje prawne bądź zostały zainicjowane przez Ministra Finansów prace nad regulacjami wprowadzającymi rozwiązania bezpośrednio nakierowane na zwalczanie szarej strefy w gospodarce, w szczególności w obszarze paliw, alkoholu, wyrobów tytoniowych i gier hazardowych W ocenie NIK Minister Finansów rzetelnie monitorował skuteczność obowiązujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych, zlecał wykonywanie kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka oraz analizował wyniki działań organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej.

Minister Finansów i podległe służby największe zagrożenia związane z występowaniem zjawiska szarej strefy identyfikowali w obszarach: wyrobów energetycznych (w tym paliw), wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego (w tym alkoholu całkowicie skażonego), w obszarze gier hazardowych (także urządzanych za pośrednictwem Internetu), obrotu elektroniką i metalami szlachetnymi, a także robót budowlanych. Organy kontroli skarbowej osiągnęły podstawowe wskaźniki realizacji zadań wyznaczone przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Szczególna aktywność organów kontroli skarbowej skoncentrowana była na ograniczaniu oszustw w VAT, w tym popełnianych z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji w obszarze paliw i elektroniki. Z roku na rok rosły kwoty ustaleń w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników. W 2015 r. kwoty te wyniosły 18,5 mld zł, co daje wzrost o 75% w stosunku do 2014 r. Z kolei w 2016 r. wyniosły one 22,2 mld zł i były wyższe o 20% niż w 2015 r. Organy kontroli skarbowej odnotowały wzrost kwoty wpływów z tytułu ustalonych nieprawidłowości i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT. Kwoty te wyniosły 974 mln zł w 2014 r., 1,31 mld zł w 2015 r. oraz 2,35 mld zł w całym 2016 r. Same wpływy do budżetu z tych kwot wyniosły: w 2014 r. – 747 mln zł, w 2015 – 1,14 mld zł, a w 2016 r. – 1,32 mld zł.

Aktywność organów Służby Celnej w latach 2015-2016 koncentrowała się na ograniczaniu szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach. Skuteczność kontroli organizowania gier hazardowych utrzymywała się stale na wysokim poziomie 95-98%.

Nie udało się jednak osiągnąć innych celów: zapewnienia dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych oraz skutecznego prowadzenia egzekucji zaległości podatkowych i innych niepodatkowych należności budżetu państwa w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych.

W ocenie NIK czas reakcji organów kontroli skarbowej oraz organów Służby Celnej na zidentyfikowane duże ryzyka wystąpienia nieprawidłowości był niezadowalający. Urzędy kontroli skarbowej w analizowanych sprawach wszczynały kontrole planowe średnio po ośmiu miesiącach, a kontrole doraźne po trzech miesiącach, natomiast urzędy celne w co dziesiątej badanej sprawie po upływie od 5 do 24 miesięcy. Ponadto w dwóch urzędach celnych stwierdzono przypadki dopuszczenia do przedawnienia karalności za naruszenie przepisów prawa podatkowego oraz jeden taki przypadek w urzędzie kontroli skarbowej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Rozmiary szarej strefy oraz rozpoznane zagrożenia dla gromadzenia dochodów podatkowych uzasadniały podjęcie przez Ministra Finansów szerokich zmian systemowych. Jednak skuteczność prowadzonej strategii będzie w znacznym stopniu uzależniona od rzeczywistego wykorzystania przez podległe służby nowych narzędzi oraz gromadzonych danych. Zdaniem NIK wyniki kontroli upoważniły do skierowania pod adresem Ministra Rozwoju i Finansów następujących wniosków o:

- przygotowanie pracowników do korzystania z nowych rozwiązań prawnych oraz z danych, do raportowania których w ostatnim czasie zobowiązani zostali przedsiębiorcy (w szczególności w zakresie VAT oraz CIT);
- wyspecjalizowanie grup zajmujących się wyłącznie zwalczaniem najgroźniejszych dla gromadzenia dochodów państwa nadużyć;
- efektywniejsze typowanie podmiotów do kontroli oraz prowadzenie kontroli z większym wykorzystaniem technik informatycznych;
- monitorowanie skuteczności nowych rozwiązań mających uszczelnić system podatkowy;
- skrócenie czasu reakcji na zidentyfikowane duże ryzyka wystąpienia nieprawidłowości;
- zapewnianie niezwłocznego podejmowania postępowań karnych skarbowych.

Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej

Departament Budżetu i Finansów

P/16/011

CEL KONTROLI

Ocena, czy wykonując egzekucję administracyjną, urzędy skarbowe przestrzegały praw podatników oraz dbały o zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów i w dziewięciu urzędach skarbowych na terenie czterech województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i śląskiego.

PROBLEM

W okresie objętym kontrolą zadania i organizację administracji podatkowej określała ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych. Zgodnie z jej postanowieniami egzekucja administracyjna należności pieniężnych należała do zadań 400 naczelników urzędów skarbowych.

Usprawnienie procesu zarządzania zaległościami podatkowymi i usprawnienie procesu egzekucji administracyjnej w urzędach skarbowych należy do zadań komórek organizacyjnych do spraw wierzycielskich utworzonych w 2014 r. W szczególności należy do nich wykonywanie czynności poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego w taki sposób, aby spowodować wzrost poziomu dobrowolności wpłat i dyscypliny podatników. Z tą myślą umożliwiono wierzycielom przypominanie zobowiązanym o nieuregulowanych zobowiązaniach pieniężnych oraz konsekwencjach braku wpłaty, tj. grożącej egzekucji administracyjnej i potencjalnych kosztach egzekucyjnych (tzw. miękka egzekucja).

Z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Na mocy tej ustawy dotychczasowe: służba celna, administracja podatkowa i kontrola skarbowa, zostały skonsolidowane i przekształcone w Krajową Administrację Skarbową (KAS). KAS jest wyspecjalizowaną administracją rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji: dochodów podatkowych, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych. Ustawa o KAS przewiduje powstanie Centralnego Rejestru Danych Podatkowych, prowadzonego w systemie teleinformatycznym, który ma służyć w szczególności gromadzeniu oraz przetwarzaniu danych związanych z obowiązkami podatkowymi i celnymi.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania monitorujące, nadzorcze, organizacyjne i legislacyjne Ministra Finansów w zakresie poszanowania interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej. Działania te nie zapobiegły jednak wzrostowi zaległości podatkowych, zwiększających się szybciej niż dochody podatkowe. Zaległości podatkowe wymagalne, zaewidencjonowane w urzędach skarbowych według stanu na koniec 2016 r., wyniosły 68,9 mld zł i były wyższe od stanu na koniec 2015 r. o 35,7%. W porównaniu ze stanem na koniec 2014 r. zaległości wzrosły o 96,2%. W porównaniu ze stanem na koniec 2009 r. – wzrosły o 383,8%, w tym w podatku od towarów i usług o 501,1%.

Wzrost zaległości, w szczególności w podatku od towarów i usług, został ujawniony w wyniku rosnącej wykrywalności dużych nieprawidłowości i wyłudzeń w podatkach. Kwota niezapłaconych zobowiązań, wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tzw. puste faktury), na koniec 2015 r. wynosiła 21,9 mld zł i była ponad dwukrotnie wyższa od kwoty na koniec 2014 r. (9,9 mld zł), a na 30 czerwca 2016 r. wyniosła 27,3 mld zł. Należności wynikające z tych decyzji (od podmiotów uczestniczących w oszustwach podatkowych) są trudne do wyegzekwowania. Na zmniejszenie skuteczności egzekucji zaległości podatkowych miały wpływ również trudna sytuacja finansowa i brak płynności finansowej części podmiotów gospodarczych. W badanej przez NIK próbie 135 zaległości na kwotę ogółem 475,3 mln zł odzyskano zaledwie 1,16% zaległości.

Wdrożone przez Ministra Finansów zmiany miały pozytywny wpływ na wzrost wielkości wyegzekwowanych zaległości podatkowych, a także znaczący wzrost kwot pozyskanych w drodze tzw. miękkiej egzekucji. Kwoty uzyskane w ramach miękkiej egzekucji w 2015 r. prawie podwoiły się w porównaniu z wykonaniem w 2014 r., a ich poziom zbliża się do kwot uzyskanych w postępowaniach egzekucyjnych. Działania w celu zwiększenia poziomu dobrowolnych wpłat podatku służą zwiększaniu zaufania do aparatu skarbowego i odciążają organy egzekucyjne od prowadzenia postępowań egzekucyjnych, które są długotrwałe i kosztowne dla obu stron.

Minister Finansów podjął wysiłki w celu usprawnienia i zwiększenia skuteczności egzekucji administracyjnej zobowiązań podatkowych, wyznaczał cele strategiczne i monitorował ich wykonanie. Powołanie w 2014 r. komórek wierzycielskich, a także Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich i Centrum Kompetencyjnego Egzekucji Administracyjnej, usprawniło proces zarządzania zaległościami. Naczelnikom urzędów skarbowych zapewniono elektroniczny dostęp do bazy danych ksiąg wieczystych, wprowadzane są zasady elektronicznego przekazywania dokumentów pomiędzy organami egzekucyjnymi i dokonywania doręczeń z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Wdrożona w czerwcu 2016 r. aplikacja „Mobilny poborca" służy poprawie organizacji pracy poborców skarbowych w terenie. Z dniem 1 stycznia 2018 r. planowane jest wdrożenie przeprowadzania licytacji elektronicznej z ruchomości. Celem tych działań jest zmniejszenie pracochłonności i lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich.

W trakcie kontroli w urzędach skarbowych stwierdzono problemy z dokonywaniem elektronicznych zajęć rachunków bankowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego OGNIVO. Ponadto w niewielkim zakresie był realizowany obowiązek określony w art. 55a ustawy egzekucyjnej w sprawie składania do sądu wniosku o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego danych dotyczących egzekucji w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji.

Skontrolowane urzędy skarbowe prowadziły egzekucję zobowiązań podatkowych z poszanowaniem praw podatników, traktując zobowiązanych jednakowo. Postępowania te nie zawsze jednak gwarantowały zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Znikoma była liczba sprzedaży ruchomości i nieruchomości, niewielkie były efekty zabezpieczenia zobowiązania na majątku podatnika i stosowania hipoteki oraz zastawu skarbowego, a także odpowiedzialności subsydiarnej. Zarzuty i skargi na czynności egzekucyjne były rzetelnie rozpatrywane. Ich skala nie była znaczna w relacji do liczby prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Minister Finansów analizował i kontrolował wykonywanie egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe. W 2015 r. dokonał zmiany systemu wynagradzania (prowizyjnego). Według większości ankietowanych pracowników urzędów skarbowych system działa motywacyjnie i sprzyja poprawie ściągalności podatków.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli upoważniały do skierowania pod adresem do Ministra Rozwoju i Finansów następujących wniosków o:

- rozwijanie działań w zakresie miękkiej egzekucji, a także rozważenie możliwości prawnych współpracy w likwidowaniu zaległości z dłużnikami, którzy wcześniej rzetelnie wywiązywali się z zobowiązań podatkowych, w celu utrzymania przez nich możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (na przykład poprzez sprzedaż przez zobowiązanego – we współpracy z organem egzekucyjnym – ruchomości po cenie rynkowej, z przeznaczeniem uzyskanych środków w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązania);
- zapewnienie – we współpracy z właściwymi organami – zgodności ze stanem faktycznym danych rejestracyjnych podmiotu w organie podatkowym i w Krajowym Rejestrze Sądowym;
- zapewnienie stosowania przez urzędy skarbowe w każdym przypadku przepisu art. 55a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub rozważenie jego zmiany, gdyż obecnie przepis nie dopuszcza uznaniowości;
- kontynuowanie działań usprawniających pracę organów administracyjnych poprzez elektronizację i automatyzację wykonywanych czynności oraz lepsze wykorzystanie czasu pracy pracowników komórek wierzycielskich i egzekucji administracyjnej, a także usunięcie przeszkód w dokonywaniu elektronicznych zajęć rachunków bankowych, aby zrównać pozycję organów egzekucyjnych urzędów skarbowych z pozycją innych organów administracyjnych i sądowych w wykonywaniu czynności egzekucyjnych;
- wzmocnienie ochrony interesów Skarbu Państwa poprzez podnoszenie wiedzy i umiejętności pracowników komórek wierzycielskich i egzekucji administracyjnej w celu pełnego wykorzystywania przez nich możliwości poszukiwania i zabezpieczania majątku oraz korzystania z dostępnych środków egzekucyjnych, m.in. w związku z licznymi zmianami legislacyjnymi.

DE LEGE FERENDA

- Stworzenie regulacji, która wyeliminowałaby wykorzystywanie do celów unikania opodatkowania z usług tzw. biur wirtualnych (firm użyczających adres pod rejestrację działalności i odbiór korespondencji) przez nieuczciwe podmioty gospodarcze, w zgodności z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Zmiana dot. ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników.
- Rozważenie możliwości prawnych współpracy w likwidowaniu zaległości z dłużnikami, którzy wcześniej rzetelnie wywiązywali się z zobowiązań podatkowych, w celu utrzymania przez nich możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiana dot. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- Rozważenie zmiany art. 55a u.p.e.a. w przypadku uznania braku możliwości jego stosowania w obecnym brzmieniu przez urzędy skarbowe.

Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Departament Budżetu i Finansów

P/16/012

CEL KONTROLI

Ocena, czy należności niepodatkowe Skarbu Państwa są prawidłowo wyceniane oraz należycie i efektywnie dochodzone.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 11 jednostek budżetowych, dwie jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, której zadaniem jest między innymi zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi i polubownymi.

PROBLEM

Poziom realizowanych dochodów budżetu państwa zależy między innymi od prawidłowości wyceny i efektywności windykacji należności Skarbu Państwa, które z roku na rok systematycznie wzrastają. W ciągu ostatnich pięciu lat wzrosły one ponad dwuipółkrotnie z 54 448,6 mln zł na koniec 2010 r. do 139 573,4 mln zł na koniec 2015 r. Co roku NIK przeprowadza kontrole w obszarze działalności państwa związanym z egzekwowaniem dochodów podatkowych. W ostatnich latach, poza kontrolą wykonania budżetu państwa oraz kontrolą wykonania planów finansowych wybranych urzędów skarbowych, NIK nie przeprowadzała kontroli poświęconych badaniu prawidłowości wyceny i efektywności windykacji niepodatkowych należności budżetu państwa. Zgodnie z założeniami kontroli budżetowej w wielu jednostkach badanie dochodów ograniczone było do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Dochody z tytułu cła kontrolowane są co roku w Ministerstwie Finansów w ramach kontroli wykonania budżetu państwa części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Ponadto dochody niepodatkowe realizowane są także przez jednostki, które nie są objęte coroczną kontrolą wykonania budżetu państwa.

W związku z powyższym uzasadnione było podjęcie kontroli mającej na celu wyjaśnienie przyczyn wzrostu należności i zaległości, nieproporcjonalnego do dynamiki zmian poziomu uzyskiwanych dochodów niepodatkowych. Założono, że jedną z przyczyn takiego zjawiska może być nienależyte dochodzenie należności Skarbu Państwa, wynikające z zaniechań w zakresie windykacji należności, niewłaściwego ewidencjonowania należności oraz błędnej ich wyceny. Nieskuteczne i nieefektywne działania jednostek budżetowych mogą skutkować realizacją niższych dochodów budżetowych, co z kolei może mieć ujemny wpływ na jakość realizacji zadań publicznych w związku z ograniczonymi możliwościami ich finansowania.

Warto także zwrócić uwagę, że w przypadku grzywien i kar administracyjnych brak skutecznego egzekwowania kar obniża ich prewencyjny charakter, skutkując utrwaleniem nagannych społecznie postaw (wynikających między innymi z poczucia bezkarności).

SYNTEZA

Żadna ze skontrolowanych jednostek budżetowych, z wyjątkiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie wywiązała się z obowiązku należytego dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa. Liczne nieprawidłowości stwierdzono również w obszarze ich ewidencji i wyceny. Tym samym sporządzone przez te jednostki sprawozdania nie przedstawiały rzeczywistego stanu należności i wielkości zaległości. We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie windykacji należności. Najczęściej występującą nieprawidłowością, mającą istotny wpływ na wysokość zaległości, była przewlekłość prowadzenia postępowania windykacyjnego lub zaniechanie dochodzenia należności. Kontrolowane jednostki nie podejmowały również wszystkich czynności przewidzianych prawem zmierzających lub mogących się przyczynić do odzyskania należności czy też ograniczenia poziomu zadłużenia. Kolejnym czynnikiem utrudniającym skuteczną windykację była opieszałość jednostek w samym ustalaniu należności i wystawianiu not obciążeniowych. Opóźnienia w tym zakresie przekraczały nawet trzy lata. Stwierdzono ponadto przypadki nienależytego zabezpieczania interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach, w wyniku czego windykacja należności wynikających z przedmiotowych umów stała się w praktyce nieskuteczna. Liczne błędy ujawniono także w obszarze ewidencji i wyceny należności, w wyniku czego księgi rachunkowe kontrolowanych jednostek nie dostarczały w pełni wiarygodnych danych o stanie należności i nie zabezpieczały w sposób właściwy procesu windykacji. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami również proces szacowania odpisów aktualizujących, czy też sama inwentaryzacja należności, nie mogły w dostateczny sposób pełnić roli narzędzia wspierającego windykację należności. Ponadto nieprawidłowości w zakresie ewidencji i wyceny miały negatywny wpływ na prezentację danych w sprawozdaniach o charakterze finansowym (budżetowych, finansowych oraz w zakresie operacji finansowych). Negatywny wpływ na skuteczność dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa miała również niewłaściwa organizacja wewnętrza kontrolowanych jednostek.

W wyniku kontroli NIK wskazała potrzebę wprowadzenia rozwiązań systemowych, w tym m.in. podjęcie przez Ministra Rozwoju i Finansów inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawnych w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, umożliwiających odmowę wykonania czynności urzędowych na rzecz podmiotów zalegających z płatnościami; doprecyzowanie przepisów o rachunkowości odnośnie zasad ewidencji należności Skarbu Państwa w przypadku wystąpienia podziału kompetencji w zakresie wymierzania, windykacji i realizowania płatności między różne jednostki budżetowe; podjęcie przez kierownictwo jednostek budżetowych działań w celu poprawy skuteczności windykacji należności oraz wiarygodności prowadzonych ksiąg rachunkowych, tak aby mogły one stanowić źródło wiarygodnych danych o stanie należności i narzędzie wspomagające proces windykacji należności; terminowe ustalanie należności, jak i właściwe zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach, w tym stosowanie zabezpieczeń oraz sankcji adekwatnych do istotności kontraktu, w celu uniknięcia utrudnień w dochodzeniu należności Skarbu Państwa.

DOBRE PRAKTYKI

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykorzystywała wiedzę wynikającą z doświadczeń uzyskanych na kanwie prowadzonych postępowań sądowych, włączając się w procesy legislacyjne oraz szkoleniowe w zakresie dochodzenia wierzytelności. W toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów przygotowała nową regulację w ustawie o finansach publicznych, tj. art. 54a regulujący problematykę zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych.

Ponadto Prokuratoria nawiązała stałą współpracowała z Krajową Szkołą Administracji Publicznej w zakresie prowadzenia szkoleń. Ich program obejmował m.in. sposoby właściwego zawierania i zabezpieczania umów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W ocenie NIK konieczne jest:

- podjęcie przez kierownictwo jednostek budżetowych działań w celu poprawy skuteczności windykacji należności oraz wiarygodności prowadzonych ksiąg rachunkowych, tak aby mogły one stanowić źródło wiarygodnych danych o stanie należności i narzędzie wspomagające proces windykacji należności;
- terminowe ustalanie należności, jak i właściwe zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach, w tym stosowanie sankcji adekwatnych do istotności kontraktu;
- dostosowanie struktury organizacyjnej jednostek do realizowanych zadań oraz zapewnienie osobom odpowiedzialnym odpowiedniego przygotowania merytorycznego.

DE LEGE FERENDA

- Doprecyzowanie przepisów o rachunkowości odnośnie zasad ewidencji należności Skarbu Państwa w przypadku wystąpienia podziału kompetencji w zakresie wymierzania, windykacji i realizowania płatności między różne jednostki budżetowe. Zmiana dot. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia z 13 września 2017 r. w sprawie 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.
- Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawnych w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach umożliwiających odmowę wykonania czynności urzędowych na rzecz podmiotów zalegających z płatnościami. Zmiana dot. ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Po kontroli w Komendzie Głównej Policji NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście, w sprawie naruszenia art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, art. 61 § 1 k.k.s. i art. 231 § 1 k.k.

Po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Łodzi, NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej Łódź Śródmieście, w sprawie naruszenia art. 296 § 1 k.k.

Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego

Departament Budżetu i Finansów

P/17/009

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności realizacji programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Finansów oraz 14 jednostek samorządu terytorialnego z ośmiu województw.

PROBLEM

Temat kontroli był propozycją zgłoszoną przez sejmową Komisję Finansów Publicznych. Problemem wskazanym przez Komisję była wzrastająca liczba jednostek samorządu terytorialnego objętych programami naprawczymi. Z ustaleń analizy przedkontrolnej oraz z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2012-2017 liczba jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze wzrosła 6-krotnie, tj. z 10 do 60. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów udzielił jednostkom samorządu terytorialnego realizującym lub przystępującym do realizacji postępowań naprawczych pożyczek w łącznej wysokości 298,1 mln zł. Problem pogarszającej się sytuacji finansowej samorządów, czego konsekwencją była konieczność realizacji programów naprawczych, dotyczył około 2% jednostek samorządu terytorialnego.

Przyczyną wzrastającej liczby samorządów zobowiązanych do realizacji programów naprawczych były m.in. regulacje wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych ograniczające zadłużenie samorządów.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skuteczność skontrolowanych programów naprawczych. Prawie wszystkie kontrolowane programy naprawcze przyniosły efekt w postaci poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na krótki okres od zakończenia realizowanych programów naprawczych (najczęściej w 2016 r.) Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny trwałości ich rezultatów. W 12 przypadkach Najwyższa Izby Kontroli uznała, że programy naprawcze były w pełni skuteczne. Dotyczyło to 11 jednostek samorządu terytorialnego, które nie korzystały z pożyczek z budżetu państwa, oraz jednej jednostki, która z takiej pożyczki skorzystała. Zdaniem NIK ryzyko nieskuteczności dwóch pozostałych programów naprawczych, realizowanych przy wsparciu budżetu państwa, jest niskie. Jako nieskuteczny Izba oceniła natomiast program naprawczy Gminy Pęcław z 2014 r., gdyż w rok po jego zakończeniu jednostka samorządu terytorialnego musiała przystąpić do realizacji kolejnego programu naprawczego.

Przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego były bardzo zróżnicowane. Określenie jednolitych czynników wpływających na pogorszenie się sytuacji finansowej kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego jest utrudnione z uwagi na ich specyfikę. Jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo identyfikowały przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej. Określały przedsięwzięcia naprawcze służące eliminacji tych przyczyn, co miało służyć poprawie sytuacji finansowej jednostek mierzonej wskaźnikami określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych.

W większości kontrolowanych programów naprawczych nie określono efektów finansowych części przedsięwzięć naprawczych i/lub sposobu ich obliczania, co było niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych. Zastrzeżenia dotyczyły również realizacji zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych. W większości analizowanych przypadków nie były one wdrożone zgodnie z harmonogramami, a część samorządów zrezygnowała z ich realizacji lub zastępowała je innymi przedsięwzięciami. Ponad połowa kontrolowanych programów naprawczych nie przyniosła zaplanowanych efektów finansowych. Wystąpiły także przypadki nieprzestrzegania ustawowych ograniczeń wynikających z realizacji programów naprawczych. Pozostawało to jednak bez wpływu na skuteczność realizowanych programów naprawczych.

Proces udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów był zgodny z procedurami wewnętrznymi i przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Wyniki kontroli i analiza informacji przekazanych przez niekontrolowane jednostki samorządu terytorialnego wskazują, że występują problemy z interpretacją przepisów ustawy o finansach publicznych związanych z realizacją programów naprawczych. Organy nadzoru na żadnym etapie realizacji programów naprawczych nie weryfikowały prawidłowości realizacji założeń programów w zakresie terminowości i uzyskanych efektów finansowych planowanych przedsięwzięć naprawczych. Zwrócono również uwagę na występujące problemy z interpretacją przepisów ustawy o finansach publicznych związanych z realizacją programów naprawczych.

DOBRE PRAKTYKI

Wojewoda Lubuski był na bieżąco informowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze o jej działalności i o sytuacji w samorządach – w tym celu organizowane były spotkania, lub jeżeli zachodziła taka potrzeba, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze informował wojewodę o określonych sprawach. Współpraca nie była sformalizowana i wynikała z dobrych praktyk przyjętych przez oba organy nadzoru.

O współpracy z Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy w zakresie monitorowania i analizy finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz badania skutków programów naprawczych poinformował również Wojewoda Kujawsko-Pomorski.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do prezesów regionalnych izb obrachunkowych o:

- precyzyjną weryfikację zgodności programów naprawczych z wymogami ustawy o finansach publicznych,
- zwracanie szczególnej uwagi w trakcie opiniowania programów naprawczych na rzetelność planowanych przedsięwzięć naprawczych w zakresie terminów ich realizacji, zakładanych efektów finansowych i sposobu ich obliczenia.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Finansów o przedłożenie Radzie Ministrów projektu zmiany ustawy o finansach publicznych mającego:

- wyeliminować niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych dotyczące okresu uchwalenia programu naprawczego i okresu, na jaki przyznawana jest pożyczka, oraz jasno wskazać, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczeń dotyczących niezaciągania nowych zobowiązań;
- uregulować np. w art. 240a ustawy o finansach publicznych możliwość wcześniejszego zakończenia programu naprawczego oraz określić, jaką datę/okres należy rozumieć przez zakończenie programu naprawczego;
- doprecyzować art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, aby w okresie realizacji programu naprawczego obowiązywał również zakaz realizowania nowych wydatków z funduszu sołeckiego utworzonego przed przyjęciem takiego programu i dokonać we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji ewentualnych niezbędnych zmian w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.), uwzględniając zadania będące w trakcie realizacji – rozpoczęte przed przyjęciem programu naprawczego;
- doprowadzić do zmiany art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych poprzez doprecyzowanie, jakie wydatki związane z wypłatą diet radnych i wynagrodzeń zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe niż limit prawnie (ustawowo) dozwolony.

Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych

Delegatura w Bydgoszczy

P/17/063

CEL KONTROLI

Ocena, czy jednostki sektora finansów publicznych dokonują zamówień i wydatków o wartości do 30 tys. euro w sposób zgodny z przepisami prawa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęte zostały 24 jednostki, w tym po sześć: urzędów marszałkowskich, zarządów dróg wojewódzkich, prokuratur okręgowych i komend wojewódzkich Policji. Dokonując wyboru jednostek, kierowano się wielkością wydatków na zamówienia podprogowe poniesionych przez wytypowane jednostki w latach 2014-2015 – na podstawie informacji pozyskanych od UZP.

PROBLEM

W kwietniu 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych (pzp) podwyższająca próg jej stosowania z 14 do 30 tys. euro. W konsekwencji już w 2014 r. udzielono o ponad 35 tys. (16,9%) mniej zamówień niż w 2013 r. O 10 mld zł (7%) zmniejszyła się wartość udzielanych zamówień, a z Biuletynu ZP zniknęło ponad 29 tys. ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. Do większości potencjalnych wykonawców nie dociera więc informacja o zamiarze udzielenia zamówienia, a wobec znacznej części wydatkowanych środków mogą nie być stosowane mechanizmy konkurencyjne. Istnieje zatem ryzyko nasilenia się takich zjawisk, jak nieprawidłowe oszacowanie wartości

zamówienia, nieuprawnione dzielenie zamówienia na części czy zaniechanie łącznego szacowania wartości poszczególnych części zamówienia o tożsamym charakterze. Suma tych negatywnych zjawisk może prowadzić do zamykania rynku zakupów publicznych na konkurencję, zmniejszenia przejrzystości i efektywności wydatkowania środków publicznych.

SYNTEZA

W większości skontrolowanych podmiotów (tj. 21 spośród 24) wydatkowanie środków do 30 tys. euro odbywało się racjonalnie i zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Realizacja wydatków następowała w wysokościach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Naruszenia powyższych zasad polegały na niegospodarnym wydatkowaniu środków (na łączną kwotę 1 214,4 tys. zł) oraz zaciągnięciu zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, określonego planem finansowym (na kwotę 311,2 tys. zł).

W trzech podmiotach stwierdzono nieuzasadnione odstąpienie od stosowania prawa zamówień publicznych. Stwierdzono również, że jedna trzecia skontrolowanych jednostek, udzielając zamówień i realizując wydatki do 30 tys. euro, naruszała procedury wewnętrzne. Najistotniejsze z tych naruszeń dotyczyły zastosowania niewłaściwego trybu wyboru wykonawcy, nieskierowania zapytań ofertowych do wymaganej liczby oferentów, braku publikacji ogłoszeń o zamówieniu, nieudokumentowania lub nierzetelnego dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówień.

NIK pozytywnie oceniła wprowadzenie przez wszystkie skontrolowane jednostki wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień podprogowych. W przypadku 23 jednostek Izba uznała te procedury za zgodne z wymogami prawa i odnoszące się do najważniejszych elementów kontroli zarządczej. Stwierdzone przypadki nieprzestrzegania ustalonych procedur świadczą o nienależytym monitorowaniu skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej.

NIK zwróciła uwagę, że sprawozdawczość z udzielonych zamówień podprogowych nie zapewnia wiarygodnych danych na temat ich wartości. W 18 skontrolowanych podmiotach nierzetelnie sporządzono sprawozdania przekazywane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Podano w nich zaniżone (o 4,7 mln zł) lub zawyżone (o 10 mln zł) wartości udzielonych zamówień podprogowych. Nieprawidłowo wykazane dane stanowiły 6% ogólnej wartości zamówień podprogowych, udzielonych przez te podmioty w latach 2014-2016. Główną przyczyną nierzetelnej sprawozdawczości był brak należytej staranności przy kwalifikowaniu wydatków do sprawozdań.

DOBRE PRAKTYKI

Za dobrą praktykę Izba uznała korzystanie przez zamawiających z internetowej platformy zakupowej, umożliwiającej skierowanie ogłoszenia do szerokiej grupy potencjalnych wykonawców. Wykonawcy ubiegający się o zamówienie mogli wnieść uwagi do toczącej się procedury wyboru oferty lub opisu przedmiotu zamówienia. Platforma zakupowa stanowiła również istotne źródło wiedzy na temat rynku wykonawców oraz oferowanych przez nich usług, dostaw i robót. Z platformy korzystały KWP w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp., Katowicach i Lublinie.

Za dobrą praktykę NIK uznała także, przyjęte w 2014 r. przez ZDW w Zielonej Górze, rozwiązanie polegające na obowiązku publikowania na stronie BIP zapytań ofertowych dotyczących zamówień przekraczających równowartość w złotych 14 tys. euro.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do:

- Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o monitorowanie skali i skutków korzystania przez zamawiających z możliwości niestosowania pzp, w przypadku zakupów nieprzewidywalnych;
- Ministra Przedsiębiorczości i Technologii o podjęcie działań legislacyjnych, które obligowałyby zamawiających do złożenia korekty sprawozdań, o których mowa w art. 98 ust. 1 pzp, w przypadku ujawnienia błędów;
- kierowników jednostek sektora finansów publicznych o bieżące monitorowanie i ocenę systemu kontroli zarządczej w obszarze realizacji zakupów podprogowych.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W wyniku kontroli skierowano trzy zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w Katowicach i Bydgoszczy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, którymi objęto cztery osoby na stanowiskach kierowniczych.

Przygotowanie, realizacja i finansowanie inwestycji Zagłębiowskie Centrum Onkologii prowadzonej w Zagłębiowskim Centrum Onkologii Szpitalu Specjalistycznym im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej, ul. Szpitalna 13

Delegatura w Katowicach

I/15/001

CEL KONTROLI

Ocena procesu przygotowania, realizacji oraz finansowania budowy Zagłębiowskiego Centrum Onkologii (ZCO) w Zagłębiowskim Centrum Onkologii Szpitalu Specjalistycznym im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej (szpital).

ZAKRES PODMIOTOWY

Zagłębiowskie Centrum Onkologii Szpital Specjalistyczny im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej oraz Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej.

PROBLEM

W ramach kontroli zbadano przygotowanie szpitala do inwestycji ZCO, jej realizację, finansowanie, wpływ na sytuację ekonomiczną i finansową oraz działania Gminy Dąbrowa Górnicza dotyczące jej realizacji. Istniały sygnały o nieprawidłowościach w ww. procesach.

SYNTEZA

Wskutek przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że szpital nie był przygotowany do realizacji inwestycji ZCO w przyjętym zakresie, nie miał zapewnionych źródeł jej finansowania, a w trakcie jej prowadzenia wystąpiły istotne i liczne nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych, co skutkowało skierowaniem zawiadomień do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Nierzetelnie przygotowano się do inwestycji, ZCO ponieważ nie ustalono wiarygodnych i stabilnych źródeł jej finansowania, a analizy możliwości w tym zakresie były pozyskane już po jej rozpoczęciu, lecz nawet wówczas rekomendacje z nich wynikające zostały pominięte, co miało wpływ na obsługę późniejszych zobowiązań z tytułu budowy ZCO i pogorszenie sytuacji ekonomicznej i finansowej szpitala. Finansowanie inwestycji oparto na środkach mających pochodzić z kontraktu z NFZ, pomijając fakt, iż konkurs na udzielanie takich świadczeń nie został ogłoszony w 2012 r. i nie było pewności, czy i kiedy zostanie ogłoszony. Szpital nie posiadał środków własnych na realizację przedsięwzięcia, a jedyne zapewnione środki przed rozpoczęciem inwestycji w kwocie 11,1 mln zł pochodziły od podmiotu tworzącego oraz od Ministra Zdrowia w kwocie do 11,8 mln zł, co było jednak dalece niewystarczające wobec zaplanowanego zakresu realizacji na kwotę 258,9 mln zł. W konsekwencji część inwestycji zamierzano przeprowadzić w późniejszym okresie, a zawarte umowy na łączną kwotę 176 mln zł zostały uregulowane w niewielkiej części, a w pozostałej przyjęto zapłatę w formie ratalnej w łącznej kwocie 156,3 mln zł. Jednakże późniejsze wypowiedzenie przez wykonawcę umowy w zakresie robót budowlanych z powodu nieprzedstawienia przez szpital gwarancji zapłaty oraz zaległości szpitala w regulowaniu zobowiązań za dostawę aparatury medycznej przy jednoczesnym wypowiedzeniu umowy przez szpital w tej części i zapłaty części zobowiązań z tego tytułu doprowadziły do postawienia w stan natychmiastowej wymagalności całość kwoty pozostającej do zapłaty, tj. 129,6 mln zł, na którą wykonawca uzyskał sądowe nakazy zapłaty. Ponadto wykonawca robót przygotowawczych i fundamentowych uzyskał wyrok sądowy nakazujący zapłatę przez szpital 6,8 mln zł za wykonanie robót nieujętych w umowie.

Ponadto nierzetelnie ujmowano koszty inwestycji w planach finansowych, a informacje przekazywane przedstawicielom podmiotu tworzącego zawierały nierzetelne dane o kosztach i zakresie jej realizacji, co mogło mieć wpływ na przyznawanie przez Gminę Dąbrowa Górnicza dotacji do inwestycji. Sposób ustalenia wartości początkowej obiektu w części przyjętej do użytkowania był niewłaściwy, co wpłynęło na ustalenie zaniżonych kwot amortyzacji, a w konsekwencji zawyżyło wynik finansowy szpitala w latach 2014-2016. Nadzór nad inwestycją przez podmiot tworzący był nierzetelny, nieefektywny i niewystarczający dla zapewnienia prawidłowej jej realizacji, choć dopełniano formalności związanych z wykonywaniem funkcji nadzorczych nad działalnością szpitala.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała do dyrektora szpitala m.in. o:

- skorygowanie wartości początkowej budynku diagnostyczno-zabiegowego ZCO w części przyjętej do użytkowania oraz ustalenie kwoty amortyzacji;
- sporządzanie planów finansowych szpitala, zawierających wszystkie wymagane ustawą o finansach publicznych elementy;
- rzetelne poinformowanie podmiotu tworzącego o aktualnym stanie rozliczeń z wykonawcami budowy ZCO i związanymi z tym ewentualnymi zagrożeniami dla działalności szpitala.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie z 20 listoipada 2017 r. skierowane do Prokuratury Okręgowej w Katowicach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez p.o. dyrektora szpitala.

Zawiadomienie z 20 grudnia 2017 r. skierowane do Prokuratury Rejonowej w Dąbrowie Górniczej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych.

Prawidłowość udzielania w Gminie Ciechanowiec zamówień publicznych oraz ulg i zwolnień podatkowych, a także udostępnianie danych z tego zakresu zainteresowanym, w tym radnym

Delegatura w Białymstoku

S/16/005

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości udzielania w Gminie Ciechanowiec zamówień publicznych oraz ulg podatkowych oraz ocena prawidłowości udostępniania danych o zamówieniach publicznych i danych z zakresu ulg podatkowych, objętych jawnością finansów publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Ciechanowcu.

PROBLEM

Z przeprowadzonego rozpoznania wynikało w szczególności, że w urzędzie w okresie obecnej kadencji rady (rozpoczętej 16 listopada 2014 r.) przeprowadzono 12 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów pzp, przy czym radni na sesjach rady gminy uskarżali się na nieudostępnienie materiałów z przynajmniej jednego przetargu, przewodniczący rady zgłaszał sprawę niewłaściwego obiegu informacji między urzędem a radą i potrzebę polepszenia sposobu obsługi rady. Radni interesowali się też umorzeniami podatków.

Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej za 2014 r., przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w Urzędzie Miejskim w Ciechanowcu, wykazała m.in. uchybienia w zakresie udzielania zamówień publicznych, polegające między innymi na: rozbieżnościach między specyfikacją istotnych warunków zamówienia a wzorem umowy w zakresie sposobu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, niedochowaniu wymogu niezwłoczności przy dokonywaniu niektórych czynności, zamieszczeniu w protokole z czynności danych niezgodnych z prawdą.

SYNTEZA

NIK negatywnie oceniła udzielenie w Gminie Ciechanowiec w 13 (z 31 analizowanych) sprawach ulg podatkowych na kwotę 133 953 zł. Przesłanki, którymi kierowano się przy udzielaniu ulg, w blisko 20% nie zostały w sposób wystarczający udowodnione oraz naruszały zasadę, iż ulga podatkowa winna być udzielana w sytuacjach wyjątkowych, niezawinionych przez podatnika, po zebraniu pełnego materiału dowodowego. Ulg tych udzielano np. ze względu na złą sytuację finansową podatnika wywołaną: spadkiem popytu na jego usługi i wyroby lub brakiem zleceń, trwającymi kilka lat próbami uruchomienia działalności gospodarczej, trudnościami z pozyskaniem kontrahentów lub ze sprzedażą materiałów, czy też nieterminowym regulowaniem należności przez kontrahentów. W 16 decyzjach dotyczących tych ulg uchybiono obowiązkowi prawidłowego ich uzasadnienia pod względem faktycznym, wynikającemu z art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Działania takie naruszały zarówno zasadę prowadzenia postępowań w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, jak i zasadę prawdy obiektywnej, wyrażone w art. 121 i 122 ordynacji podatkowej.

Niepokojąca była również skala błędów i nieprzestrzegania prawa w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych:

- trzy (z 10 analizowanych) przetargów nieograniczonych przeprowadzono z nieprawidłowościami. W jednym zamówienia udzielono wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (wbrew art. 7 ust. 3), bowiem zaniechano wykluczenia dwóch wykonawców niespełniających warunków udziału w przetargu, w tym również wykonawcy, z którym zawarto umowę. Naruszenia przepisów w pozostałych dwóch postępowaniach nie miały wpływu na ich wynik, gdyż polegały na zażądaniu wadium w wysokości wyższej niż określona w art. 45 ust. 4 prawa zamówień publicznych oraz na niezamieszczeniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, wymaganego art. 11a ust. 1 tej ustawy;
- umowę na roboty dodatkowe dotyczące integracji dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i powiatowych (zamówienie niepodlegające przepisom prawa zamówień publicznych ze względu na niską wartość) podpisano po wykonaniu robót i bez kontrasygnaty skarbnika, z naruszeniem art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Burmistrza Ciechanowca m.in. o:

- wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych;
- rzetelne sporządzanie dokumentacji dotyczącej realizowanych inwestycji;
- przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały dotyczącej zwolnień w podatku od nieruchomości, spełniającej wymogi określone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych;
- udzielanie ulg przedsiębiorcom w sytuacjach nadzwyczajnych, niezawinionych przez podatnika, kierując się ugruntowaną linią orzecznictwa sądów administracyjnych;
- wyeliminowanie przypadków wydawania decyzji w sprawach ulg podatkowych na podstawie niepełnego materiału dowodowego oraz uchybiania obowiązkowi prawidłowego uzasadniania decyzji pod względem faktycznym.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Ze względu na charakter i skalę nieprawidłowości NIK złożyła do Prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Zawiadomienie dotyczy przekroczenia uprawnień organu podatkowego przez funkcjonariuszy publicznych, którzy udzielali ulg w spłacie zobowiązań podatkowych z naruszeniem przepisów ordynacji podatkowej, wyrządzając istotną szkodę Gminie Ciechanowiec (śledztwo jest w toku).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych polegających na: udzieleniu zamówienia na remont i adaptację pomieszczeń budynku szkoły podstawowej na Środowiskowy Dom Samopomocy w Ciechanowcu, z naruszeniem prawa zamówień publicznych, mającym wpływ na wynik postępowania, tj. czynie z art. 17 ust. 1c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, oraz niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu 5 stycznia 2015 r. zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Ciechanowiec, tj. czynie z art. 17 ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy (po skierowaniu wniosku o ukaranie sprawę odroczono z uwagi na toczące się śledztwo).

Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim w latach 2015-2017

Delegatura w Lublinie

I/17/003

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w województwie lubelskim oraz realizacji strategii Bialskopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie oraz w Stowarzyszeniu Bialskopodlaska Lokalna Grupa Działania z siedzibą w Leśnej Podlaskiej.

PROBLEM

LEADER jest oddolnym, partnerskim podejściem do rozwoju obszarów wiejskich, realizowanym przez Lokalne Grupy Działania (LGD), polegającym na opracowaniu przez społeczność zamieszkującą obszary wiejskie Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów, łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne itp. Celem tej osi jest przede wszystkim budowanie kapitału społecznego wsi poprzez aktywizację mieszkańców oraz przyczynianie się do tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Lokalne Grupy Działania to partnerstwa składające się z przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego, społecznego.

Kontrola NIK została podjęta w związku z doniesieniami prasowymi dotyczącymi przyznania przez Bialskopodlaską Lokalną Grupę Działania z siedzibą w Leśnej Podlaskiej (BLGD) dotacji z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 osobom związanym z BLGD. Do BLGD miało wpłynąć łącznie 28 wniosków opiewających na sumę 4,6 mln zł. Listę operacji wybranych do finansowania BLGD opublikowała na stronie internetowej. Dotacja na podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej została przyznana 12 wnioskodawcom.

SYNTEZA

Zarząd Województwa Lubelskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami powołał i określił zasady działania Komisji ds. Wyboru Strategii Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność. Ogłoszenie o konkursie na wybór lokalnej strategii rozwoju (LSR), wraz z opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi regulaminem, zostały prawidłowo podane do publicznej wiadomości. Bialskopodlaska Lokalna Grupa Działania zapewniła warunki do realizacji LSR. Zgodnie z umową ramową zorganizowano biuro, wyposażone w odpowiedni sprzęt. Pracownicy BLGD zatrudnieni byli w wymaganym wymiarze etatowym oraz udzielali nieodpłatnych porad, a działania informacyjne podejmowane przez BLGD były zgodne z planem komunikacji określonym w LSR.

W działalności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego stwierdzono m.in. nieprawidłowości dotyczące opóźnień w rozstrzyganiu protestów i weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy. W trakcie kontroli prowadzonej w Bialskopodlaskiej Lokalnej Grupie Działania ustalono, że nie wypełniono obowiązku zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych faktu powołania administratora bezpieczeństwa informacji, a także nie zgłoszono do rejestracji przetwarzanych zbiorów danych. Ponadto nie zapewniono swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa podmiotom z obszaru BLGD. Zidentyfikowane zostały m.in. przypadki oczekiwania na stwierdzenie członkostwa w BLGD od kilku dni do kilkunastu miesięcy od złożenia deklaracji członkowskiej (w skrajnym przypadku ponad 500 dni), a także przypadki niepodjęcia uchwał stwierdzających członkostwo, pomimo spełnienia przez kandydatów statutowych wymagań.

W ocenie NIK nieprawidłowe były również lokalne kryteria wyboru operacji do dofinansowania. Były one niezgodne z postanowieniami LSR w zakresie oceny udziału dofinansowania w kosztach operacji na rozwijanie prowadzonej działalności. W konsekwencji żaden z wniosków złożonych w przeprowadzonym naborze na rozwijanie działalności gospodarczej nie spełniał formalnie kryterium zgodności z LSR, gdyż udział wsparcia w operacji nie stanowił dokładnie 70% kosztów kwalifikowalnych, pomimo zgodności z lokalnymi kryteriami wyboru, stanowiącymi integralną część ogłoszenia o naborze.

Ponadto nie dochowano należytej staranności przy wyborze usługodawcy w zakresie obsługi księgowej, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem, w okresie od czerwca 2016 r. do marca 2017 r., około 20 tys. zł ze środków wyprzedzającego finansowania Bialskopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

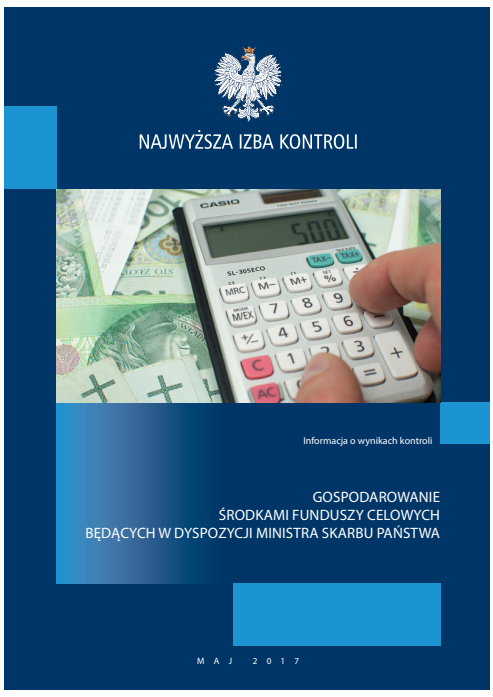
W oparciu o ustalenia kontroli sformułowano wnioski do Marszałka Województwa Lubelskiego w zakresie przestrzegania obowiązujących terminów na dokonywanie określonych działań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego. Do Prezesa Zarządu Bialskopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania skierowano wnioski dotyczące m.in:

- opublikowania na stronie internetowej BLGD brakującej informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania oraz bieżące aktualizowanie tej strony;
- podjęcia działań mających na celu przetwarzanie zbiorów danych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych;
- ujednolicenia zapisów LSR oraz lokalnych kryteriów wyboru operacji w zakresie oceny udziału przyznanych środków w kosztach operacji polegającej na rozwijaniu prowadzonej działalności oraz stosowanie lokalnych kryteriów wyboru operacji w sposób gwarantujący równy dostęp do tych środków;
- podjęcia działań zmierzających do ograniczenia kosztów usług księgowych, w szczególności poprzez zawarcie umowy na prowadzenie takich usług po przeprowadzeniu rzetelnego rozeznania rynku.

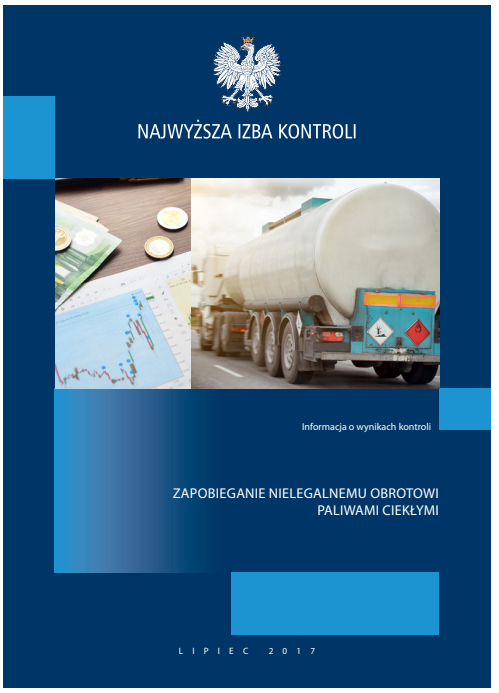
ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niedopełnieniu obowiązku zgłoszenia danych Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych i przetwarzaniu tych danych w BLGD w sposób niedozwolony, z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922), tj. czynu wyczerpującego dyspozycję art. 49 ust. 1 i art. 53 ww. ustawy. W styczniu 2018 r. Prokuratura Rejonowa w Białej Podlaskiej skierowała do sądu akt oskarżenia.

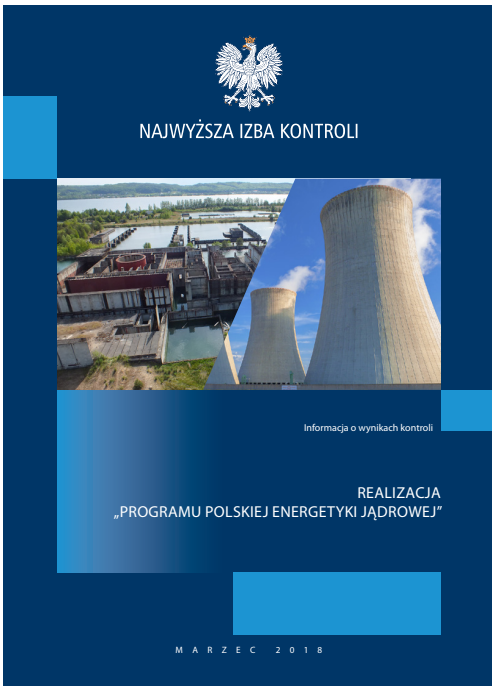
Gospodarka
Energia

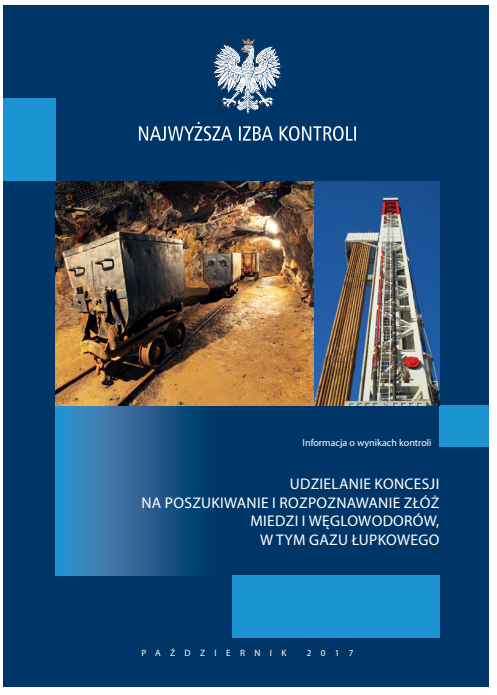


Gospodarka
Energia



Gospodarka
Energia





5. Gospodarka. Energia

Działy Gospodarka i Energia stanowiły istotny obszar badań kontrolnych NIK w 2017 r. Ich celem była ocena działań podejmowanych w tych obydwu istotnych obszarach przez organy administracji rządowej w ramach tworzonych programów gospodarczych, zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa, a także ochrona interesów państwa, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii.

W ramach dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii duże oczekiwania wiązano z gazem łupkowym. Tymczasem *kontrola Udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego* w sposób jednoznaczny ujawniła, że prowadzone przez kolejnych ministrów właściwych do spraw środowiska działania zmierzające do oszacowania krajowych zasobów gazu łupkowego w Polsce do tej pory okazały się nieskuteczne. W konsekwencji wciąż brak jest ich ostatecznych i zatwierdzonych wyników, które mogłyby stać się podstawą do sformułowania realistycznej polityki surowcowej i gospodarczej państwa. Ponadto Ministerstwo Środowiska nie zdefiniowało i nie wdrożyło spójnej polityki koncesyjnej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania tych surowców, a prowadzone przez ówczesnego Ministra Środowiska (organ koncesyjny) postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany lub wygaśnięcia koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż węglowodorów naruszały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Dodatkowo w umowach o ustanowienie użytkowania górniczego w niedostateczny sposób zabezpieczano interesy Skarbu Państwa, a Ministerstwo Środowiska nie było przygotowane pod względem organizacyjno-kadrowym do rozpatrywania zwiększonej w latach 2010-2012 liczby wniosków o udzielenie koncesji w zakresie złóż miedzi oraz w latach 2008-2014 w zakresie złóż węglowodorów.

Większemu zróżnicowaniu źródeł pozyskiwania energii w Polsce służyć miał także Program Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ), przewidujący budowę w naszym kraju elektrowni jądrowej (EJ). W związku z tym w 2017 r. NIK przeprowadziła kontrolę *Realizacji „Programu polskiej energetyki jądrowej"*, która wykazała, że wskazane w tym programie zakończenie budowy i uruchomienie pierwszego bloku pierwszej elektrowni jądrowej do końca 2024 r. jest nierealne. Powstałe opóźnienie (aktualny stan zaawansowania prac wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo jej uruchomienia dopiero po 2030 r.) jest konsekwencją braku realizacji zasadniczych zadań określonych w PPEJ. Ministrowie Gospodarki, a następnie Energii (w latach 2014-2017), posiadając wystarczające argumenty za rozwojem energetyki jądrowej, nie kierowali wniosków do Rady Ministrów o podjęcie strategicznych decyzji w sprawie uruchomienia inwestycji budowy EJ. Co więcej, wskutek sygnalizowanych przez Ministerstwo Energii zmian w koncepcji budowy i sposobu finansowania tej inwestycji, inwestor ograniczył realizację zadań do badań środowiskowych związanych z wyborem lokalizacji tego obiektu. Konsekwencją ponadpięcioletniego opóźnienia w budowie i uruchomieniu EJ mogą być duże koszty dla gospodarki naszego kraju związane z koniecznością zakupu uprawnień do emisji CO_2. W zależności od scenariusza szacowane są one na 7,6 mld zł do nawet 13,3 mld zł.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, węgiel kamienny długo jeszcze będzie podstawowym surowcem energetycznym w naszym kraju, a w związku z tym problematyka restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego pozostanie w sferze zainteresowań kontrolnych NIK, która w 2017 r. przedstawiła wyniki przekrojowej kontroli *Funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego na tle założeń programu rządowego w latach 2007-2015*. Poczynione w jej trakcie ustalenia wykazały, że w analizowanym okresie nie wykorzystano szans, jakie górnictwu węgla kamiennego dały zarówno efekty wcześniejszych reform tego sektora, jak i dobra koniunktura na węgiel kamienny. Program rządowy, określający wytyczne działalności górnictwa na lata 2007-2015, został opracowany nierzetelnie i zbyt ogólnikowo, a strategie spółek węglowych, oparte na mało realistycznych założeniach, szybko się dezaktualizowały. W praktyce działania restrukturyzacyjne w większości przedsiębiorstw górniczych zostały zaniechane, co przyczyniło się do załamania ich kondycji w okresie dekoniunktury na rynku węgla. Trudna sytuacja finansowa dotyczyła głównie trzech największych producentów węgla grupujących łącznie 27 kopalń. Ich skumulowana strata netto w latach 2007-2015 wyniosła ponad -1,1 mld zł, podczas gdy w tym samym okresie jedna sprywatyzowana kopalnia osiągnęła skumulowany zysk netto w wysokości ponad +1,4 mld zł. W ostatnim roku trwania programu kondycja finansowa oraz efektywność funkcjonowania głównych producentów węgla była gorsza niż na początku jego realizacji.

Wydobyciu węgla kamiennego towarzyszy wiele zagrożeń, które decydując o warunkach prowadzenia eksploatacji, bezpośrednio oddziałują na życie i zdrowie pracowników oraz funkcjonowanie kopalń. W związku z tym kolejną „kontrolą górniczą" przeprowadzoną przez NIK w 2017 r. była kontrola *Funkcjonowania ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego*. Wykazała ona, że organizacja służb ratowniczych była zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Jednocześnie jednak nie wszystkie objęte kontrolą służby ratownictwa górniczego spełniały wymagane standardy. I tak: członkowie jednej

kopalnianej stacji ratownictwa górniczego nie odbywali wymaganej liczby szkoleń i ćwiczeń, natomiast ratownicy Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego (CSRG) byli poddawani badaniom psychologicznym co dwa lata, podczas gdy powinni być objęci takimi badaniami co rok. Koszty utrzymania zastępów i służb ratowniczych w gotowości uzasadniały wysokość opłat za usługi, jakie CSRG świadczyła na rzecz przedsiębiorstw górniczych. CSRG w celu realizacji swojego statutowego zadania utrzymywała personel i sprzęt w stałej gotowości do podjęcia akcji ratowniczej. Opłaty za usługi CSRG ustalane były w wysokości wystarczającej dla zabezpieczenia bieżącej działalności.

Bezpośredni związek z problematyką zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego ma również kontrola *Realizacji projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa*. Poczynione w jej trakcie ustalenia wykazały, że pierwszy etap tej inwestycji zakończył się w przewidzianym terminie i w ramach zakładanych kosztów. W wyniku realizacji tego przedsięwzięcia osiągnięto jego zaplanowane cele, tj.: możliwość przesyłu energii elektrycznej o mocy 500 MW, a w konsekwencji zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Także wybór wykonawców i dostawców oraz nadzór nad inwestycją były prowadzone prawidłowo. Izba negatywnie oceniła natomiast sposób rozliczenia przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA oraz Instytut Nafty i Gazu w Krakowie (pełniący rolę instytucji wdrażającej) unijnego dofinansowania na zakup gruntów pod budowę jednej ze stacji elektroenergetycznych. Przyjęta w rozliczeniu cena rynkowa zakupionych gruntów była wyższa od wynikającej z wyceny (aktualnej na moment zakupu), co spowodowało nieuprawnione zawyżenie dofinansowania w ramach kosztów kwalifikowalnych o ponad 2 mln zł.

Dotychczas brak jest uzgodnień rządów Polski i Litwy odnośnie realizacji drugiego etapu połączenia międzysystemowego. Minister Energii, Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz PSE S, w ocenie NIK, powinni zintensyfikować prace nad oceną zasadności dalszego zwiększenia zdolności wymiany transgranicznej z Litwą. Należy przy tym mieć na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i gospodarczego kraju, a także interes końcowego odbiorcy energii elektrycznej.

Paliwa płynne stanowią kolejne istotne źródło pozyskiwania energii. Dodatkowo, w przypadku tego nośnika, istotnego znaczenia nabierają podejmowane przez państwo działania służące zapobieganiu występującym w obrocie paliwami ciekłymi nieprawidłowościom w zakresie fiskalnym. W celu dokonania oceny skuteczności prowadzonych na tym polu przedsięwzięć NIK przeprowadziła kontrolę *Zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*, negatywnie oceniając działania Ministra Energii (poprzednio Ministra Gospodarki) oraz Prezesa URE podejmowane w celu przeciwdziałania rozwojowi szarej strefy na rynku paliw ciekłych w Polsce. Aktywność na tym polu Ministra Finansów oraz Prezesa UOKiK została natomiast oceniona pozytywnie. Zdaniem Izby do III kwartału 2016 r., tj. do wprowadzenia tzw. pakietu paliwowego oraz pakietu energetycznego, zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi nie miało charakteru systemowego – podejmowane działania polegały na interwencjach, ukierunkowanych głównie na uszczelnianie systemu fiskalnego. W konsekwencji wcześniej nie udało się zapobiec znacznemu zwiększeniu zakresu działań nielegalnych oraz nie wdrożono skutecznych rozwiązań w celu ograniczenia liczby podmiotów działających w szarej strefie lub dokonujących oszustw podatkowych na rynku paliwowym, chociaż problem ten został zidentyfikowany już w 2012 r.

Funkcjonowanie szarej strefy w obrocie paliwami i będące jej konsekwencją zjawisko wyłudzeń podatków należnych Skarbowi Państwa ograniczało pulę środków budżetowych w ramach uruchamianych przez rząd programów gospodarczych służących restrukturyzacji poszczególnych branż przemysłu oraz podnoszenia ich konkurencyjności i innowacyjności. Przy ograniczonych środkach publicznych szczególnego znaczenia nabiera efektywność ich wydatkowania. Mając na względzie powyższe uwarunkowania, NIK przeprowadziła kontrolę *Realizacji Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020* i negatywnie, z punktu widzenia celowości, oceniła nieumieszczenie w założeniach tego programu (a co za tym idzie w umowach), postanowień obligujących beneficjentów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej. Ograniczenie wymagań wyłącznie do poniesienia nakładów inwestycyjnych w określonej kwocie oraz stworzenia wskazanej liczby miejsc pracy oznaczało w praktyce brak gwarancji realizacji celów tego programu oraz uniemożliwiało pełną kontrolę dofinansowanych przedsięwzięć pod względem efektów pomocy udzielonej przedsiębiorcom. Powyższe wady systemowe i niewłaściwy sposób jego monitorowania spowodowały, że wobec braku stosownych danych nie dokonywano oceny – czy i w jakim stopniu wydatkowanie z publicznych środków ponad 156 mln zł faktycznie wpłynęło na wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki (cel główny programu), czy miał miejsce transfer technologii do polskich przedsiębiorców, a także czy utworzone nowe miejsca pracy rzeczywiście charakteryzowały się wysoką produktywnością.

Rozwój konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i innowacjach, wymaga m.in. istnienia nowoczesnej infrastruktury. Dla stworzenia zachęt do inwestowania w tę infrastrukturę, jak też warunków umożliwiających obniżenie kosztów inwestycji, istotne znaczenie ma przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej, kreowanie popytu na korzystanie z usług Internetu oraz eliminowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego. Powyższe działania wpisują się z kolei w szeroko

rozumiane racjonalne gospodarowanie częstotliwościami, co było przedmiotem analizy NIK w ramach kontroli *Gospodarowania częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji*. Pozytywnie oceniając działania podejmowane w tym zakresie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Izba jednocześnie zwróciła uwagę na brak opracowania strategii w zakresie gospodarki częstotliwościami po 2015 r. Ponadto ustalono, że pomimo rozbudowy infrastruktury sieciowej dla szerokopasmowego Internetu, tylko 59% gospodarstw domowych korzysta ze stacjonarnych łączy szerokopasmowych. Stawia to Polskę na jednej z ostatnich pozycji w rankingu zasięgu stacjonarnej łączności szerokopasmowej.

Aspekt efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz majątkiem Skarbu Państwa obecny był z kolei w kontroli *Gospodarowania środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa*, w trakcie której dokonano oceny zasadności ich funkcjonowania. Na bazie poczynionych ustaleń NIK ocenia, że realizacja celów założonych dla funduszy: Reprywatyzacji i Rekompensacyjnego, była optymalna. Izba nie zgłosiła również istotnych zastrzeżeń do realizacji celów przyjętych dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (FRP), chociaż wobec malejących wpływów z prywatyzacji, będących źródłem przychodów tego funduszu, jego likwidacja i skonsolidowanie środków przeznaczonych na pomoc przedsiębiorcom powinna się przyczynić do optymalizacji realizacji zadań dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców. W odniesieniu do Funduszu Skarbu Państwa (FSP), w ocenie NIK, pokrywanie wydatków równolegle ze środków z tego funduszu i z części budżetowej 36 – Skarb Państwa, choć zgodne z prawem – było niecelowe i prowadziło do braku transparentności gospodarki finansowej Ministerstwa Skarbu Państwa. W konsekwencji realizacja celów ustawowych FSP nie była optymalna, a jego dalsze funkcjonowanie oceniono jako nieuzasadnione.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego (P/15/074/LKA)*
2. *Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego (P/16/007/KBF)*
3. *Realizacja projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa (P/16/014/KGP)*
4. *Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa (P/16/017/KGP)*
5. *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi (P/16/018/KGP)*
6. *Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020 (P/16/019/KGP)*
7. *Gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji (P/16/095/LWA)*
8. *Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej" (P/17/018/KGP)*
9. *Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego (P/17/069/LKA)*
10. *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego (I/16/001/KGP)*

Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego

Delegatura w Katowicach

P/15/074

CEL KONTROLI

Ocena przyjętych w dokumentach rządowych i strategicznych planach spółek założeń i wytycznych oraz realizowanych w latach 2007-2015 działań pod kątem zapewnienia konkurencyjności górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Energii i Ministerstwo Skarbu Państwa, Agencja Rozwoju Przemysłu SA Oddział w Katowicach, Węglokoks SA w Katowicach – spółka uczestnicząca w procesach przekształceń w górnictwie oraz prowadzące wydobycie węgla kamiennego Kompania Węglowa SA, Katowicki Holding Węglowy SA i Jastrzębska Spółka Węglowa SA.

PROBLEM

Rządowe programy restrukturyzacji górnictwa przeprowadzone po 1989 r. nie doprowadziły do trwałej rentowności tego sektora, pomimo wydatkowania do 2006 r. na ich realizację środków publicznych w łącznej wysokości ok. 66 mld zł (w cenach 2007 r.) i trwającej w większości lat okresu 2003-2011 dobrej koniunktury na węgiel

kamienny. Symptomy pogarszania się sytuacji górnictwa widoczne były już w 2012 r., kiedy to istotnie spadło zużycie węgla w kraju, nastąpił drastyczny wzrost stanu zapasów węgla na zwałach kopalń, ceny węgla na rynkach światowych obniżały się, a jednostkowe koszty wydobycia i zobowiązania górnictwa szybko wzrastały. Na koniec lat 2013-2015 górnictwo odnotowało łączny ujemny wynik finansowy netto wynoszący odpowiednio: (-)0,3 mld zł, (-)2,1 mld zł i (-)4,5 mld zł.

Okoliczności te wskazywały na potrzebę dokonania oceny sytuacji finansowo-gospodarczej sektora górnictwa oraz przyczyn jego gwałtownie pogarszającej się kondycji. Węgiel kamienny jest najważniejszym zużywanym nośnikiem energii pierwotnej w Polsce, z udziałem wynoszącym w 2015 r. 39,5%, przy czym udział ten systematycznie spada – w 2007 r. było to 48,3%. Zużycie krajowe węgla w 2007 r. wynosiło 85,4 mln ton, a w 2015 r. spadło do 71,7 mln ton, tj. było o 16% niższe. Około 82% udziału w krajowym wydobyciu węgla w tym okresie mieli trzej najwięksi przedsiębiorcy górniczy: Kompania Węglowa SA, Katowicki Holding Węglowy SA oraz Jastrzębska Spółka Węglowa SA.

W latach 2007-2015 strategię funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego określał „Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015", przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2007 r. Był to kolejny, siódmy rządowy program odnoszący się do restrukturyzacji górnictwa, jaki obowiązywał od 1990 r., który podobnie jak poprzednie przewidywał, że w wyniku jego realizacji przedsiębiorstwa górnicze, których akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będą funkcjonowały efektywnie w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

SYNTEZA

Podmioty górnicze rozpoczynały realizację rządowego „Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015" w korzystnych warunkach. W latach poprzedzających jego przyjęcie dokonano znacznych redukcji zdolności produkcyjnych oraz zatrudnienia w górnictwie (głównie lata 1998-2002), a także umorzono zobowiązania przedsiębiorstw górniczych na ponad 18 mld zł (2003 r.). Późniejszy okres dobrej koniunktury na węgiel kamienny (2003-2011) stwarzał możliwości dokończenia w latach 2007-2015 procesu restrukturyzacji oraz efektywnej prywatyzacji górnictwa. Okoliczności tych jednak nie wykorzystano.

Pogarszająca się od 2012 r. koniunktura wykazała niezdolność trzech największych producentów do prowadzenia rentownej działalności oraz całkowity brak przygotowania na spadek cen i popytu na węgiel. A średnie ceny węgla w 2015 r. były o 36% wyższe od cen w roku 2007, kiedy to górnictwo osiągało dodatnie wyniki finansowe.

Zdaniem NIK program rządowy, określający wytyczne działalności górnictwa w latach 2007-2015 oraz wskaźniki i mierniki realizacji przyjętych celów, został opracowany w sposób nierzetelny. Nie ustalał on szczegółowych działań restrukturyzacyjnych, tylko wyznaczał kierunki działalności górnictwa, które powinny stanowić podstawę do budowy strategii przez poszczególne spółki węglowe. Tymczasem strategie działalności spółek węglowych zostały opracowane w sposób wskazujący, że ich przygotowanie traktowane było głównie jako realizacja wymogu formalnego, a nie jako potrzeba stworzenia rzeczywistego planu mającego zapewnić ich ekonomiczną efektywność. Dokumenty te zostały oparte na mało realistycznych założeniach i prognozach nieznajdujących rynkowego i ekonomicznego uzasadnienia.

W programie zidentyfikowano ważniejsze zagrożenia dla górnictwa, wśród których wskazano rosnące koszty produkcji, w tym wynagrodzeń, jednak zrezygnowano z zapisów o konieczności powiązania wzrostu wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy. Program nie zawierał analizy ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń i powiązanych z nimi scenariuszy działań na wypadek uzyskiwania przez przedsiębiorstwa górnicze wyników innych niż zakładano. Nie aktualizowano zawartych w programie prognoz wydobycia i sprzedaży węgla, pomimo ich niezgodności z trendami rynkowymi oraz z założeniami polityki energetycznej. W programie przyjęto, że całość nadwyżki węgla na rynku krajowym zostanie sprzedana na eksport, bez uwzględnienia faktycznych możliwości zbytu poza kraj.

Według szacunków NIK w latach 2007-2015 różnica pomiędzy wypłatami emerytur i rent górniczych dla byłych pracowników górnictwa węgla kamiennego a wpływami ze składek wynosiła ok. 58,4 mld zł. Łączna wartość wsparcia, w różnych formach, jakiego w latach 2007-2015 udzielił górnictwu Skarb Państwa (65,7 mld zł), obejmująca także pokrycie ww. niedoboru Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, była porównywalna z płatnościami publicznoprawnymi podmiotów sektora górnictwa (64,5 mld zł). Tak więc wypracowane przez sektor środki de facto w całości do niego powróciły.

W ocenie Izby nadzór Ministra Gospodarki nad realizacją programu prowadzony był nierzetelnie i niezgodnie z założeniami. Minister Gospodarki nie ustosunkował się do większości strategii spółek węglowych ani nie monitorował stopnia ich realizacji. W latach 2007-2015 nierozwiązanym problemem spółek węglowych była niska wydajność wydobycia, przerosty zatrudnienia i nieefektywny system wynagradzania, przekładający się na wysoki udział kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużą wrażliwość na wahania popytu i cen węgla.

NIK zwróciła uwagę, że ministrowie odpowiedzialni za sektor górnictwa oraz zarządy spółek węglowych dysponowali bieżącymi informacjami o sytuacji finansowej podmiotów górniczych. Były one wystarczające dla prowadzenia skutecznego nadzoru oraz do reagowania na zmienne warunki na rynku węgla. Wiedza ta nie została jednak efektywnie wykorzystana przez Ministra Gospodarki i zarządy spółek.

Działania, których celem była próba rozwiązania rzeczywistych problemów górnictwa, zostały podjęte dopiero w 2015 r. przez Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i Ministra Skarbu Państwa. Zostały one zapoczątkowane przyjętym w styczniu 2015 r. Planem Naprawczym Kompanii Węglowej SA. Z uwagi na ich pilność, były realizowane w oderwaniu od postanowień programu rządowego bądź prób jego aktualizacji. Nie doprowadziły one jednak do osiągnięcia przez kopalnie rentowności do końca 2015 r. NIK zwróciła uwagę, że w okresie 10-miesięcznego sprawowania nadzoru nad podmiotami górnictwa węgla kamiennego przez Ministra Skarbu Państwa nie wypracowano jednolitej, spójnej koncepcji dla tej branży. Było to m.in. wynikiem niejednoznacznego podziału kompetencji między Ministrem Skarbu Państwa i Pełnomocnikiem a Ministrem Gospodarki. W efekcie do końca 2015 r. nie opracowano programu dla górnictwa węgla kamiennego na kolejne lata.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Energii o:

- doprowadzenie do zakończenia prac nad programem działalności górnictwa węgla kamiennego dla perspektywy czasowej po 2015 r. oraz nad aktualną polityką energetyczną Polski oraz zapewnienie zgodności założeń obu tych dokumentów;
- jednoznaczne określenie jednostek odpowiedzialnych za monitoring i nadzór nad przebiegiem nowego programu, w tym nad działaniami podmiotów w nim uczestniczących, w szczególności obejmującymi realizację strategii spółek węglowych;
- uwzględnienie w statutach spółek węglowych postanowień o zatwierdzaniu dokumentów o charakterze strategicznym przez organy stosowne do struktury właścicielskiej tych podmiotów, a także zapewnienie i realizowanie wymogu zatwierdzania tych dokumentów;
- zakończenie realizacji procesów restrukturyzacyjnych podmiotów prowadzących wydobycie węgla kamiennego w terminach umożliwiających wykorzystanie mechanizmów wsparcia ze strony państwa, przewidzianych w uregulowaniach unijnych;
- podjęcie działań w celu sfinalizowania przekształceń własnościowych podmiotów prowadzących wydobycie węgla kamiennego, w sposób umożliwiający tym podmiotom pozyskanie kapitału na modernizację i rozwój.

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Energii NIK wnioskowała o wypracowanie i wdrożenie rozwiązań zmierzających do ograniczenia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie świadczeń wypłacanych osobom wykonującym pracę górniczą.

Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego

Departament Budżetu i Finansów

P/16/007

CEL KONTROLI

Ocena, czy instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem walutowym (Forex, kantorami internetowymi i rynkiem walut wirtualnych) oraz wspierające konsumentów w sporach z podmiotami oferującymi usługi na tym rynku zapewniają nieprofesjonalnym uczestnikom rynku walutowego wystarczającą ochronę ich praw.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Biuro Rzecznika Finansowego, Narodowy Bank Polski i Ministerstwo Finansów.

PROBLEM

Z analizy Komisji Nadzoru Finansowego wynika, że ok. 80% aktywnych klientów na rynku walutowym, korzystających z internetowych platform transakcyjnych, ponosi stratę. Przyczyną mogą być m.in. nieprawidłowości w działaniu firm inwestycyjnych dotyczące zakresu i standardu informacji przekazywanych w reklamach i przy zawarciu umowy o świadczenie usług oraz nierzetelna ocena adekwatności usługi finansowej dla danego

klienta wymagana dyrektywą 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych. W efekcie klienci posiadający ograniczoną wiedzę o inwestowaniu na tym rynku ponoszą nadmierne ryzyko. Oznaczałoby to brak działania zgodnie z art. 83a ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi w najlepiej pojętym interesie klienta. Na rynku finansowym pojawiają się także nowe formy działania i nowe produkty. Regulatorzy i nadzorcy niekiedy nie nadążają za dynamiką rozwoju rynku finansowego, pozostawiając poza kontrolą działalność generującą znaczne ryzyko nadużyć wobec nieprofesjonalnych uczestników rynku. W ostatnich latach do nowych form działania zaliczyć można kantory internetowe, a do nowych produktów złożone instrumenty finansowe i kryptowaluty.

SYNTEZA

Komisja Nadzoru Finansowego jako jedyny organ państwa podejmowała aktywne działania na rzecz ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego Forex. Jednakże z uwagi na transgraniczny i spekulacyjny charakter tego rynku istniały i nadal istnieją znaczące luki w systemie ochrony i bardzo wysokie ryzyko, że jego uczestnicy poniosą straty finansowe.

Od początku 2012 r. do połowy 2016 r. łączne straty klientów krajowych firm inwestycyjnych wyniosły ponad 2,1 mld zł, a odsetek aktywnych klientów firm krajowych, którzy ponieśli straty, wahał się od 75% do 82%.

Ryzyko strat potęguje stosowanie dźwigni finansowej. Wielkość dźwigni finansowej określa się jako relację wartości środków własnych służących jako depozyt zabezpieczający transakcję do wartości środków obcych wykorzystanych do sfinansowania transakcji. KNF wystąpiła z propozycją jej obniżenia. W lipcu 2015 r. jej wysokość została ustawowo ograniczona do poziomu 1:100. Jednak jest to nadal poziom na tyle wysoki, że wahania kursów walut mogą szybko doprowadzić do zakończenia inwestycji ze stratą.

Działania KNF były nakierowane na podniesienie standardów świadczenia usług i eliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu krajowych firm inwestycyjnych. Tymczasem usługi na rynku Forex są oferowane głównie poprzez Internet i często spoza Polski. Inwestor indywidualny łatwo może stać się klientem firmy zagranicznej, w której zakres ochrony jest niższy niż egzekwowany przez KNF od podmiotów krajowych.

UKNF i UOKiK za mało istotne uznały prowadzenie monitoringu przekazów reklamowych, choć to one, zdaniem NIK, mają znaczący wpływ na pozyskiwanie nowych klientów przez firmy inwestycyjne.

Słabym elementem systemu, obniżającym skuteczność ochrony praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego, była niedostateczna współpraca kontrolowanych podmiotów. Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Rzecznik Finansowy nie przekazywały sobie pełnej informacji o stwierdzonych praktykach mogących stanowić naruszenie interesów konsumentów.

NIK jako działanie nierzetelne oceniła przewlekłe reagowanie przez Ministerstwo Finansów na ryzyka związane z działalnością kantorów internetowych. Pomimo upływu ponad sześciu lat od zidentyfikowania niebezpieczeństw w działaniu tych podmiotów nie zostały zakończone prace legislacyjne, których efektem byłoby uchwalenie przepisów regulujących ich funkcjonowanie.

Kontrolowane instytucje rzetelnie, zgodnie z zakresem swoich kompetencji, rozpatrywały skargi klientów podmiotów świadczących usługi na rynku walutowym. Rzecznik Finansowy szczegółowo rozpatrywał skargi pod kątem możliwości udzielenia pomocy klientom podmiotów rynku finansowego. Decyzje o udzieleniu lub odmowie udzielenia wsparcia klientom były poprzedzone analizą dokumentów i uzasadnione merytorycznie. UOKiK nie dotrzymywał ustawowych terminów postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także przewlekle prowadził postępowania wyjaśniające.

DOBRE PRAKTYKI

KNF w celu ograniczenia nieprawidłowości w świadczeniu usług maklerskich na rynku Forex sformułowała stanowiska i wytyczne wskazujące dobre praktyki w sposobie świadczenia usług, uwzględniające, że aktywnymi uczestnikami rynku są klienci nieprofesjonalni. Ocena skuteczności proponowanych rozwiązań nie była jednak w tej kontroli możliwa, gdyż dopiero w jej trakcie (30 września 2016 r.) upływał termin wdrożenia wytycznych wyznaczonych dla firm inwestycyjnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli postulowała o zwiększenie realnej ochrony klientów instytucji finansowych poprzez aktywne wykorzystanie następujących rozwiązań dostępnych w ramach obowiązującego porządku prawnego:

- wykorzystywanie przez Prezesa UOKiK, we współpracy z UKNF, uprawnienia określonego w art. 105ia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do kontroli firm inwestycyjnych w formule tzw. tajemniczego klienta. Pozwoliłoby

to na rzeczywiste zweryfikowanie, czy oferowanie konsumentom usług finansowych odbywa się adekwatnie do ich wiedzy i doświadczenia, odpowiada ich potrzebom i nie naraża na ryzyka, których nie są świadomi;
- prowadzenie przez UOKiK lub UKNF systematycznego monitoringu reklam internetowych firm inwestycyjnych w celu wyeliminowania reklam wprowadzających klientów w błąd oraz firm świadczących usługi bez wymaganego zezwolenia lub notyfikacji w KNF;
- okresowe opracowywanie przez UKNF i kierowanie do opinii publicznej analiz produktów finansowych pod kątem zagrożeń dla nieprofesjonalnych uczestników. Pozwoliłoby to na podniesienie świadomości ryzyk związanych z aktywnością na rynku finansowym i ograniczenie korzystania z usług finansowych nieadekwatnych dla konsumentów.

DE LEGE FERENDA

W związku z ustaleniami kontroli NIK wnioskowała do Ministra Finansów o:
- wprowadzenie w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi zakazu reklamy instrumentów OTC – rynku finansowego, na którym transakcje dokonywane są bezpośrednio między stronami za pośrednictwem firm inwestycyjnych, kierowanej do polskich rezydentów;
- wprowadzenie zmian przepisów karnych zapewniających skuteczne ściganie podmiotów oferujących bez zezwolenia usługi maklerskie polskim rezydentom za pomocą serwerów zagranicznych;
- stworzenie podstaw prawnych do objęcia działalności kantorów internetowych nadzorem organu państwowego;
- uregulowanie kwestii nadzoru nad działającymi w Polsce giełdami walut wirtualnych.

Realizacja projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/014

CEL KONTROLI

Ocena, czy realizacja projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa przebiega zgodnie z założeniami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Energii, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Podlaski Urząd Wojewódzki, Instytut Nafty i Gazu Państwowy Instytut Badawczy oraz Urząd Gminy w Bakałarzewie.

PROBLEM

Według założeń realizacja projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa miała przyczynić się do integracji rynków państw bałtyckich z pozostałymi państwami UE, a w dalszej perspektywie – do utworzenia wspólnego europejskiego rynku energii. Inwestycja była finansowana z funduszu celowego Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA oraz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko Priorytet X „Bezpieczeństwo energetyczne w tym dywersyfikacja źródeł energii", Działanie 10.1 „Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i przebudowa magazynów gazu ziemnego", a także z Programu Transeuropejskie Sieci Energetyczne. Rezultatem inwestycji miało być także wzmocnienie sieci przesyłowych w północno-wschodniej Polsce i poprawa jakości i niezawodności zasilania odbiorców energii elektrycznej oraz poprawa bezpieczeństwa dostaw w regionie.

Inspiracją do przeprowadzenia kontroli były m.in. ustalenia wcześniejszych kontroli NIK o prognozowanych na lata 2016-2020 deficytach mocy w krajowym systemie elektroenergetycznym oraz konieczność wprowadzenia w sierpniu 2015 r. ograniczeń w dostawach energii ze względu na niedostateczną rezerwę mocy w krajowym systemie elektroenergetycznym.

SYNTEZA

Pierwszy etap budowy mostu energetycznego Polska-Litwa zakończył się w przewidzianym terminie i w ramach zakładanych kosztów. Osiągnięto zaplanowane cele: możliwość przesyłu energii elektrycznej o mocy 500 MW i zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Także wybór wykonawców i dostawców oraz nadzór nad inwestycją były prowadzone prawidłowo. W ocenie NIK celowe było też podjęcie przez PSE SA inwestycji przewidywanych do wykonania w drugim etapie projektu (tj. rozbudowy linii przesyłowych), chociaż nie jest ostatecznie przesądzone, że zostanie on przeprowadzony w zakładany początkowo sposób, tj. z wbudowaniem drugiej wstawki stałoprądowej i powiększeniem przepustowości połączenia Polska-Litwa do 1000 MW.

W pierwszym etapie zbudowano cztery linie elektroenergetyczne o łącznej długości torów prądowych 602,2 km i pięć stacji elektroenergetycznych oraz rozbudowano dwie stacje elektroenergetyczne. Inwestycja wpisywała się w cel, określony w polityce energetycznej do 2030 r., dotyczący rozbudowy możliwości wymiany energii przez Polskę z sąsiednimi systemami elektroenergetycznymi. Nie potwierdziły się przewidywania analityków, że po połączeniu krajowego systemu elektroenergetycznego Polski i Litwy energia elektryczna będzie przesyłana do Polski tylko w okresach szczytowego zapotrzebowania, a saldo wymiany będzie zrównoważone. Po pierwszych miesiącach funkcjonowania mostu przesył energii elektrycznej z Litwy do Polski trzykrotnie przewyższał przesył w przeciwnym kierunku. Okoliczności te potwierdzają celowość tej inwestycji z punktu widzenia zapewnienia Polsce niezbędnej ilości energii.

Izba oceniła negatywnie sposób rozliczenia przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA i Instytut Nafty i Gazu w Krakowie Państwowy Instytut Badawczy (pełniący rolę instytucji wdrażającej) dofinansowania zakupu gruntów pod budowę stacji elektroenergetycznej Ołtarzew ze środków UE. Doszło tam do zawyżenia kosztów kwalifikowalnych, powodujących nieuprawnione zwiększenie dofinansowania o kwotę 2 384,2 tys. zł.

Inspektorzy stwierdzili także nieprzestrzeganie prawa przez organy gminy Bakałarzewo, które nie dostosowały gminnych dokumentów planistycznych do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego i nie zamieściły w nich przebiegu linii przesyłowej, stanowiącej część mostu energetycznego Polska-Litwa. Program zrealizowano terminowo tylko dzięki temu, że przebieg linii ujęto w gminnych dokumentach planistycznych na podstawie zarządzenia zastępczego Wojewody Podlaskiego.

Kontrola nie wykazała naruszenia przepisów i praw społeczności lokalnych w procesie planowania inwestycji stanowiących most energetyczny Polska-Litwa, a także podczas ustalania przebiegu linii przesyłowej Kozienice-Ołtarzew, zarówno przez PSE SA, jak i działających na jej zlecenie wykonawców. PSE SA spełniła wymagania formalne wynikające z obowiązujących przepisów w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że dotychczas brak jest uzgodnień rządów Polski i Litwy odnośnie realizacji drugiego etapu połączenia międzysystemowego. Zdaniem Izby Minister Energii, Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA – powinni zintensyfikować prace nad oceną zasadności dalszego zwiększenia zdolności wymiany transgranicznej z Litwą. Należy przy tym mieć na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i gospodarczego kraju, a także interes końcowego odbiorcy energii elektrycznej.

NIK sformułowała jeden wniosek pokontrolny adresowany do Instytutu Nafty i Gazu Państwowego Instytutu Badawczego o podjęcie zgodnie z art. 207 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych działań zmierzających do zwrotu przez beneficjenta kwoty refundacji pobranej w nadmiernej wysokości, wraz z odsetkami.

Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/017

CEL KONTROLI

Ocena zasadności funkcjonowania funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Skarbu Państwa, Mazowiecki Urząd Wojewódzki oraz trzy spółki, którym została udzielona pomoc z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

PROBLEM

W kontrolowanym okresie Minister Skarbu Państwa był dysponentem czterech funduszy celowych. Fundusz Reprywatyzacji służył wypłacie odszkodowań wynikających z wyroków i ugód sądowych oraz decyzji administracyjnych, wydanych w związku z bezprawną nacjonalizacją mienia.

Środki Funduszu Skarbu Państwa były przeznaczone na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i innych kosztów ustawowo określonych zadań Ministra Skarbu Państwa. Przeznaczeniem Funduszu Restrukturyzacji

Przedsiębiorców była pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Z Funduszu Rekompensacyjnego wypłacano odszkodowania za tzw. mienie zabużańskie. Głównym źródłem przychodów trzech pierwszych funduszy były odpisy z przychodów z prywatyzacji, natomiast na Fundusz Rekompensacyjny przekazywano środki pochodzące ze sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

SYNTEZA

Wydatki finansowe ze wszystkich czterech funduszy celowych, których dysponentem był Minister Skarbu Państwa, służyły realizacji celów ustawowych. Środki gromadzone na rachunkach pozwalały na zaspokojenie roszczeń. NIK oceniła, że realizacja celów założonych dla funduszy: Reprywatyzacji, Rekompensacyjnego, była optymalna.

Fundusz Reprywatyzacji, utworzony w 2000 r., służył wypłacie odszkodowań wynikających z wyroków i ugód sądowych oraz decyzji administracyjnych wydanych w związku z bezprawną nacjonalizacją mienia. Środki pozyskiwano z 5-oprocentowego, a następnie 1,5-procentowego odpisu od sprzedaży akcji i udziałów spółek Skarbu Państwa. Odszkodowania wypłacane były terminowo, a udzielane z Funduszu Reprywatyzacji dotacje dla m.st. Warszawy (370,5 mln zł w latach 2014 i 2015) zostały rozliczone prawidłowo. Ogólna wypłata odszkodowań z FR wyniosła w okresie 2013-I połowa 2016 r. 1145 mln zł.

Fundusz Rekompensacyjny, funkcjonujący od 2005 r., przeznaczony jest do wypłaty odszkodowań za utracone po zmianie granic w 1945 r. tzw. mienie zabużańskie. Na koniec 2016 r. stan rachunku Funduszu opiewał na 873 mln zł. Wydatkowane one były prawidłowo, a MSP rzetelnie dokonywał weryfikacji danych zawartych w roszczeniach.

Fundusz pozyskiwał środki ze sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Izba stwierdza jednak, że w następstwie uchwalonej w 2016 r. Ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przewidywane przychody Funduszu Rekompensacyjnego w latach 2017-2026 mogą nie wystarczyć na zaspokojenie prognozowanej wysokości roszczeń. Na rozpatrzenie czeka wciąż ok. 47 tys. wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty. Obydwa powyższe fundusze celowe są nadal otwarte. Pozostałe dwa fundusze skontrolowane przez NIK zostały już zlikwidowane.

Fundusz Skarbu Państwa, utworzony w 2002 r., był przeznaczony na sfinansowanie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i innych kosztów ustawowo określonych zadań Ministra Skarbu Państwa oraz wojewodów. Na koniec 2016 r. saldo Funduszu Skarbu Państwa wynosiło 425 mln zł. Realizacja celów ustawowych Funduszu nie była optymalna, a NIK oceniła dalsze funkcjonowanie Funduszu Skarbu Państwa jako nieuzasadnione.

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, utworzony w 2002 r., był powołany dla pomocy w ratowaniu lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz udzielaniu wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Co istotne, beneficjentami tej pomocy mogły być podmioty o najróżniejszej strukturze własnościowej. Minister Skarbu Państwa wydatkował środki Funduszu zgodnie z przeznaczeniem, na bieżąco monitorował także sposób wykorzystania środków z udzielanego wsparcia, analizował sprawozdania finansowe przedsiębiorców-beneficjentów, raporty biegłych rewidentów i opinie rad nadzorczych. Wszelkie odmowy wsparcia były zdaniem NIK uzasadnione.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Na jej mocy zlikwidowano Fundusz Skarbu Państwa i Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego został minister właściwy do spraw administracji publicznej, natomiast Funduszu Reprywatyzacji – minister właściwy do spraw finansów publicznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako dysponenta Funduszu Rekompensacyjnego, NIK wniosła m.in. o:

- rozważenie ograniczenia okresu, w jakim osoby mające prawo do rekompensaty, potwierdzone na podstawie odrębnych przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy zabużańskiej, mogą występować z wnioskami o ujawnienie w rejestrach wojewodów;
- dokonanie rzetelnej weryfikacji szacunków wielkości środków potrzebnych na wypłaty rekompensat z tytułu mienia pozostawionego poza granicami Rzeczypospolitej, możliwych do uzyskania ze źródeł wskazanych w ustawie zabużańskiej.

Do Ministra Rozwoju i Finansów, będącego dysponentem Funduszu Reprywatyzacji, NIK wniosła o wykonanie kalkulacji dotyczących zapotrzebowania w długim okresie na środki z Funduszu Reprywatyzacji z tytułu wypłat odszkodowań za bezprawnie przejęte mienie.

Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/018

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi. Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny: czy organy państwa skutecznie i rzetelnie monitorują rynek obrotu paliwami ciekłymi; czy organy państwa analizują wpływ szarej strefy na funkcjonowanie rynku paliw i podejmują skuteczne działania w tym zakresie; czy obowiązujące regulacje i systemy kontroli skutecznie wpływają na ograniczenie nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano Ministerstwo Energii, Ministerstwo Finansów, Urząd Regulacji Energetyki oraz Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji.

PROBLEM

Rynek paliw w Polsce wart jest około 100 mld zł. Biorąc pod uwagę, że daniny na rzecz państwa stanowią około 50% wartości obrotów, roczne dochody państwa z obrotu paliwami (akcyza, VAT, opłata paliwowa) kształtują się na poziomie około 50 mld zł. Przestępczość w obrocie paliwami ciekłymi od lat jest głównym i narastającym problemem tej branży:

- firma doradcza Ernst & Young oszacowała, że w 2013 r. straty budżetu państwa z tytułu wyłudzeń podatku VAT w obrocie olejem napędowym wynosiły od 4,3 do 5,8 mld zł;
- szacuje się, że straty z samych tylko nieodprowadzonych podatków od sprzedanych paliw wyniosły w 2014 r. ok. 8 mld zł;
- według szacunków firmy doradczej PricewaterhouseCoopers International Limited w 2014 r. wyłudzenia VAT w polskiej gospodarce wyniosły niemal 50 mld zł, z czego ponad 20% dotyczyło obrotu paliwami.

Paliwa zaliczone są do grupy tzw. towarów wrażliwych, ze względu na wysokość danin na rzecz państwa zawartych w ich cenie. Dane statystyczne GUS wykazały trwający od 2011 r. spadek konsumpcji krajowej paliw w Polsce, mimo stałego wzrostu PKB oraz spadku światowych cen ropy naftowej. Zdaniem branży paliwowej i ekspertów dane te nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu rynku, gdyż stosunkowo znaczna jego część pozostaje w szarej i czarnej strefie. Do Polski trafiają niezgłoszone do opodatkowania paliwa z importu, które ze względu na brak obciążeń podatkowych są tańsze od paliw z legalnych źródeł. Jednym z działań ograniczających nielegalny import miało być wprowadzenie w 2014 r. konieczności uzyskania koncesji Prezesa URE na import paliw. Według przedstawionej przez Prezesa URE analizy ponad 200 złożonych wniosków w większości złożyły je firmy nowo powstałe, bez historii działań gospodarczych.

Straty budżetu państwa są wynikiem głównie uszczupleń podatkowych, powstających poprzez stosowanie przez przestępców w obrocie olejem napędowym mechanizmu tzw. znikającego podmiotu i transakcji karuzelowej.

SYNTEZA

W ocenie NIK działania podejmowane przez organy administracji rządowej w kontrolowanym okresie nie doprowadziły do ograniczenia liczby podmiotów działających w szarej strefie lub dokonujących oszustw podatkowych, mimo iż problem występowania tzw. szarej strefy na rynku paliwowym został zidentyfikowany już w 2012 r. Do III kwartału 2016 r., tj. do wprowadzenia tzw. pakietu paliwowego oraz pakietu energetycznego, zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi nie miało charakteru systemowego – podejmowane działania polegały na interwencjach, ukierunkowanych głównie na uszczelnianie systemu fiskalnego. Nie udało się zapobiec znacznemu zwiększeniu zakresu działań nielegalnych oraz nie wdrożono skutecznych rozwiązań w celu ich ograniczenia. NIK ocenia negatywnie działania Ministra Energii (poprzednio Ministra Gospodarki) oraz Prezesa URE – podejmowane w celu przeciwdziałania szarej strefie na rynku paliw ciekłych w Polsce. Działalność podejmowana w tym zakresie przez Ministra Finansów oraz Prezesa UOKiK została oceniona pozytywnie.

Problemy i nieprawidłowości związane z szarą strefą na rynku paliw ciekłych wynikają m.in. z podejścia Ministra Energii oraz Prezesa URE, według których zjawisko to ma negatywny wpływ głównie na sferę opłat i podatków. W konsekwencji tego podejścia Minister Energii uznał, że niektóre z występujących nieprawidłowości na tym rynku nie należą do jego kompetencji, tylko do innych naczelnych lub centralnych organów administracji rządowej (np. Ministra Finansów, Prezesa URE) i nie doprowadził do opracowania polityki energetycznej państwa w odniesieniu do paliw ciekłych. Także działania legislacyjne ministra dotyczące zapewnienia konkurencyjności na rynku paliw okazały się niewystarczające. NIK stwierdziła, że Minister Energii nie przeprowadzał analiz ryzyka w zakresie związanym z potencjalnymi i ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami na rynku paliwowym ani nie dokonywał bieżącej analizy krajowego rynku paliwowego.

Prezes URE z kolei realizował przede wszystkim obowiązki wynikające z przepisów regulujących koncesjonowanie paliw ciekłych. Jednakże sposób wykonywania zadań, jakkolwiek zgodny z przepisami (z zastrzeżeniem stwierdzonych nieprawidłowości), nie zapewniał istotnego wkładu organu koncesyjnego w przeciwdziałanie występowania szarej strefy na rynku paliw ciekłych. Prezes URE nie zapewniał istotnego wkładu organu koncesyjnego w przeciwdziałanie występowaniu szarej strefy na rynku paliw ciekłych. Nie analizował i nie szacował ryzyk związanych z nieprawidłowościami występującymi w obrocie paliwami oraz nie proponował działań zapobiegających ich występowaniu.

Nie wykorzystał uprawnień do kontroli przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, nie prowadził kontroli podmiotów zobowiązanych do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego ani nie był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia kontroli wypełniania warunków działalności objętej koncesjami, w zakresie, w jakim dotyczą one paliw płynnych.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że Minister Finansów nie posiadał jednolitej bazy danych o podmiotach z rynku paliw ciekłych dostarczającej niezbędnych danych do przeprowadzania analiz w zakresie rozliczania należności budżetowych w zakresie podatku VAT, podatku akcyzowego, opłaty paliwowej i cła. Dysponował jedynie oszacowaniami dotyczącymi wielkości tzw. szarej strefy pochodzącymi od podmiotów zewnętrznych, które nie były przez ministerstwo ani weryfikowane, ani komentowane. Ponadto Minister Finansów nie wyegzekwował ponad 443 mln zł, tj. prawie 97% ogółu należności Skarbu Państwa naliczonych w wyniku kontroli Służby Celnej przeprowadzonych u przedsiębiorców sektora paliw ciekłych w latach 2014-2016 (I półrocze).

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki współpracy urzędów było wprowadzenie przez Prezesa UOKiK obowiązku podejmowania przez inspektorów wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej dodatkowych działań, polegających na przekazywaniu informacji o wykrytych nieprawidłowościach w celu ich ewentualnego wykorzystania do Urzędu Regulacji Energetyki, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, Urzędu Dozoru Technicznego, urzędów celnych lub urzędów kontroli skarbowej.

NIK zwróciła ponadto uwagę, że niezależnie od przepisów prawa, które określają normy działania danego urzędu, w celu zapewnienia jak najwyższych standardów pracy, a tym samym obsługi interesariuszy, podejmowane są również dodatkowe działania, takie jak tworzenie kodeksu dobrych praktyk, wdrażanie systemów zapewnienia jakości, czy też uzyskiwanie określonych certyfikatów ISO. We wszystkich tych systemach do dobrej praktyki należy opracowanie procedur, które zapewniają jednolite podejście do regulowanych przez nie kwestii, co z kolei zapewnia zachowanie zasady konkurencyjności podmiotów działających np. na koncesjonowanym rynku paliw.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Działalność sektora paliw ciekłych regulowana jest przez bardzo wiele ustaw i innych przepisów prawa. Występują przy tym niespójności w obowiązujących regulacjach, a także rozbieżne definicje dotyczące tych samych elementów. Zdaniem NIK konieczne jest rozważenie przez Radę Ministrów możliwości i zasadności wprowadzenia jednej kompleksowej regulacji dotyczącej tego sektora.

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała wnioski do Ministra Energii m.in. o:

- sporządzanie analiz ryzyka w zakresie związanym z monitorowaniem bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa – nie tylko w odniesieniu do tworzonych zapasów interwencyjnych paliw, ale również w zakresie związanym ze zidentyfikowanymi i zgłaszanymi nieprawidłowościami na rynku paliw;
- sporządzanie analiz skutków i efektów wprowadzanych rozwiązań systemowych i dokonywanie okresowego przeglądu funkcjonowania przepisów prawa dotyczących rynku paliw.

Do Ministra Finansów NIK wnioskowała m.in. o:

- ocenę efektów wprowadzanych zmian legislacyjnych w ramach działalności analitycznej składanych deklaracji podatkowych i działalności kontrolnej prowadzonej w obszarze obrotu paliw płynnych przez organy skarbowe i celne;
- podjęcie działań w celu poprawy skuteczności windykacji zaległości z tytułu podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, naliczonych w wyniku kontroli.

Do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki NIK sformułowała wnioski m.in. o:

- regularne sporządzanie analiz ryzyka występowania nieprawidłowości na rynku paliw ciekłych oraz ewentualne przedstawianie, na podstawie wyników tych analiz, własnych propozycji legislacyjnych, zmierzających do doskonalenia regulacji prawnych dotyczących tego rynku, ze szczególnym uwzględnieniem eliminowania zjawiska szarej strefy, i przekazywanie ich ministrowi do spraw energii celem umożliwienia podjęcia inicjatywy legislacyjnej;

- monitorowanie rynku paliw ciekłych, w tym w szczególności tzw. czystego obrotu paliwami ciekłymi, oraz dokonanie analiz i rozważenie podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie zjawiska obchodzenia zasady niezbywalności koncesji poprzez handel spółkami posiadającymi koncesje na działalność na rynku paliw ciekłych.

DE LEGE FERENDA

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne dokonanie zmiany:

- rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 września 2007 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG) (Dz. U. Nr 189 poz. 1354) – w zakresie minimalnej liczby próbek, tj. zmiana § 4.
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60 poz. 387, ze zm.) – w zakresie wysokości opłat koncesyjnych, tj. § 1, § 2 oraz załącznika.

Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/019

CEL KONTROLI

Ocena wpływu realizacji programu na wzrost innowacyjności i poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki. Cele szczegółowe kontroli obejmowały natomiast ustalenie: czy wspierane inwestycje zapewniają transfer nowoczesnych technologii do polskiej gospodarki; czy wspierane inwestycje tworzą miejsca pracy o wysokiej produktywności; czy zachowana jest trwałość efektów wspieranych inwestycji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 12 jednostek, w tym Ministerstwo Rozwoju, b. Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz 10 beneficjentów programu.

PROBLEM

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020 został przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2011 r. Podlegał on modyfikacjom, w ramach których dokonano m.in. zmiany jego nazwy, powiększono budżet, a ponadto przedłużony został do końca 2023 r. okres, w którym możliwe stało się przyznawanie dotacji. Celem głównym programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, a podstawowym środkiem realizacji celu głównego jest wspieranie inwestycji w sektorach uznawanych przez OECD za sektory wysokich technologii (hi-tech). Cele szczegółowe programu to:

- zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie – cel ten ma być osiągany przez realizację nowych inwestycji należących do sektorów priorytetowych (160 mln zł i 50 nowych miejsc pracy) lub poprzez realizację „znaczącej" inwestycji produkcyjnej (750 mln zł i 200 nowych miejsc pracy albo 500 mln zł i 500 nowych miejsc pracy);
- tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności – realizacja tego celu ma być osiągana przez wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, których produktywność miejsc miała być liczona jako wielkość nakładów inwestycyjnych niezbędnych do utworzenia jednego miejsca pracy).

Wsparcie udzielane było z tytułu kosztów tworzenia nowych miejsc pracy i/lub kosztów kwalifikowanych inwestycji. W programie ustalone zostały tzw. generalne warunki otrzymania wsparcia, ujęte w katalogu pozytywnym (m.in. określenie priorytetowych sektorów gospodarki, w których powinny być realizowane wspierane projekty inwestycyjne) oraz w katalogu negatywnym (określenie, którym projektom inwestycyjnym wsparcie nie mogło być udzielone).

Dla monitorowania stopnia realizacji celu głównego programu ustanowione zostały wskaźniki realizacji. Wyłącznym źródłem finansowania programu jest budżet państwa. Kwoty wsparcia (dotacji) ustalane są w umowach zawieranych pomiędzy ministrem a beneficjentem. Wypłata wsparcia dokonywana jest w transzach rocznych, nie dłużej niż do 2023 r. Łączny budżet programu to 963,4 mln zł. Za realizację programu, w okresie przeprowadzania kontroli, odpowiadał Minister Rozwoju i Finansów, a dla koordynacji spraw związanych z jego realizacją, dokonywania ocen projektów oraz udzielania ministrowi rekomendacji co do udzielania wsparcia Prezes Rady Ministrów powołał międzyresortowy zespół.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie ustanowienie i kontynuację programu, jako jednego z instrumentów stymulujących napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, odniosła się natomiast do nieumieszczenia w założeniach programu (a co za tym idzie w umowach) – postanowień obligujących beneficjentów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej. Ograniczenie wymagań wobec beneficjentów wyłącznie do poniesienia nakładów inwestycyjnych w określonej kwocie oraz stworzenia wskazanej liczby miejsc pracy oznacza w praktyce brak gwarancji realizacji celów programu. Uniemożliwia również ministrowi pełną kontrolę dofinansowanych przedsięwzięć pod względem efektów pomocy udzielonej przedsiębiorcom.

Powyższe wady systemowe programu spowodowały, że minister, wobec braku stosownych danych, nie dokonywał oceny – czy i w jakim stopniu wydatkowanie z publicznych środków ponad 156 mln zł wpłynęło na wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki (cel główny programu), czy miał miejsce transfer technologii do polskich przedsiębiorców, a także czy utworzone nowe miejsca pracy rzeczywiście charakteryzowały się wysoką produktywnością. W ocenie NIK efekty realizacji programu tylko częściowo mogły wpłynąć na osiągnięcie jego głównego celu, w związku z wymienionymi wyżej wadami.

Wadliwy był także system monitorowania realizacji głównego celu programu. Przedstawiciele ministra kontrolowali wprawdzie realizację umów, ale kontrole ograniczały się wyłącznie do weryfikacji danych sprawozdawczych dotyczących rozmiarów nakładów inwestycyjnych i tworzonych miejsc pracy – pod kątem ewentualnych korekt w kwotach wypłaconych dotacji. Pomijano przy tym całkowicie pozostałe zobowiązania umowne, w tym tak istotne jak obowiązek informowania o realizacji zobowiązań podatkowych. W konsekwencji minister nie wiedział, jaka łączna kwota z tytułu podatków odprowadzanych przez beneficjentów finansowego wsparcia inwestycji została odprowadzona zarówno do budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych. NIK oceniła pozytywnie przestrzeganie zarówno przez ministra, jak i PAIZ procedury przyznawania i rozliczania pomocy publicznej (dotacji) ustalonej w programie oraz rzetelne wypełnianie przez beneficjentów obowiązku utrzymania inwestycji w okresie trwałości.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Rozwoju i Finansów m.in. o:

- wprowadzenie do umów o udzielenie pomocy publicznej postanowień obligujących inwestorów do realizacji tych zamierzeń deklarowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej, które bezpośrednio służyć będą realizacji celów programu oraz określenie precyzyjnych uprawnień ministra właściwego do spraw gospodarki do kontroli przestrzegania przez inwestorów tych zobowiązań;
- rozszerzenie zakresu monitoringu o zagadnienia służące ocenie osiągania jakościowych parametrów programu umożliwiających ocenę stopnia realizacji jego celów, a także skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Do Prezesa b. Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych NIK wnioskowała m.in. o:

- bieżące ujmowanie w przekazywanych rekomendacjach projektów składanych w ramach programu ocen realnego wpływu proponowanych do wsparcia przedsięwzięć na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki;
- podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia przy najbliższej nowelizacji programu wprowadzenia do jego treści postanowień zapewniających rzeczywisty transfer nowoczesnych technologii do polskiej gospodarki oraz tworzenie miejsc pracy o faktycznie wysokiej produktywności, a także monitoring tych procesów, zgodnie z celami programu.

Gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji

Delegatura w Warszawie

P/16/095

CEL KONTROLI

Ocena zgodności prowadzonej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej gospodarki częstotliwościami z celami ujętymi w rządowych dokumentach strategicznych oraz z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Komunikacji Elektronicznej i Ministerstwo Cyfryzacji (do 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji).

PROBLEM

Szeroki dostęp obywateli do usług elektronicznych, w tym dostęp do szybkiego Internetu, oraz rozwój cyfrowych rozwiązań i usług ma doprowadzić do wzrostu gospodarczego i stać się fundamentem rozwoju konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i innowacjach. Zadanie to wymaga wsparcia regulatora rynku, którym jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE). Właściwa działalność Prezesa UKE w tym zakresie – skuteczny sposób gospodarowania częstotliwościami, ma wpływ na realizację istotnych dla kraju celów rozwojowych, w tym zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Racjonalne gospodarowanie częstotliwościami ma również duże znaczenie dla dochodów budżetu państwa.

Szybki i nieograniczony dostęp do informacji oraz usług świadczonych drogą elektroniczną, poprzez rozpowszechnianie technologii telekomunikacyjnych w każdej sferze życia, wiąże się z ideą tworzenia i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Idea ta znajduje swoje odzwierciedlenie w strategii Unii Europejskiej pn. „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu", a także w dokumencie rządowym – Strategia Rozwoju Kraju do 2020 r., który przedstawia kluczowe wyzwania oraz cele w odniesieniu do różnego rodzaju obszarów. W obszarze strategicznym konkurencyjna gospodarka określa cel nr 5 – zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych, obejmujący zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu i wykorzystanie odpowiedniej jakości treści i usług z zakresu technologii cyfrowych. Racjonalne gospodarowanie częstotliwościami, które ma prowadzić do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, wymaga m.in. istnienia nowoczesnej infrastruktury. Składa się na to tworzenie zachęt do inwestowania w tę infrastrukturę, warunków umożliwiających obniżenie kosztów inwestycji, inwentaryzacja istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej, stwarzanie popytu na korzystanie z usług Internetu i eliminowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego.

Z danych Komisji Europejskiej wynika, że tylko 59% gospodarstw domowych ma stacjonarne szerokopasmowe połączenie z Internetem – szybki dostęp. Stawia to Polskę na jednej z ostatnich pozycji w rankingu zasięgu stacjonarnej łączności szerokopasmowej.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, podejmując działania dla realizacji celów określonych w Strategii regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2012-2015, nie osiągnął w zaplanowanym terminie wartości 8 z 10 zbadanych mierników dotyczących efektów działań związanych z gospodarką częstotliwościami.

W szczególności nie uzyskano wskazanego odsetka gospodarstw z określoną przepływnością dla Internetu – 2 Mb/s dla 85% gospodarstw domowych w połowie 2014 r. i 30 Mb/s dla 30% gospodarstw domowych na koniec 2015 r. Osiągnięto przepływność 2 Mb/s dla 38,9% gospodarstw domowych i 30 Mb/s dla 16,2% gospodarstw domowych we wskazanych wyżej terminach. Zaplanowany w Strategii refarming częstotliwości – czyli zmiana aranżacji kanałów, polegająca na poukładaniu częstotliwości tak, by bloki należące do poszczególnych operatorów przylegały do siebie, z zakresu 3600-3800 MHz oraz zakresu 3400-3600 MHz dla zharmonizowania wykorzystania tych częstotliwości z krajami UE oraz zwiększenia efektywności wykorzystania widma, nie został przeprowadzony wobec braku możliwości prawnych do takiego działania.

NIK stwierdziła nieprawidłowości w przeprowadzonej przez UKE aukcji na częstotliwości z pasma 800MHz i 2,6 GHz, które przeznaczone zostały dla rozpowszechniania mobilnego Internetu. Udostępnienie częstotliwości z tego zakresu nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczonych przez Unię Europejską (grudzień 2013 r.). Stwierdzone w procedurze aukcyjnej nieprawidłowości polegały na długotrwałości postępowania aukcyjnego oraz na nieprawidłowym przygotowaniu dokumentacji aukcyjnej. Sposób przeprowadzenia aukcji, w tym zmiana przepisów dotyczących procedury w trakcie jej trwania, były powodem wielu skarg przedsiębiorców telekomunikacyjnych, co doprowadziło do licznych postępowań sądowych oraz przed Komisją Europejską.

NIK zwróciła uwagę, że Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, do czasu zakończenia kontroli, nie opracował strategii działalności Urzędu na kolejne lata – czyli po 2015 r., mimo że prace nad nią rozpoczęto w lipcu 2015 r. Według stanu na 30 stycznia 2017 r. wstępny projekt strategii był na etapie konsultacji wewnętrznych. Częstotliwości, którymi zarządza Prezes UKE, są dobrem ograniczonym, o istotnej wartości ekonomicznej i biznesowej, a ich wykorzystanie określają unijne i krajowe dokumenty strategiczne. Dlatego też, zdaniem NIK, opracowanie dokumentu, który wyznacza cele działalności UKE w tym zakresie i przypisuje im właściwe instrumenty realizacji, służy zarówno Urzędowi do skutecznej ich realizacji – m.in. poprzez monitorowanie stopnia realizacji celów, jak i działającym na rynku przedsiębiorcom, wykorzystującym częstotliwości w działalności biznesowej.

NIK ustaliła, że Minister Cyfryzacji (a uprzednio Administracji i Cyfryzacji) sprawował nadzór nad Prezesem UKE zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przy zachowaniu niezależności organu tego organu regulacyjnego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli NIK wnioskowała do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o opracowanie strategii regulacyjnej. Wprawdzie obowiązek jej opracowania nie wynika z przepisów prawa, jednak opracowanie takiego dokumentu służyłoby zarówno UKE, do skutecznej realizacji wyznaczonych celów, jak i działającym na rynku przedsiębiorcom, wykorzystującym częstotliwości w działalności biznesowej poprzez ułatwienie planowania gospodarczego.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonych badań wnioskowała o podjęcie przez Ministra Cyfryzacji we współpracy z Prezesem UKE inicjatywy legislacyjnej dla nowelizacji Prawa telekomunikacyjnego i wydanych do niego przepisów wykonawczych, w celu ich uzupełnienia o regulacje, które umożliwią w przyszłości sprawny, ograniczony w czasie przebieg aukcji (w szczególności licytacji), jak też umożliwią przeprowadzenie refarmingu widma radiowego.

Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej"

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/17/018

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności i efektywności działań związanych z rozwojem i wdrażaniem energetyki jądrowej w Polsce, określonych przede wszystkim w „Programie polskiej energetyki jądrowej".

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Energii, Państwowa Agencja Atomistyki, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, PGE Polska Grupa Energetyczna SA oraz PGE EJ1 Sp. z o.o.

PROBLEM

Konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski, a także sprostania wymogom ochrony środowiska w kontekście polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, stały się podstawą opracowania „Programu polskiej energetyki jądrowej" (PPEJ).

Poza pozytywnym wpływem na środowisko oraz wypełnieniem zobowiązań unijnych w zakresie zmniejszania poziomu zanieczyszczeń, rozwój energetyki jądrowej oznacza postęp techniczny i stanowi impuls dla sektora naukowo-badawczego.

Wskazują na to doświadczenia krajów rozwijających energetykę jądrową, w których dzięki tym inwestycjom wzrastał wskaźnik innowacyjności gospodarki, mający bezpośredni wpływ na rozwój wielu innych działów gospodarki narodowej.

W styczniu 2009 r. rząd zdecydował o rozpoczęciu prac nad „Programem polskiej energetyki jądrowej". Ich celem było uruchomienie elektrowni atomowej w 2020 r. Przygotowany przez Ministra Gospodarki program (3 lata po terminie) rząd przyjął 28 stycznia 2014 r. Obejmuje on niezbędne działania, aby korzystać z energetyki jądrowej bezpiecznie dla ludzi i środowiska naturalnego. Wymaga to m.in. utworzenia infrastruktury prawnej, organizacyjnej i kadrowej. Przewidywane wydatki w latach 2014-2016 na PPEJ miały wynieść blisko 69 mln zł. Program przewiduje 4 etapy, w tym w latach 2014-2016 powinno nastąpić ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na wybraną technologię pierwszej elektrowni jądrowej. Uruchomienie pierwszego bloku elektrowni jądrowej planowane jest na 2024 r. Głównym inwestorem będzie PGE Polska Grupa Energetyczna SA. Obecnie za rozwój energetyki jądrowej odpowiedzialny jest Minister Energii.

Wg danych MAEA: Power Reactor Information System w 30 krajach świata funkcjonuje 448 reaktorów atomowych o łącznej mocy 391 744 MW, w tym w 17 krajach Europy pracują 183 reaktory o łącznej mocy 162 229 MW (41,4%). Na świecie w budowie znajduje się 58 reaktorów o planowanej mocy 59 286 MW, w tym w Europie w sześciu krajach (Białoruś, Finlandia, Francja, Rosja, Słowacja i Ukraina) budowane jest 13 reaktorów o łącznej mocy 14 513 MW oraz planowana jest budowa kolejnych trzech o łącznej mocy 2550MW.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na brak realizacji zasadniczych zadań określonych w „Programie polskiej energetyki jądrowej", związanych z przygotowaniem budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Mimo wykonania przez administrację rządową prac związanych z utworzeniem ram prawnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej, terminy określone w harmonogramie działań przewidzianych dla inwestora w I etapie realizacji PPEJ nie zostały dotrzymane. Planowane w programie zakończenie budowy i uruchomienie pierwszego bloku pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce do końca 2024 r. stało się nierealne. Stopień zaawansowania realizacji działań w sferze techniczno-finansowej związanych z budową elektrowni jądrowej wskazuje na brak perspektyw uruchomienia elektrowni jądrowej do 2030 r. Na tę datę, jako optymistyczny termin, wskazywał także Minister Energii w marcu 2017 r. Konsekwencją tych opóźnień mogą być wielomiliardowe koszty dla gospodarki kraju związane z koniecznym zakupem uprawnień do emisji CO2, na co wskazują prognozy będące także w posiadaniu ME.

Działania ujęte w PPEJ, przypisane do realizacji przez administrację rządową, w tym Ministerstwo Gospodarki/Ministerstwo Energii, związane zwłaszcza z budową otoczenia prawnego – zostały wykonane w stopniu umożliwiającym podjęcie prac przygotowawczych do rozpoczęcia budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Jednak PGE EJ1, odpowiedzialna za realizację zadań związanych z przygotowaniem i budową pierwszej EJ w Polsce, nie wykonała do końca września 2017 r. żadnego z działań, przewidzianych w I etapie PPEJ, dla których termin realizacji upływał 31 grudnia 2016 r.

PGE SA, wraz ze swoją spółką zależną PGE EJ1, realizowały do końca I połowy 2016 r. pełny zakres działań przypisanych inwestorowi. Sygnalizowana od początku 2016 r. przez Ministerstwo Energii zmiana podejścia do koncepcji budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej oraz dokonana we wrześniu 2016 r. zmiana Strategii Grupy Kapitałowej PGE w zakresie priorytetów inwestycyjnych doprowadziła w konsekwencji do zaniechania przez inwestora realizacji większości działań określonych w PPEJ. Realizowano tylko zadania dotyczące prowadzenia badań środowiskowych w potencjalnych lokalizacjach dla przyszłej elektrowni jądrowej oraz wyboru tej lokalizacji. Zmiana strategii Grupy Kapitałowej PGE stanowiła kolejną konsekwencję braku w PPEJ również istotnego i niezbędnego elementu dla wykonywania roli koordynatora, a mianowicie nałożenia na niego obowiązku nawiązania ścisłej współpracy z inwestorem. Skutkiem tego inwestor dokonał zmiany strategii działania w odniesieniu do programu, zaś Minister Energii pominął inwestora w realizacji zadania dotyczącego przygotowania modelu finansowego i trybu wyboru technologii dla elektrowni jądrowej.

Minister Energii nie dokonał zapowiadanej aktualizacji harmonogramu realizacji PPEJ do końca 2016 r., jak również nie przedstawił oceny zaproponowanego przez inwestora modelu ekonomiczno-finansowego mającego zapewnić opłacalność budowy i eksploatacji elektrowni jądrowej. Ze względu na wysokość nakładów inwestycyjnych realizacja programu wymaga skomplikowanej inżynierii finansowej, dla której konieczna jest właściwa koordynacja działań i ścisła współpraca wszystkich uczestników PPEJ. Tymczasem Minister Gospodarki, a następnie Minister Energii pełniący rolę koordynatora programu, nie zaproponowali wprowadzenia do programu odpowiednich narzędzi umożliwiających efektywne wykonanie tej funkcji.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Energii o:

- wprowadzenie uprawnienia dla Ministra Energii, w ramach przygotowywanej aktualizacji „Programu polskiej energetyki jądrowej", umożliwiającego realne wypełnianie funkcji koordynatora tego programu;
- nawiązanie ścisłej współpracy z inwestorem przy opracowaniu propozycji wyboru modelu finansowania budowy, eksploatacji i likwidacji elektrowni jądrowej, przed przedstawieniem tego modelu do zatwierdzenia przez Radę Ministrów;
- opracowanie zmian harmonogramu realizowanych zadań „Programu polskiej energetyki jądrowej" w uzgodnieniu z inwestorem.

Do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska NIK wnioskowała o wyeliminowanie przypadków nieterminowego wszczynania postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego

Delegatura w Katowicach

P/17/069

CEL OGÓLNY

Ocena spełniania przez służby ratownictwa górniczego wymaganych prawem standardów oraz prawidłowości ustalania przez nie wysokości opłat określanych w umowach zawieranych z przedsiębiorcami górniczymi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Podmioty posiadające służby ratownictwa górniczego oraz organy nadzoru górniczego – w sumie osiem jednostek.

PROBLEM

Wydobyciu węgla kamiennego towarzyszy wiele zagrożeń, które bezpośrednio oddziałują na życie i zdrowie pracowników oraz funkcjonowanie kopalń. Składają się na nie zagrożenia naturalne, takie jak pożarowe, metanowe oraz wodne, a także zagrożenia spowodowane tąpaniami, zawałami, wybuchem pyłu węglowego, wyrzutami gazów i skał oraz zagrożenia zależne w dużym stopniu od człowieka, powodujące wypadki przy pracy. Według danych Wyższego Urzędu Górniczego najbardziej niebezpieczne w skutkach są zdarzenia spowodowane zagrożeniem metanowym oraz tąpaniami.

Ratownictwo górnicze jest ważnym ogniwem bezpieczeństwa pracy w górnictwie. Zadaniem służb ratowniczych, obok niesienia pomocy w razie zagrożenia życia lub zdrowia pracowników kopalń oraz innych osób znajdujących się w zakładzie górniczym, a także w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ruchu takiego zakładu, jest również zapobieganie takim zagrożeniom.

Zgodnie z prawem geologicznym i górniczym ratownictwo górnicze składa się ze służb ratownictwa przedsiębiorcy – w każdej kopalni są drużyny ratownicze, oraz Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego, która jest wyspecjalizowaną jednostką ratownictwa. Przedsiębiorca górniczy jest zobowiązany zapewnić stałą możliwość udziału w akcji ratowniczej specjalistycznych służb podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym. Jest to możliwe dzięki umowom zawieranym z Centralną Stacją Ratownictwa Górniczego.

SYNTEZA

Obowiązujący w Polsce model ratownictwa górniczego opiera się na działalności wyspecjalizowanej stacji ratownictwa – Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego – oraz służbach przedsiębiorców górniczych – kopalnianych drużyn ratowniczych oraz odpowiednio wyposażonych kopalnianych stacji ratownictwa górniczego. Organizacja służb ratowniczych była w ocenie NIK zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Służby ratownictwa górniczego były zorganizowane zgodnie z obowiązującymi wymogami określonymi w prawie geologicznym i górniczym oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie ratownictwa górniczego, a ich organizacja umożliwiała natychmiastowe niesienie pomocy w sytuacji zagrożenia.

Jednak nie wszystkie objęte kontrolą służby ratownictwa górniczego spełniały wszystkie wymagane standardy: członkowie jednej kopalnianej stacji ratownictwa górniczego nie odbywali wymaganej liczby szkoleń i ćwiczeń, natomiast ratownicy Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego byli poddawani badaniom psychologicznym co dwa lata, podczas gdy powinni być objęci takimi badaniami co rok.

Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego w celu realizacji swojego statutowego zadania utrzymywała personel i sprzęt w stałej gotowości do podjęcia akcji ratowniczej. Najważniejszym zadaniem stojącym przed CSRG było niesienie pomocy w razie zagrożenia życia lub zdrowia pracowników zakładów górniczych oraz innych osób znajdujących się w zakładzie górniczym, a także w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego. Zadanie to realizowane było właśnie poprzez utrzymywanie w stałej gotowości do udziału w akcji ratowniczej sprzętu i personelu Jednostki Ratownictwa. Przedsiębiorcy górniczy, zobligowani przepisami ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, zawierali z CSRG umowy na świadczenie usług bezpośrednio przez Jednostkę Ratownictwa Górniczego, tj. zabezpieczenie gotowości udziału w akcji ratowniczej oraz udział w takich akcjach.

Opłaty za usługi CSRG ustalane były w wysokości wystarczającej dla zabezpieczenia bieżącej działalności Jednostki Ratownictwa. Podstawowym źródłem jej finansowania były środki uzyskiwane za świadczenie tzw. usługi gotowości do udziału w akcji. Przychody ze świadczenia usług gotowości pokrywały niewiele ponad 70% ponoszonych z tego tytułu kosztów, które z kolei stanowiły ponad 85% kosztów działalności Jednostki Ratownictwa.

Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego, realizując usługi szkoleniowe z zakresu ratownictwa górniczego, pośrednicząc w realizacji zadań ratowniczych oraz wykonując usługi na rzecz przedsiębiorców górniczych, przy wykorzystaniu posiadanego sprzętu i wyposażenia, osiągała jednak wyniki finansowe umożliwiające jej bieżące funkcjonowanie.

Organy nadzoru górniczego właściwie sprawowały nadzór nad Jednostką Ratownictwa Górniczego oraz kopalnianymi stacjami ratownictwa górniczego.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do:

- Ministra Energii o zweryfikowanie poprawności parametrów określonych w § 71 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Energii z 16 marca 2017 r. w sprawie ratownictwa górniczego, wg których podejmuje się prace profilaktyczne w celu likwidacji zagrożenia pożarowego. Potrzeba zweryfikowania poprawności tych parametrów wynikała z rozbieżnych stanowisk Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz Prezesa Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego i przewodniczącego Związku Zawodowego Ratowników Górniczych w Polsce;
- Prezesa Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego o podjęcie działań w celu dostosowania wysokości opłat za świadczenie przez CSRG usług gotowości do poziomu umożliwiającego pokrycie ponoszonych z tego tytułu uzasadnionych kosztów.

Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/16/001

CEL KONTROLI

Ocena realizacji przez Ministra Środowiska zadań związanych z udzielaniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego.

Ocena dotyczyła w szczególności: działań w zakresie identyfikowania zasobów złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego w Polsce; realizacji przez Ministra Środowiska procesu przyjmowania i załatwiania wniosków przedsiębiorców o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie w Polsce złóż miedzi i węglowodorów, w szczególności gazu łupkowego; monitorowania przez Ministra Środowiska realizacji przez przedsiębiorców obowiązków i uprawnień z tytułu udzielonej koncesji i przestrzegania warunków w niej określonych; sprawowania przez Ministra Środowiska nadzoru i kontroli nad działaniami komórek organizacyjnych ministerstwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska.

PROBLEM

Zarówno miedź, jak i węglowodory (gaz ziemny, ropa naftowa), w tym tak zwany gaz łupkowy ze złóż niekonwencjonalnych, stanowią istotną część strategicznych zasobów surowcowych naszego kraju. Polska jest jednym z nielicznych krajów dysponujących znaczącymi zasobami miedzi szacowanymi na 28 mln ton, a głównym terenem jej występowania i eksploatacji złóż są tereny w okolicach Lubina, Polkowic, Sieroszowic i Głogowa.

Działalność na tym obszarze koncesyjnym prowadzi KGHM Polska Miedź SA w Lubinie. Zainteresowanie przedsiębiorców wzbudza również położone w województwie lubuskim, jeszcze nie w pełni rozpoznane złoże Bytom Odrzański.

Poszukiwanie i pozyskiwanie z własnych źródeł ropy naftowej, gazu ziemnego, w tym także gazu ze złóż niekonwencjonalnych, w szczególności łupkowego, ma z kolei kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju. W 2011 r. amerykańska Agencja ds. Energii (Energy Information Administration) oszacowała ilość gazu łupkowego zlokalizowanego w tzw. basenie bałtycko-podlasko-lubelskim możliwą do wydobycia na ponad 5,0 bln m^3. Perspektywy te wywołały duże zainteresowanie poszukiwaniem gazu łupkowego w Polsce.

Dla utrzymania dotychczasowego poziomu wydobycia w kraju rudy miedzi i pozyskiwania z niej w procesie przeróbki miedzi i srebra, a także wydobycia węglowodorów oraz zwiększenia dotychczasowego zakresu prowadzenia prac poszukiwawczo-rozpoznawczych gazu niekonwencjonalnego, mogących doprowadzić do komercyjnej opłacalności jego eksploatacji, niezbędne jest sukcesywne udostępnianie zainteresowanym przedsiębiorcom kolejnych obszarów koncesyjnych. Sprzyjać temu powinno stabilne otoczenie prawne umożliwiające prowadzenie działalności w tym obszarze oraz rzetelne i sprawne przeprowadzanie przez Ministra Środowiska procedur koncesyjnych.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw środowiska w zakresie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie zarówno złóż miedzi, jak i węglowodorów – w tym gazu łupkowego, w okresie objętym kontrolą.

Zlecane i nadzorowane działania zmierzające do oszacowania krajowych zasobów gazu łupkowego okazały się nieskuteczne. Brakowało ich ostatecznych i zatwierdzonych wyników, które mogłyby stać się podstawą do prowadzenia realistycznej polityki surowcowej i gospodarczej. Ministerstwo Środowiska nie określiło i nie prowadziło spójnej polityki koncesyjnej. Nie została ona również zawarta w żadnym sformalizowanym dokumencie, który obejmowałby działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania złóż miedzi oraz węglowodorów, w tym gazu łupkowego.

Po upływie prawie pięciu lat od ogłoszenia pierwszego raportu Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego o zasobach gazu łupkowego Minister Środowiska nie posiadał aktualnej i niebudzącej zastrzeżeń informacji o wielkości zasobów tego surowca. W wewnętrznych procedurach obowiązujących w Ministerstwie Środowiska, dotyczących rozpatrywania wniosków o udzielenie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż (z wyłączeniem węglowodorów), nie określono kryteriów oceny wniosków składanych przez podmioty ubiegające się o udzielenie koncesji, pozostawiając organowi koncesyjnemu dowolność określenia w trakcie trwania procedury hierarchii i udziału wagowego poszczególnych kryteriów ich oceny, co stwarza ryzyko korupcji w tym obszarze.

Minister Środowiska, jako organ koncesyjny, prowadził postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany lub wygaśnięcia koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż węglowodorów, z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Organ koncesyjny nie ustalił zasad monitorowania spełniania przez przedsiębiorców warunków określonych w udzielonych koncesjach na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż miedzi, a do 2015 r. nie dokumentowano faktu ani rezultatów działań monitorujących. Ponadto nie przeprowadzano u przedsiębiorców bezpośrednich kontroli realizacji zobowiązań koncesyjnych.

W zbadanych umowach zawartych przez ministerstwo o ustanowienie użytkowania górniczego w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz złóż rud miedziowych – nie zabezpieczono w wystarczający sposób interesów Skarbu Państwa w sferze cywilnoprawnej. Przewidziano wprawdzie karę umowną na wypadek odstąpienia od umowy przez Skarb Państwa, jednak bez zastrzeżenia, iż Skarb Państwa uprawniony jest do dochodzenia odszkodowania uzupełniającego do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody w sytuacji, gdy kara umowna nie będzie pokrywać w pełni poniesionej przez Skarb Państwa szkody.

Ministerstwo Środowiska nie było przygotowane pod względem organizacyjno-kadrowym do rozpatrywania zwiększonej w latach 2010-2012 liczby wniosków o udzielenie koncesji dotyczących złóż miedzi oraz w latach 2008-2014 – złóż węglowodorów. Niedobory kadrowe sięgały 30% aktualnego stanu zatrudnienia. Skutkowało to kumulowaniem się spraw oraz opóźnieniami w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Okres prowadzonych spraw wynosił od 17 do 719 dni dla postępowań dotyczących złóż węglowodorów oraz od 30 do 539 dni dla złóż rud miedzi.

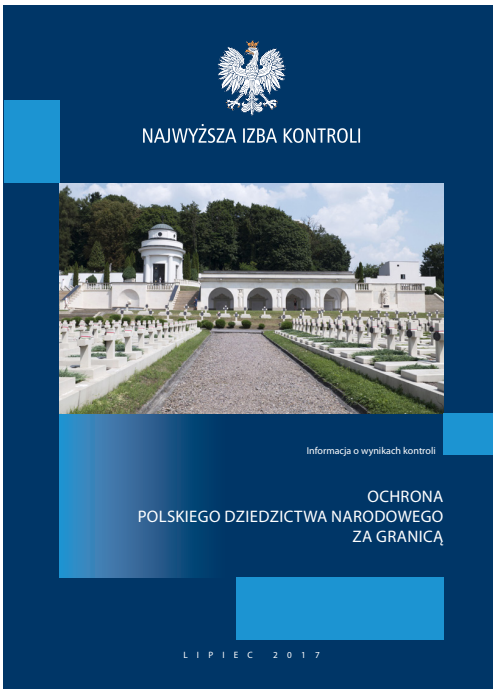
NIK dostrzegła zainicjowanie działań w dziedzinie kontrolowanej działalności przez obecnego Ministra Środowiska, po objęciu przez niego stanowiska w listopadzie 2015 r., polegających na podjęciu prac nad projektem ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej oraz nad zmianą przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Jednak ocena skuteczności tych działań możliwa będzie dopiero w dalszej perspektywie.

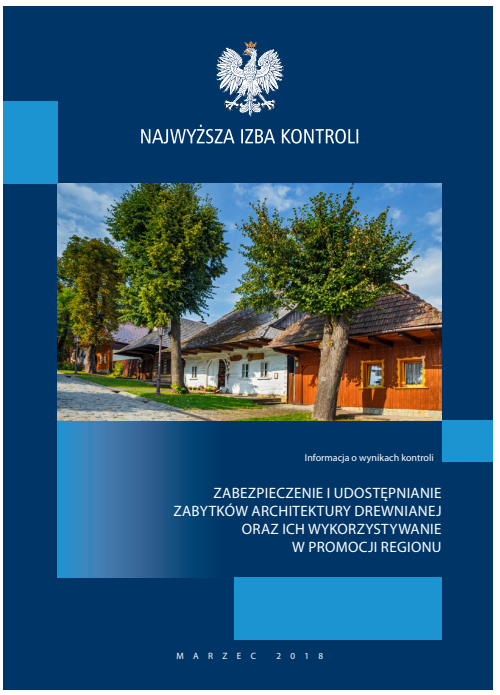
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu zapewnienia efektywnej, zgodnej z obowiązującymi regulacjami, prowadzonej w sposób transparentny realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne m.in.:

- opracowanie polityki koncesjonowania działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania złóż miedzi oraz węglowodorów;
- doprowadzenie do wiarygodnego oszacowania zasobów gazu łupkowego w Polsce;
- rozważenie wytypowania kolejnych obszarów do postępowań przetargowych na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu zamkniętego;
- opracowanie i wdrożenie procedur postępowania o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz przeniesienia koncesji;
- opracowanie i wdrożenie procedur monitorowania wypełniania przez przedsiębiorców zobowiązań koncesyjnych, ich wywiązywania się z obowiązków koncesyjnych oraz realizacji umów o ustanowienie użytkowania górniczego;
- dokonanie analizy stanu kadrowego i podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego działania organu koncesyjnego.

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego





Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

6. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Dziedzictwo narodowe stanowi dorobek poprzednich pokoleń, świadczy o korzeniach naszego społeczeństwa, potwierdza w sensie materialnym i duchowym tożsamość narodu. Dlatego też troska o ochronę przedmiotów i obiektów kultury materialnej, z jednej strony pozwala na wyróżnienie cech charakterystycznych dla naszej kultury, z drugiej uświadamia, że polska spuścizna jest częścią uniwersalistycznych wartości Europy. Ochrona polskich zabytków jest istotnym czynnikiem rozwoju społecznego i szczególnie ważnym celem dla budowania tożsamości Polaków. Problematyka ta była także obecna w działalności kontrolnej NIK realizowanej w 2017 r.

W wyniku kontroli *Ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą* Najwyższa Izba Kontroli oceniła, czy państwo w wystarczającym stopniu dba o polskie materialne dziedzictwo narodowe za granicą. Izba zbadała m.in., czy właściwie zewidencjonowano obiekty polskiego dziedzictwa i czy podejmowane działania w celu jego ochrony były skuteczne. NIK przyjrzała się także współpracy poszczególnych resortów i instytucji w tym zakresie. W skontrolowanych projektach osiągnięto założone efekty, m.in. dzięki wypracowaniu dobrych praktyk dot. odbioru poszczególnych zadań, np. prac konserwatorskich i remontowych. Jednak NIK zwraca uwagę, że współpraca między resortami i instytucjami, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji, miała charakter ograniczony. Z tego powodu powstawały np. oddzielne, niezintegrowane ze sobą, ewidencje obiektów polskiego dziedzictwa narodowego poza granicami kraju. Tymczasem ograniczona współpraca, brak spójnej strategii i zintegrowanej ewidencji zasobów uniemożliwia całościowe określenie potrzeb i sformułowanie celów działania państwa w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

Zdaniem NIK wprowadzone w 2016 r. zmiany legislacyjne, polegające na zniesieniu Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa i przejęciu jej kompetencji częściowo przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a częściowo przez Instytut Pamięci Narodowej, zwiększają możliwości koordynowania i prowadzenia przez ww. ministra polityki w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą.

Tematyki ważnej z punktu widzenia interesu społecznego, prestiżu i dziedzictwa kulturowego państwa polskiego dotyczyła także kontrola *Odzyskiwania utraconych dzieł sztuki*, do której zostały wytypowane jednostki kluczowe w tym procesie: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów. Wnioski z tej kontroli można uznać za niepokojące, ponieważ do kraju wracają tylko nieliczne dzieła. W latach 2011-2016 proces odzyskiwania przez Polskę utraconych dzieł sztuki nie był prawidłowo zorganizowany i systemowo finansowany. Organizacja tego procesu nie została unormowana zarówno w dokumencie o charakterze strategicznym, jak i w wewnętrznych uregulowaniach skontrolowanych jednostek oraz nie zapewniała efektywności i skuteczności działań. Podmioty zajmujące się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki nie współpracowały prawidłowo, a przyjęty zakres i formy współdziałania nie były wystarczające. Każdy z tych podmiotów realizował zadania samodzielnie w miarę swoich możliwości organizacyjnych i finansowych. Środki finansowe na funkcjonowanie jednostek zajmujących się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, jednakże w przypadku MKiDN nie pozwoliły na podejmowanie systemowych, planowych działań. W konsekwencji w ciągu prawie 6 lat odzyskano zaledwie 28 pojedynczych oraz 6 zespołów dzieł sztuki.

W wyniku tej kontroli NIK wskazała potrzebę wypracowania przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych zasad współpracy i wymiany informacji z podmiotami zaangażowanymi w restytucję utraconych dzieł sztuki oraz zintensyfikowania prac nad zaktualizowaniem oraz weryfikacją danych o obiektach zarejestrowanych w prowadzonych w tym celu bazach i katalogach strat wojennych. Zakres działań, których podjęcie sugerowano Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dotyczył opracowania dokumentu o charakterze strategicznym, normującego organizację procesu odzyskiwania dzieł sztuki, w tym zakresu i zasad współpracy pomiędzy uczestnikami działań restytucyjnych, jak również zapewnienia warunków do prawidłowej realizacji zadań w zakresie odzyskiwania utraconych dzieł sztuki.

Liczne sygnały dotyczące degradacji bądź zniszczenia obiektów drewnianych, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na ich wartość historyczną, artystyczną lub naukową, oraz znaczne środki z budżetu państwa i samorządów województw przeznaczane na renowację, zagospodarowanie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej były podstawą do przeprowadzenia przez NIK kontroli *Zabezpieczenia i udostępniania zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystania w promocji regionu.* Kontrola dotyczyła województw małopolskiego i podkarpackiego, na których terenie pozostaje ponad 21% zabytków drewnianych w Polsce.

Stan większości z poddanych bezpośrednim badaniom zabytkowych obiektów drewnianych w tych województwach NIK oceniła pozytywnie. W najlepszym stanie były obiekty, których zarządcy uzyskali dotację na ich renowację, przy czym zaznaczyć należy, że ze wsparcia finansowego korzystało zaledwie 18% obiektów wpisanych do rejestrów zabytków w tych województwach. Większość zabytków architektury drewnianej pozostaje jednak poza kontrolą służb konserwatorskich, a prowadzone przez wojewódzkich konserwatorów zabytków rejestry mają formę papierowych ksiąg i nie dostarczają pełnej wiedzy o stanie zabytków. W ocenie NIK konieczna jest więc nowelizacja stosownych przepisów, w celu dopuszczenia możliwości prowadzenia rejestrów w formie elektronicznej oraz wprowadzenia jednolitego w całym kraju oprogramowania umożliwiającego sprawne gromadzenie, weryfikację oraz szybki dostęp do danych o zabytkach podlegających ochronie.

Ze względu na wagę nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2015 r. na temat *Ochrony zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w latach 2013-2014* oraz fakt, że część z nich dotyczyła historycznych budynków na terenie Stoczni Gdańskiej, będącej kolebką NSZZ „Solidarność" – w 2017 r. NIK skontrolowała sposób wykonania sformułowanych wówczas wniosków pokontrolnych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2015 r. NIK stwierdziła, że nadzór konserwatorski sprawowany przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków był nieskuteczny. Doprowadziło to m.in. do: niewłaściwej ochrony obiektów znajdujących się na terenie dawnej Stoczni Gdańskiej, będącej kolebką NSZZ „Solidarność", niezgodnej z warunkami określonymi w pozwoleniu rozbiórki pozostałości spichlerza „Woli Łeb" oraz zaniechania przeprowadzenia kontroli stanu zachowania i warunków przechowywania tryptyku „Sąd Ostateczny" Hansa Memlinga. Kontrola sprawdzająca wykazała, że działania podjęte w celu wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli skargowej przyczyniły się do poprawy ochrony zabytków na terenie województwa pomorskiego. Między innymi podjęto działania w celu objęcia ochroną konserwatorską najcenniejszych historycznych obiektów, położonych na terenie dawnej Stoczni Gdańskiej.

Badania kontrolne NIK obejmowały także obszar zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej społeczności romskiej, której – zgodnie z umowami międzynarodowymi podpisanymi przez Polskę oraz aktami prawa krajowego – zagwarantowano ochronę prawną i pomoc ze strony państwa. Kontrolując *Realizację przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020,* NIK stwierdziła, że samorządy, zgodnie z wymogami, wykorzystują środki publiczne na przedsięwzięcia służące integracji Romów w swych gminach, jednak ich działania na rzecz społeczności romskiej nie zawsze okazują się w pełni skuteczne. W wielu przypadkach integracja i aktywizacja społeczności romskiej stanowi bowiem niełatwy do rozwiązania lokalny problem społeczny, dodatkowo utrudniony przez hermetyczny charakter wspólnot romskich. W ocenie NIK *Program integracji* w swojej obecnej formie stanowi raczej kolejny element pomocy socjalnej i materialnej dla społeczności romskiej, utwierdzając jej członków w postawach roszczeniowych, zamiast skłaniać do większej aktywności społecznej. Taka forma realizacji *Programu integracji* może zatem nie gwarantować osiągnięcia jego podstawowych założeń.

W dziedzinie *Edukacja* wciąż nie osiągnięto widocznej poprawy wyników w nauce dzieci romskich, a w dziedzinach *Zdrowie* oraz *Praca* działania podejmowane były w kontrolowanych gminach sporadycznie i nie przyniosły istotnych efektów. Żadna z poddanych kontroli jednostek nie stworzyła lokalnego programu integracji społecznej Romów, który w myśl przyjętych założeń powinien stanowić podstawowy zakres wsparcia i zawierać ofertę długofalowej, intensywnej i kompleksowej pomocy, dostosowanej do potrzeb konkretnych rodzin romskich, zamieszkujących na terenie danej gminy. Tym samym dotychczasowe działania samorządów i efekty tych działań, w ocenie NIK, nie sprzyjają wypracowaniu mechanizmów, które pozwoliłyby na oczekiwaną w *Programie integracji* zmianę zachowań i postaw tej społeczności w bliskiej perspektywie.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą (P/16/022/KNO)*
2. *Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki (P/16/024/KNO)*
3. *Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu (P/17/076/LKR)*
4. *Realizacja przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 (I/16/005/LKR)*
5. *Wykonanie wniosków sformułowanych po kontroli pn. Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w latach 2013-2014 (K/17/001/KNO)*

Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/022

CEL KONTROLI

Ocena stopnia dbałości państwa polskiego o materialne dziedzictwo narodowe za granicą.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz Stowarzyszenie „Wspólnota Polska" w Warszawie.

PROBLEM

Ze względu na uwarunkowania historyczne – zmiany granic (zwłaszcza po II wojnie światowej), przymus emigracyjny zarówno polityczny, jak i ekonomiczny – znaczna część polskiego dziedzictwa narodowego znajduje się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Część tego dziedzictwa, ze względów politycznych i geopolitycznych, nie mogła być otoczona opieką i pamięcią państwa polskiego przed 1989 r. Po tym roku ochrona polskiego dziedzictwa za granicą była utrudniona m.in. ze względu na niewystarczające środki finansowe przeznaczone na ten cel oraz brak wyspecjalizowanych instytucji mogących podejmować działania w tym zakresie.

Obecnie większość projektów dotyczących ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą realizowana jest na podstawie formalnych zezwoleń na terenie innych państw, a efekty podejmowanych działań uzależnione są od międzynarodowej sytuacji politycznej, stanu relacji bilateralnych, skłonności do współpracy władz centralnych, regionalnych i lokalnych oraz administratorów obiektów zabytkowych.

SYNTEZA

W latach 2012-2015 państwo wydatkowało na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą 64,8 mln zł, jednak nie sporządzono dla tego okresu całościowych szacunków środków finansowych pozwalających odnieść wydatkowane środki do istniejących potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, co NIK oceniła jako działanie niewystarczające. Po 1989 r. nie została opracowana całościowa strategia polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Wybór realizowanych zadań bazował na wiedzy ekspertów. Prowadzone przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa ewidencje polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zawierały szeroki zakres danych, jednak nie były one ze sobą zintegrowane.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że obecnie podstawowym instrumentem finansowania ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą jest priorytet „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą", a wybór dofinansowanych zadań dokonywany jest w trybie konkursowym ze zgłoszonych przez wnioskodawców propozycji. Jednocześnie znaczący wpływ na charakter i rodzaj realizowanych w kolejnych latach zadań miał ograniczony, w relacji do zgłaszanych potrzeb i możliwości podejmowania działań, budżet przedmiotowego priorytetu. W latach 2012-2016 budżet priorytetu zwykle wystarczał na jeden nabór wniosków w ciągu roku.

W obecnej formule finansowania ochrony dziedzictwa narodowego za granicą brakuje mechanizmu wspierającego projekty, których potrzeba realizacji pojawia się nieoczekiwanie w ciągu roku, mającego charakter interwencyjny lub ratunkowy, wynikającego np. ze zdarzeń losowych. Jednocześnie projekty wymagające corocznego angażowania wysokiej klasy specjalistów, a etapowane ze względu na niewystarczające w ciągu roku środki finansowe, stawały się projektami wieloletnimi, tym samym droższymi. Fundusze pozostające w gestii MSZ miały charakter wspierający działania w obszarze ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą i ich podstawowym zadaniem było wspieranie współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

W przypadku ograniczonych zasobów finansowych na ochronę dziedzictwa narodowego za granicą szczególnie ważne jest ich wydatkowanie zgodnie z określonymi, także w zakresie priorytetów, potrzebami. Z tego też względu, zdaniem NIK, istotne jest sporządzenie przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych bazy zaniedbanych miejsc/obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Istnienie takiej bazy pozwoliłoby również na lepsze planowanie zadań dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego za granicą w dłuższej perspektywie zarówno przez MKiDN, jak i podmioty wnioskujące o dofinansowanie realizowanych projektów w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła również niespójność w działaniach MKiDN w zakresie digitalizacji posiadanych zasobów. Brak digitalizacji posiadanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zasobów informacyjnych dotyczących obiektów polskiego dziedzictwa narodowego za granicą i w konsekwencji ich nieupowszechnianie jest nie tylko ograniczeniem ich możliwości aktualizacji i popularyzacji, lecz jest też rozbieżne z założeniami priorytetu „Digitalizacja" realizowanego w ramach Wieloletniego Programu Rządowego Kultura+ uchwalonego przez Radę Ministrów w 2010 r. Priorytet „Digitalizacja" realizował drugi cel szczegółowy Programu Kultura+, jakim jest poszerzenie i ułatwienie dostępu do cyfrowych zasobów polskiego dziedzictwa kulturowego za pośrednictwem Internetu dla mieszkańców Polski, zwłaszcza wsi i małych miast.

Zdaniem NIK zmiany legislacyjne, polegające na zniesieniu Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa i przejęciu jej praw i obowiązków przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo Instytut Pamięci Narodowej, zwiększają możliwości koordynowania i prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego polityki w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą.

DOBRE PRAKTYKI

W objętych badaniem kontrolnym projektach finansowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa osiągnięto założone efekty rzeczowe. Było to możliwe m.in. dzięki wypracowaniu przez obydwa ministerstwa dobrych praktyk w zakresie odbioru realizowanych zadań, w szczególności prac konserwatorskich i remontowych. Wybór zadań dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego w konkursach organizowanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych wynikał przede wszystkim z wiedzy eksperckiej zespołów opiniujących wnioski, a w mniejszej mierze z określonych w tej dziedzinie przez państwo priorytetów dotyczących konkretnych obiektów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu zapewniania skutecznych działań na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o wzmocnienie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych współpracy na rzecz wypracowania całościowej strategii na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą oraz systemu wymiany i aktualizacji informacji o polskim dziedzictwie narodowym za granicą.

Ponadto w stosunku do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego NIK wnioskowała o:

- podjęcie działań na rzecz integracji zasobów informacyjnych ministerstwa dotyczących polskiego dziedzictwa narodowego z dotychczasowymi zasobami rady m.in. w związku z przejęciem przez ministerstwo części zadań i zasobów rady;
- podjęcie starań w celu zwiększenia środków na ochronę obiektów zagrożonych, po dokonaniu hierarchizacji potrzeb w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego za granicą;
- wspieranie zaangażowania społecznego na rzecz ochrony dziedzictwa narodowego za granicą i popularyzowanie w społeczeństwie wiedzy o tym dziedzictwie, m.in. poprzez udostępnienie w Internecie zasobów informacyjnych ministerstwa oraz rady;
- zarządzanie priorytetem „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą" w sposób umożliwiający realizację projektów o charakterze interwencyjnym polegających na szybkiej reakcji na stwierdzone w danym roku zagrożenie dla obiektów polskiego dziedzictwa narodowego.

Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/024

CEL KONTROLI

Ocena, czy proces odzyskiwania utraconych dzieł sztuki jest prawidłowo zorganizowany i finansowany.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.

PROBLEM

Grabież polskich dóbr kultury w czasie II wojny światowej to w dużej mierze zorganizowana i uprzednio zaplanowana akcja, która rozpoczęła się wkrótce po agresji niemiecko-sowieckiej na Polskę. Działalność rabunkowa była przeprowadzana zarówno przez III Rzeszę, jak i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, które zagrabiły znaczącą część dzieł kultury i sztuki państwa polskiego oraz jego obywateli.

Według danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w wyniku działań II wojny światowej Polska utraciła ok. 516 tys. dzieł sztuki. Wśród strat wojennych znajdują się dzieła wielkich mistrzów, m.in.: Rafaela Santi, Agostino Carracciego, Pietera Bruegla, Antona van Dycka, Jana Matejki, Jacka Malczewskiego, Wojciecha Kossaka czy Stanisława Wyspiańskiego. Niektóre z nich wróciły do swoich właścicieli, inne zaginęły bez wieści. Wśród najbardziej wartościowych były kolekcje Czartoryskich z Krakowa, Muzeum Narodowego w Poznaniu, Zamku Książąt Czartoryskich w Gołuchowie oraz Muzeum Narodowego w Gdańsku. Tylko niewielką część z nich udało się odzyskać.

Również po II wojnie światowej, w wyniku działań przestępczych, ginęły i nadal giną dziesiątki zabytkowych obiektów. Według danych Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów oraz Policji, od wielu lat Polska znajduje się w czołówce państw europejskich zagrożonych przestępczością przeciwko zabytkom czy – szerzej traktując – przeciwko dziedzictwu narodowemu.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ponad 70 lat od zakończenia II wojny światowej państwo polskie nie wypracowało procedur, mechanizmów i instrumentów, które pozwoliłyby na pełne skatalogowanie utraconych w wyniku działań wojennych dóbr kultury oraz na skuteczne i efektywne ich odzyskiwanie. W ostatnich latach, szczególnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, pojawiły się większe możliwości restytucji dóbr kultury. Skutkowało to m.in. zakończeniem szeregu postępowań, które pozostawały wcześniej nierozwiązane. Zakres i formy współpracy podmiotów zajmujących się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki nie były wystarczające, co miało wpływ na skuteczność podejmowanych działań. Zdiagnozowanymi problemami w zakresie współpracy było rozproszenie kompetencji wśród wielu podmiotów uczestniczących w procesie odzyskiwania zabytków, brak ośrodka koordynującego te działania oraz niezaktualizowanie – w związku ze zmianami organizacyjnymi – porozumień między współpracującymi podmiotami.

Brak wystarczającej koordynacji działań restytucyjnych powodował powielanie działań, co mogło niekorzystnie wpływać na przebieg prowadzonych spraw oraz wiarygodność strony polskiej na arenie międzynarodowej. Problematyka restytucji dzieł sztuki nie mieściła się dotychczas wśród priorytetów w działalności właściwych ministerstw, o czym świadczy m.in. niezapewnienie warunków do prawidłowej realizacji zadań, w tym brak formalnych uregulowań na poziomie państwa, resortów i poszczególnych skontrolowanych jednostek oraz niezapewnienie wystarczających zasobów kadrowych, technicznych i lokalowych do realizacji zadań związanych z odzyskiwaniem dóbr kultury. Środki finansowe, przeznaczane na proces odzyskiwania utraconych dzieł sztuki, nie były wystarczające dla prawidłowej realizacji zadań i nie pozwoliły na podejmowanie systemowych, planowych działań.

Zwiększenie środków finansowych mogłoby umożliwić m.in. przygotowywanie kolejnych wniosków restytucyjnych, systematyczne dokumentowanie strat wojennych, prowadzenie kwerend archiwalnych i bibliotecznych, wydawanie katalogów strat wojennych, weryfikację obiektów zarejestrowanych w bazach i katalogach i ich udostępnianie w serwisach internetowych oraz bazach międzynarodowych, a także zakup profesjonalnego oprogramowania do poszukiwania polskich strat wojennych w Internecie. Pozostające w dyspozycji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych bazy i katalogi strat wojennych były niekompletne, niespójne, a jakość danych – niska.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli NIK wnioskowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych o:

- wypracowanie zasad współpracy i wymiany informacji z podmiotami zaangażowanymi w restytucję utraconych dzieł sztuki;
- zintensyfikowanie prac nad zaktualizowaniem oraz weryfikacją danych o obiektach zarejestrowanych w prowadzonych bazach i katalogach strat wojennych.

Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego m.in. o:

- rozważenie opracowania dokumentu o charakterze strategicznym, normującego organizację procesu odzyskiwania dzieł sztuki, w tym zakres i zasady współpracy pomiędzy uczestnikami działań restytucyjnych;
- zapewnienie warunków do prawidłowej realizacji zadań w zakresie odzyskiwania utraconych dzieł sztuki.

Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu

Delegatura w Krakowie

P/17/076

CEL KONTROLI

Ocena, czy zabytki architektury drewnianej są należycie zabezpieczone, udostępniane oraz wykorzystywane w promocji regionu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto dwóch wojewódzkich konserwatorów zabytków, dwa samorządy województw oraz 24 jednostki (osiem gmin oraz 16 zarządców obiektów drewnianych, w tym dwie gminy będące jednocześnie zarządcą lub właścicielem obiektu drewnianego) na terenie województwa małopolskiego i podkarpackiego. Ponadto, w ramach kontroli rozpoznawczej skontrolowano jedną gminę oraz czterech zarządców zabytków drewnianych na terenie województwa małopolskiego.

Do 182 gmin z terenu województwa małopolskiego oraz 160 gmin z terenu województwa podkarpackiego NIK skierowała prośbę o informacje dodatkowe. Odpowiedzi udzieliło odpowiednio 164 i 130 gmin.

PROBLEM

Zabytkowa architektura drewniana stanowi nieodłączny element polskiego krajobrazu. Najwięcej obiektów tej architektury zachowało się w południowo-wschodniej Polsce. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. na terenie województwa małopolskiego było 6026 zabytków nieruchomych, w tym 639 drewnianych (10,6% ogółu), a na terenie województwa podkarpackiego 4208 zabytków nieruchomych, w tym 441 drewnianych (10,5% ogółu).

Zabytki architektury drewnianej stanowią szczególną wartość regionów, ze względu na ich dużą wartość historyczną i unikalność. Niemniej jednak samorządy i zarządcy takich obiektów nie zawsze przykładają należytą wagę do stanu technicznego tych obiektów, zabezpieczenia ich przed postępującą degradacją czy wykorzystania walorów tych obiektów do promocji regionu i udostępnienia ich turystom. Skutkiem tego obiekty takie są degradowane bądź niszczone.

Ochrona zabytków, które znajdują się na terenie gminy, należy do obowiązków samorządu lokalnego. Gminy m.in. mają dbać o: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie oraz zapobiegać zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków.

Szlak Architektury Drewnianej – utworzony przez samorządy czterech województw – jest największym w Polsce międzyregionalnym szlakiem turystycznym łączącym Małopolskę, Podkarpacie, Śląsk i Świętokrzyskie. Projekt ten jest sposobem na ocalenie przed zapomnieniem zabytków architektury, ale także kultury i sztuki ludowej. Część obiektów drewnianych została wpisana na listę światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego UNESCO.

SYNTEZA

Działania na rzecz poprawy stanu technicznego i zachowania walorów zabytkowych 23 zabytków architektury drewnianej, poddanych przez Izbę szczegółowym oględzinom na terenie województwa małopolskiego i podkarpackiego, które uzyskały pomoc finansową ze środków publicznych na renowację, konserwację wnętrz czy zabezpieczenie, przynosiły dobre rezultaty. Zarządcy tych zabytków wydatkowali otrzymane środki zgodnie z przeznaczeniem. Większość tych obiektów była udostępniona zwiedzającym, chociaż tylko nieliczne były dostępne dla osób niepełnosprawnych ruchowo.

Pomimo na ogół dobrego stanu kontrolowanych obiektów, problemem pozostaje brak dostatecznych zabezpieczeń przeciwpożarowych i niedokonywanie przeglądów budynków pod kątem ich zabezpieczenia technicznego i sprawności instalacji.

Prowadzone przez wojewódzkich konserwatorów zabytków – w formie papierowych ksiąg i zbiorów kart – rejestry i ewidencje nie były aktualne i rzetelne i nie mogły dostarczyć pełnej wiedzy o stanie zabytków drewnianych pozostających w obszarze ich właściwości. Przyjęty w aktualnie obowiązującym stanie prawnym sposób prowadzenia zarówno rejestrów, jak i wojewódzkich ewidencji zabytków wyłącznie w formie papierowych ksiąg nie pozwala na agregację danych ujętych w tych zbiorach oraz znacznie ogranicza możliwość efektywnego zarządzania posiadanymi informacjami, w tym ich bieżące uzupełnianie.

Z danych uzyskanych w toku niniejszej kontroli wynika, że wsparcie finansowe uzyskało w kontrolowanym okresie 191, tj. około 18%, zabytków wpisanych do rejestrów prowadzonych przez wojewódzkich konserwatorów w Małopolsce i na Podkarpaciu. Oznacza to, że większość zabytków architektury drewnianej nie korzystała z żadnej formy pomocy, jak również nie podlegała okresowym kontrolom, które mogłyby dostarczyć wiedzy o ich aktualnym stanie.

Corocznie część zabytków, w tym drewnianych, pomimo ustawowego obowiązku ochrony zostaje nielegalnie przebudowana, popada w ruinę lub ulega całkowitemu zniszczeniu. Potwierdzają to dane o kolejnych skreśleniach obiektów drewnianych z ewidencji i rejestrów w województwach małopolskim i podkarpackim. NIK zwróciła uwagę, że zabytki, których to dotyczyło, należały w zdecydowanej większości do osób prywatnych, co świadczy o szczególnym zagrożeniu tej grupy obiektów. Barierami w staraniach o pomoc finansową ze środków publicznych na prace remontowe i restauracyjne w obiektach były dla ich właścicieli: brak dostatecznej wiedzy o procedurach, zawiłości prawne, jak również brak systemowego wsparcia w zakresie zabezpieczeń przeciwpożarowych i antywłamaniowych.

Gminy, na których terenie znajdowały się zabytki drewniane, w niewielkim stopniu działały na rzecz ich ochrony. Tylko dwie spośród dziewięciu kontrolowanych gmin posiadały gminny program opieki nad zabytkami, a spośród 294 gmin na terenie obu województw, które udzieliły dodatkowych informacji, program posiadało jedynie 36% gmin. Z kolei pięć z badanych dziewięciu gmin oraz 241 gmin, które udzieliły informacji dodatkowych, posiadało gminną ewidencję zabytków.

Jednak niezależnie od stopnia zaangażowania w opiekę nad zabytkami drewnianymi zarówno samorządy województw, jak i gminy doceniały znaczenie zabytków drewnianych dla regionu i wykorzystywały je do celów reklamowych i promocyjnych. Szczególnym przykładem jest Szlak Architektury Drewnianej, który został utworzony przy udziale m.in. władz województwa małopolskiego i podkarpackiego i funkcjonuje z sukcesem na terenach zarówno Małopolski, jak i Podkarpacia od 2001 r.

DOBRE PRAKTYKI

Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków wprowadził wymóg stosowania przez beneficjentów procedury konkurencyjnej dla zadań (zamówień) dofinansowanych ze środków dotacji MWKZ na prace przy zabytkach. Wprowadzone na podstawie tej procedury wzory druków ułatwiły i ujednoliciły sposób dokumentowania wyboru wykonawcy przez beneficjentów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego NIK wnioskowała m.in. o wprowadzenie jednolitego w całym kraju oprogramowania umożliwiającego sprawne gromadzenie, weryfikację oraz szybki dostęp do danych o zabytkach podlegających ochronie.
- Wojewódzkim konserwatorom zabytków Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała wypracowanie zasad współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego, zapewniających skuteczną realizację ich ustawowego obowiązku opracowania planów opieki nad zabytkami.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o nowelizację przepisów rozporządzenia z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, w celu dopuszczenia możliwości prowadzenia rejestrów zabytków i ewidencji zabytków w formie elektronicznej.

Realizacja przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020

Delegatura w Krakowie

I/16/005

CEL KONTROLI

Ocena stanu realizacji przez gminy z obszaru województwa małopolskiego zadań w ramach *Programu integracji społeczności romskiej*.

ZAKRES PODMIOTOWY

Siedem jednostek samorządu terytorialnego z woj. małopolskiego – gminy Krościenko nad Dunajcem, Limanowa, Łącko, Nowy Targ, Ochotnica Dolna, Szaflary oraz Gmina Miejska Limanowa.

PROBLEM

Romowie to mniejszość etniczna, do której przynależność podczas przeprowadzonego w 2011 r. *Narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań* zadeklarowało 16 725 obywateli polskich, w tym w województwie małopolskim 1735 osób (10,4%). Integracja i aktywizacja tej społeczności stanowi trudny do rozwiązania lokalny problem społeczny. Dodatkowo proces ten jest utrudniony przez hermetyczny charakter wspólnot romskich, a cechy kultury tej zbiorowości mocno ograniczają możliwość integracji kulturowej.

Zgodnie z umowami międzynarodowymi podpisanymi przez Polskę oraz aktami prawa krajowego społeczności romskiej zagwarantowano ochronę prawną i pomoc ze strony państwa.

Z dniem 31 grudnia 2013 r. przestał obowiązywać ustanowiony na dziesięć lat *Program na rzecz społeczności romskiej*. Kontynuację działań na rzecz tej społeczności zaplanowano w przyjętym w dniu 7 października 2014 r. przez Radę Ministrów *Programie integracji społeczności romskiej w Polsce*. W uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia programu wskazano, że pomimo podejmowania od początku lat 90. XX wieku wielu działań w zakresie integracji mniejszości romskiej w Polsce oraz jej zmian w położeniu społecznym i ekonomicznym, Romowie wciąż pozostają grupą zmarginalizowaną społecznie. Marginalizacja i zapóźnienia tej grupy mają źródła m.in. w niskim statusie socjalnym, braku wykształcenia oraz wysokim bezrobociu, co z kolei wpływa na utrzymywanie się wysokiego poziomu niechęci do Romów. W *Programie integracji* ustanowiono cztery podstawowe dziedziny – obszary wsparcia, tj. *Edukacja, Mieszkalnictwo, Praca i Zdrowie.*

SYNTEZA

Program integracji miał z założenia stanowić pomoc państwa polskiego dla gmin, które podejmują działania na rzecz zwiększenia integracji społeczności romskiej, rozumianej jako proces niezbędnych zmian, zmierzających do nabycia umiejętności korzystania przez tę społeczność z dostępu do praw, usług i możliwości sprawnego funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie.

NIK wskazała m.in., że w dziedzinie *Edukacja* wciąż nie osiągnięto widocznej poprawy wyników w nauce dzieci romskich, a w dziedzinach *Zdrowie* oraz *Praca* działania podejmowane były w kontrolowanych gminach sporadycznie i nie przyniosły istotnych efektów. W dziedzinie *Mieszkalnictwo* niektóre gminy stosowały praktykę realizacji zadań dotyczących poprawy warunków mieszkaniowych rodzin romskich poprzez zakup dla nich nieruchomości poza swoim terytorium. W ocenie NIK taka praktyka nie służyła idei integracji, ani zasadom realizacji obowiązków gminy wobec członków jej wspólnoty, stwarzając dodatkowo ryzyko wystąpienia konfliktów oraz utraty dotychczas osiągniętych efektów.

Spośród zadań realizowanych przez gminy w okresie objętym kontrolą zdecydowana większość dotyczyła *Edukacji* i *Mieszkalnictwa*, natomiast zadania w pozostałych dwóch dziedzinach, tj. *Praca* i *Zdrowie,* podejmowane były znacznie rzadziej.

W ramach dziedziny *Edukacja* skontrolowane gminy realizowały 71 zadań, pozyskując na ten cel 653,1 tys. zł dotacji z budżetu państwa. Środki te przeznaczono głównie na zakup 538 wyprawek szkolnych dla uczniów romskich oraz objęcie ich ubezpieczeniami NW, zorganizowanie wycieczek i wyjazdów integracyjnych, a także zajęć dodatkowych. Efektem tych zadań była przede wszystkim poprawa statusu materialnego uczniów romskich i wyeliminowanie różnic w tym zakresie w stosunku do pozostałych uczniów. Pomimo dużej liczby tych zadań i ich zróżnicowanego zakresu w dalszym ciągu niska średnia ocen i frekwencja uczniów romskich wskazują na brak poprawy sytuacji w tym aspekcie. Zdaniem NIK niezwykle istotnym czynnikiem poprawy tego stanu rzeczy będzie zwiększenie uczestnictwa dzieci romskich w edukacji przedszkolnej, a także objęcie działaniami edukacyjnymi dorosłych Romów.

Równocześnie w okresie objętym kontrolą gminy przyjęły do realizacji 12 zadań z dziedziny *Mieszkalnictwo*, na które uzyskały 2,6 mln zł dotacji z budżetu państwa. Planowano nimi objąć 178 osób ze społeczności romskiej, tj. 23% populacji zamieszkującej na obszarze skontrolowanych jednostek. Największe środki przewidziano na zakup lub budowę budynków mieszkalnych, a następnie na remont lub adaptację wykorzystywanych nieruchomości. Zakończone i rozliczone projekty z tego zakresu przyczyniły się do poprawy sytuacji bytowej rodzin romskich.

Żadna z poddanych kontroli jednostek nie stworzyła lokalnego programu integracji społecznej Romów, który w myśl przyjętych założeń powinien stanowić podstawowy zakres wsparcia i zawierać ofertę długofalowej, intensywnej i kompleksowej pomocy, dostosowanej do potrzeb konkretnych rodzin romskich, zamieszkujących na terenie danej gminy. Tym samym dotychczasowe działania samorządów i efekty tych działań, w ocenie NIK, nie sprzyjały wypracowaniu mechanizmów, które pozwoliłyby na oczekiwaną w *Programie integracji* zmianę zachowań i postaw tej społeczności.

Zdaniem NIK *Program integracji* w swojej obecnej formie stanowi raczej kolejny element pomocy socjalnej i materialnej dla społeczności romskiej, utwierdzając członków tej społeczności w postawach roszczeniowych, zamiast skłaniać Romów do większej aktywności w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Romowie chętnie zgadzają się na objęcie ich projektami, które zapewniają bezpośrednie korzyści materialne, natomiast na ogół nie są zainteresowani zadaniami wymagającymi ich zaangażowania. Taka forma realizacji *Programu integracji* może zatem nie gwarantować osiągnięcia jego podstawowych założeń. Może również dodatkowo pogłębić niechęć do społeczności romskiej z uwagi na zapewnienie jej form pomocy niedostępnych dla pozostałych członków społeczności lokalnej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu:

- doprecyzowania zapisów *Programu integracji* w sposób zapewniający, że lokalne programy integracji Romów będą wykorzystywane jako podstawowy instrument wsparcia udzielanego przez gminy na rzecz społeczności romskiej;
- zamieszczenia w *Programie integracji* zapisów przesądzających o możliwości realizacji zadań z dziedziny *Mieszkalnictwo* poprzez zakup nieruchomości na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, a przy dopuszczeniu takiej możliwości, określenie szczegółowych warunków takiego działania;
- stworzenia w *Programie integracji* rozwiązań zwiększających zaangażowanie Romów w realizację zadań wykonywanych w ramach tego programu oraz zintensyfikowania zadań dotyczących edukacji przedszkolnej i działań edukacyjnych skierowanych do dorosłych Romów;
- wyeliminowania samowoli budowlanych występujących w osiedlach romskich w Małopolsce.

Wykonanie wniosków sformułowanych po kontroli pn. Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w latach 2013-2014

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

K/17/001

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zapewniły prawidłową ochronę zabytków.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków.

PROBLEM

Ochrona dziedzictwa narodowego jest, zgodnie z art. 5 Konstytucji jedną z powinności władz publicznych. Ponadto już w preambule Konstytucji zawarte jest zobowiązanie przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego co cenne z ponadtysiącletniego dorobku. Na dorobek ten składają się zabytki, jako świadectwa minionych epok lub zdarzeń, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zachowanie dziedzictwa narodowego nie jest jednak możliwe bez skutecznej ochrony zabytków.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę ochrony zabytków jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków.

W polskim systemie prawnej ochrony zabytków istotną rolę odgrywają wojewódzcy konserwatorzy zabytków, wykonujący swoje zadania i kompetencje w imieniu wojewodów. To właśnie na wojewódzkich konserwatorach zabytków spoczywa główny ciężar działań w zakresie ochrony zabytków. Pełnią oni również ważną rolę w związku z przygotowaniem ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

Nadzór nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków sprawuje Generalny Konserwator Zabytków, którym jest sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (MKiDN).

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała, jak Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków zrealizował wnioski pokontrolne sformułowane po kontroli skargowej przeprowadzonej w 2015 r., i oceniła pozytywnie jego działania w zakresie ochrony zabytków, w tym aktualnie sprawowany nadzór konserwatorski. Kontrola sprawdzająca wykazała, że podjęte działania przyczyniły się do poprawy ochrony zabytków na terenie województwa pomorskiego. Podjęto m.in. czynności w celu objęcia ochroną konserwatorską najcenniejszych historycznych obiektów, położonych na terenie dawnej Stoczni Gdańskiej.

Ze względu na zainicjowanie procesu zmierzającego do objęcia prawną ochroną, poprzez wpisanie do rejestru zabytków, najcenniejszych obiektów znajdujących się na terenach postoczniowych, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła aktualnie sprawowany nadzór konserwatorski. Stwierdzone obecnie nieprawidłowości, dotyczące prowadzenia rejestru zabytków, miały charakter formalny i nie skutkowały negatywnymi następstwami dla kontrolowanej działalności.

NIK stwierdziła, że Konserwator Zabytków opracował w 2015 r. nowy wojewódzki plan ochrony zabytków, który jednak nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przez przepisy prawa. Stanowi to jednak poprawę stanu rzeczy w tym obszarze, bowiem poprzedni wojewódzki plan ochrony zabytków nie był aktualizowany od jego opracowania w 2005 r.

W latach 2015-2016 odsetek uchylonych przez organ odwoławczy decyzji zmniejszył się z 87% do 57% (16 uchylonych na 28, od których wniesiono odwołanie). Monitorowano również wykonywanie decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Większość gmin i powiatów województwa pomorskiego oraz jednostek organizacyjnych posiadających zabytki nie uzgodniła wciąż z Konserwatorem Zabytków planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Po kontroli skargowej Konserwator Zabytków skierował do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, które nie opracowały planów, pisma przypominające o konieczności realizacji tego obowiązku. Działania te przyniosły ograniczony skutek – plany ochrony zabytków uzgodniło z PWKZ sześć jednostek organizacyjnych posiadających zabytki i 32 jednostki samorządu terytorialnego.

DOBRE PRAKTYKI

Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał zarządzenie, zobowiązujące osoby dokonujące wpisów do rejestru zabytków do dokonywania wpisów w księdze rejestru, składania wniosku o ujawnienie wpisu do rejestru w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości oraz wniosku o ogłoszenie informacji o wpisie w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w terminie dwóch miesięcy od daty ostatecznej decyzji o wpisie do rejestru zabytków.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

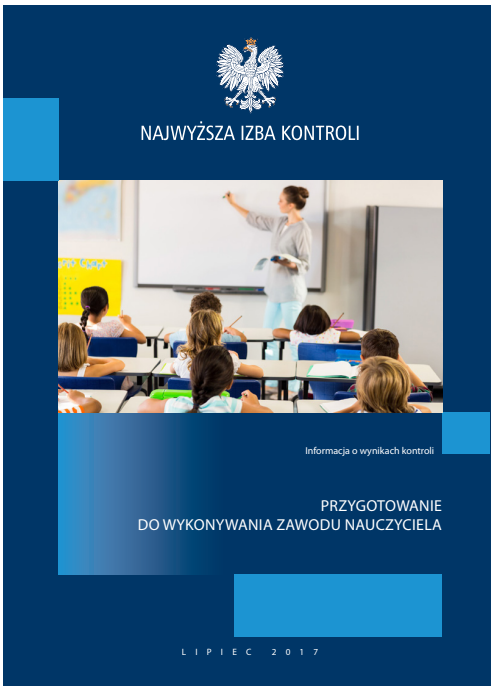
Wnioski do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczyły:

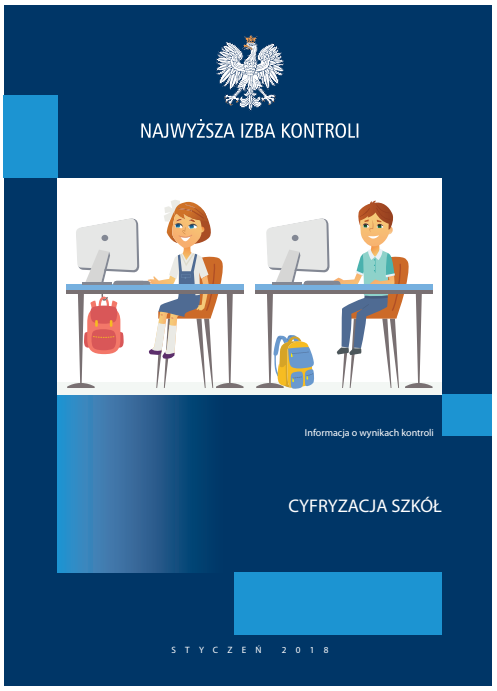
- rozważenia podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia instrumentu pozwalającego na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków;
- uzyskania od wszystkich wojewódzkich konserwatorów zabytków zaktualizowanych wojewódzkich planów ochrony zabytków oraz wzmocnienia nadzoru w zakresie realizacji przez nich ustawowych zadań związanych z ochroną zabytków.

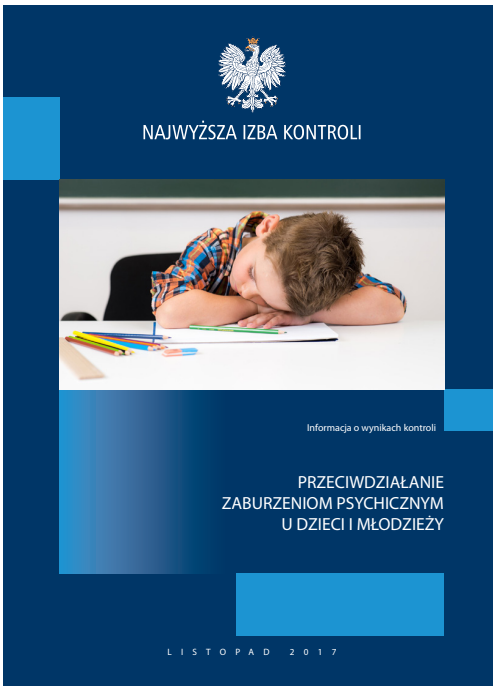
Do Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków NIK wnioskowała o:

- wyeliminowanie uchybienia wskazanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w decyzji z dnia 6 kwietnia 2017 r. i zapewnienie objęcia prawną ochroną najcenniejszych obiektów położonych na terenach postoczniowych;
- zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem rejestru zabytków w celu zapewnienia jego prowadzenia zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

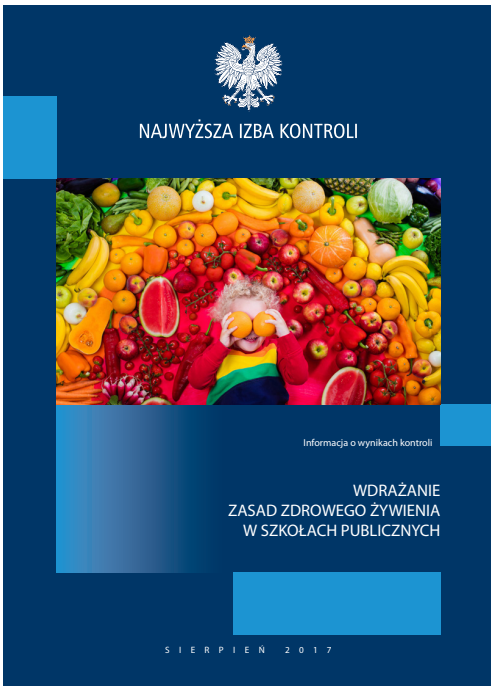
Oświata i wychowanie
Kultura fizyczna



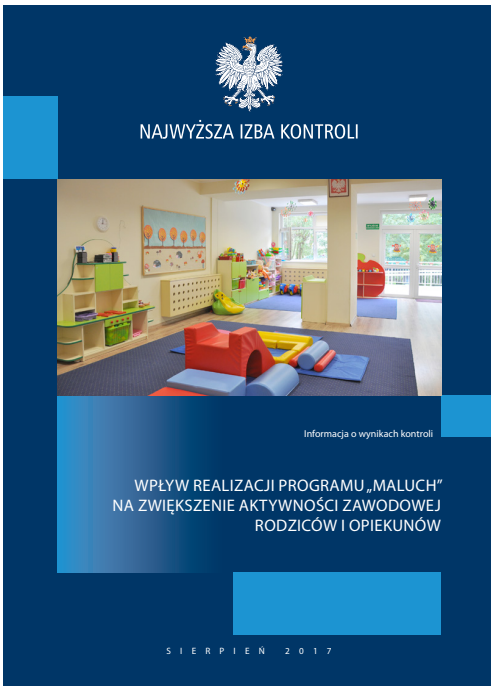


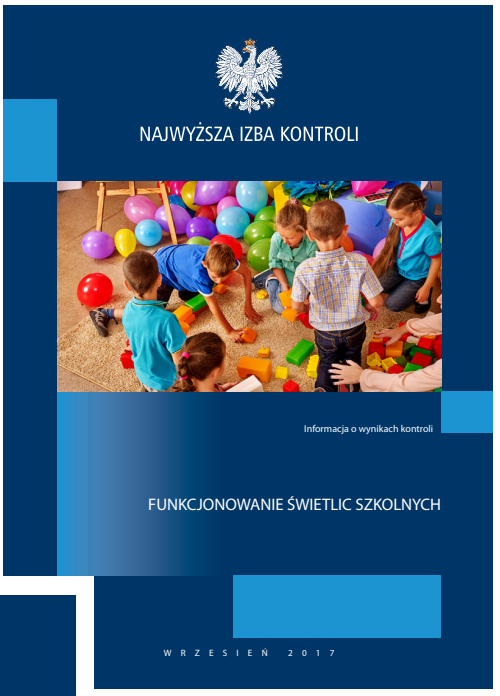


Oświata i wychowanie
Kultura fizyczna

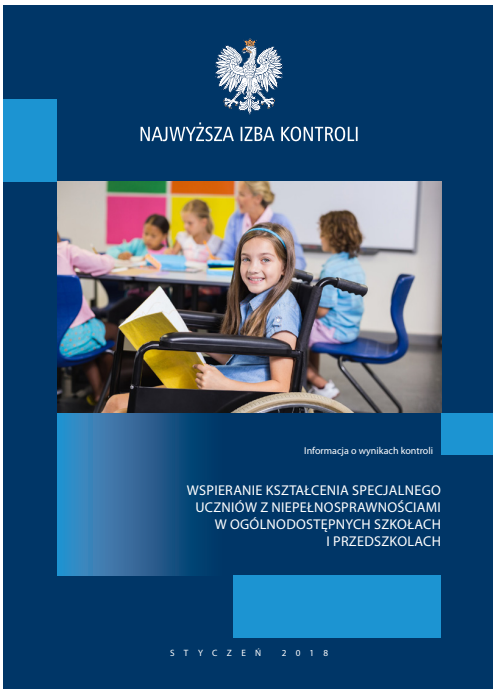


Oświata i wychowanie
Kultura fizyczna





Oświata i wychowanie
Kultura fizyczna



7. Oświata i wychowanie. Kultura fizyczna

Dział ten, z uwagi na swoją doniosłą rolę w zapewnieniu dostępu do edukacji oraz przygotowania do życia i pracy obecnych, a także przyszłych pokoleń, przewijał się w wielu prowadzonych przez NIK kontrolach. Obejmowały one bardzo szeroki zakres problematyki i dotyczyły m.in.: przygotowania do wykonywania zawodu nauczyciela, zwiększenia aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, wdrażania zasad zdrowego żywienia oraz bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych, funkcjonowania świetlic szkolnych, czy też dostępności boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności.

Zawód nauczyciela jest zawodem zaufania publicznego i ze względu na wpływ nauczycieli na kolejne pokolenia uczniów powinien być otoczony szczególną troską ze strony państwa. Tymczasem, w świetle ustaleń kontroli *Przygotowania do wykonywania zawodu nauczyciela*, procedura rozwoju zawodowego nauczycieli nie spełniała swojej roli w zakresie rozwoju, podnoszenia wiedzy i umiejętności, a także nie służyła promowaniu najlepszych z nich i w praktyce często sprowadzała się do automatycznego awansowania pedagogów na kolejne stopnie. Także z kształceniem przyszłych nauczycieli nie jest najlepiej: na kierunki nauczycielskie przyjmowanych jest coraz więcej najsłabszych maturzystów, a programy kształcenia przyszłych wychowawców młodzieży są od lat nieaktualizowane.

Na poziom kształcenia uczniów wpływają nie tylko wiedza, doświadczenie i zaangażowanie kadry dydaktycznej czy też motywacja uczniów, ale także m.in. odpowiednie warunki higieniczno-zdrowotne w szkole. Higiena procesu nauczania ma za zadanie ochronę ucznia przed niekorzystnymi warunkami związanymi z nauką, pracą i dotyczy nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa oraz odpowiednich warunków sanitarnych, ale także odpowiedniej organizacji pracy ucznia, zgodnej z jego możliwościami. NIK przeprowadziła kontrolę *Bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych*, która ujawniła, że w żadnej ze skontrolowanych placówek nie stworzono uczniom optymalnych warunków technicznych do nauki. Zdarzało się, że dzieci uczyły się w ciasnych salach, przedmioty wymagające koncentracji planowano na ostatnich lekcjach lub grupowano je w kilkugodzinne bloki, a przerwy międzylekcyjne były zdecydowanie za krótkie. Izba zwróciła również uwagę, że uczniowie wciąż narażeni są na dźwiganie ciężkich tornistrów i często nie mają możliwości zostawienia książek i zeszytów w szkole. Zastrzeżenia kontrolerów budził także zły stan techniczno-sanitarny obiektów szkolnych oraz fakt, że w ponad połowie szkół nie zabezpieczono w komputerach dostępu uczniów do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju.

Odpowiednie żywienie jest niezbędnym warunkiem dla prawidłowego rozwoju psychofizycznego dzieci, zwłaszcza w wieku szkolnym. Jak wskazują eksperci niewłaściwa dieta, może prowadzić do powstania wielu groźnych chorób oraz być przyczyną gorszych wyników w nauce. Jednocześnie z analiz Instytutu Żywności i Żywienia wynika, że od kilku lat polskie dzieci zaliczane są do najszybciej tyjących w Europie, a odsetek uczniów z nieprawidłową masą ciała – z nadwagą i otyłością oraz z niedowagą – wynosi aż 22%. Mając na względzie wagę tego problemu, NIK przeprowadziła kontrolę *Wdrażania zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych,* stwierdzając w jej trakcie, że chociaż w szkołach prowadzone były ogólnopolskie programy promujące zdrowe żywienie i działania edukacyjne kształtujące prawidłowe nawyki żywieniowe wśród uczniów, nie zatrzymały one tej niebezpiecznej tendencji. Skuteczność programów osłabiała m.in. dostępność niezdrowych produktów w części sklepików szkolnych czy też podawanie uczniom w szkole obiadów niejednokrotnie przekraczających normy żywienia dla dzieci i młodzieży (ze zbyt wysoką zawartością białka, tłuszczów, węglowodanów oraz nadmierną ilością sodu).

Wielu uczniów boryka się z depresją. Statystyki policyjne pokazują wzrost ogólnej liczby samobójstw zakończonych zgonem. W związku z tym, w ramach kontroli *Przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży*, NIK przyjrzała się temu niepokojącemu zjawisku, stwierdzając, że dzieciom i młodzieży szkolnej nie zapewniono w latach 2014-2016 wystarczającej opieki psychologiczno-pedagogicznej. Blisko połowa szkół publicznych nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga, ani psychologa. Często decyzja o przyjęciu do pracy specjalistów w szkole była uwarunkowana nie skalą potrzeb, lecz sytuacją ekonomiczną samorządu, a to przecież szkoły mają do odegrania ważną rolę w procesie upowszechnienia wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz profilaktyce zdrowotnej.

W ramach kontroli *Działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych* NIK zidentyfikowała przeszkody utrudniające powrót nieletnich do zgodnego z prawem funkcjonowania w społeczeństwie. Zdaniem Izby system, w którym funkcjonują te placówki, nie gwarantuje skutecznej resocjalizacji. W skontrolowanych ośrodkach występowały bariery ograniczające efektywne eliminowanie przyczyn i przejawów niedostosowania społecznego nieletnich. Przede wszystkim brakuje placówek wyspecjalizowanych w rozwiązywaniu specyficznych dysfunkcji wychowanków, np. uzależnień, czy agresji. Nieletni potrzebujący różnego rodzaju terapii trafiają do tych samych ośrodków. Ponadto niewystarczająca jest w nich opieka psychologiczno-pedagogiczna. Dodatkowo NIK zwróciła uwagę na brak uprawnień pracowników ośrodków do przeprowadzania kontroli rzeczy osobistych wychowanków czy wstępnych testów na obecność w organizmie nieletniego alkoholu lub innych środków odurzających, w celu zapewnienia bezpieczeństwa zarówno wychowankom, jak pracownikom ośrodków.

Wyniki kontroli *Wspierania kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach* świadczą o tym, że w roku szkolnym 2016/2017, w stosunku do lat poprzednich, nastąpiło zwiększenie udziału uczniów z niepełnosprawnościami, realizujących edukację włączającą w grupie uczniów objętych kształceniem specjalnym. Odnotowując z satysfakcją fakt wzrostu dostępności kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami razem z ich rówieśnikami w szkołach i przedszkolach najbliższych ich miejscu zamieszkania, NIK zwróciła jednocześnie uwagę, że aż w połowie ogólnodostępnych placówek oświatowych, kształcących takich uczniów, nie zapewniono odpowiednich warunków, by udzielane wsparcie zaspokajało ich potrzeby i jednocześnie realizowało przysługujące im uprawnienia.

W 2011 r. w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opracowano *Program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch"*. Jego celem było m.in. wsparcie finansowe gmin w celu zwiększenia dostępności instytucjonalnych form opieki nad najmłodszymi dziećmi oraz poprawy standardów tej opieki. Oceniając, w ramach kontroli *Wpływu realizacji programu „Maluch" na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci*, dotychczasowe efekty tego programu, NIK stwierdziła, że mimo ponad dwuipółkrotnego wzrostu liczby miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów w ciągu sześciu lat nie jest możliwe osiągnięcie do 2020 r. postulowanego przez Unię Europejską wskaźnika 33% dzieci do lat 3 objętych opieką instytucjonalną. Wciąż niewiele, bo tylko ponad 17%, gmin korzysta z programu, gdyż zapewnienie opieki nad najmłodszymi nie jest obowiązkowym zadaniem samorządów. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej szacuje, że w 2016 r. zabrakło 34 tys. miejsc dla dzieci. Tymczasem, zdaniem Izby, faktyczna skala potrzeb jest znacznie wyższa i dotąd nie została zbadana.

Przeprowadzone w 2014 r. zmiany przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zobowiązały publiczne szkoły podstawowe do przyjmowania do świetlicy wszystkich uprawnionych uczniów. W konsekwencji we wrześniu 2016 r. do placówek tych w całej Polsce zapisanych było blisko 876 tys. uczniów, czyli ponad 40% wszystkich dzieci w publicznych szkołach podstawowych. W nowych uregulowaniach wprowadzono także wymóg, aby podczas zajęć pod opieką jednego nauczyciela nie pozostawało więcej niż 25 uczniów, oraz konieczność dostosowania zajęć świetlicowych do potrzeb edukacyjnych i rozwojowych uczniów, a także ich zainteresowań. NIK postanowiła zbadać efekty funkcjonowania tych rozwiązań, przeprowadzając kontrolę *Funkcjonowanie świetlic szkolnych*. W jej trakcie Izba ustaliła, że w świetlicach większości skontrolowanych szkół właściwie opiekowano się dziećmi. Zatrudniano w nich wykwalifikowaną kadrę i na potrzeby tych placówek-świetlic wykorzystywano odrębne pomieszczenia, wyposażone w pomoce dydaktyczne umożliwiające prowadzenie zróżnicowanych zajęć. Wciąż jednak wiele jest do zrobienia, bo pomimo zmiany przepisów nadal w większości szkół powtarza się co roku te same plany i ćwiczenia, rzadko sprawdza się rzeczywiste, indywidualne potrzeby edukacyjne uczniów, a jeszcze rzadziej dostosowuje do tych potrzeb zajęcia. Tym samym dyrektorzy szkół uznali zmianę przepisów jedynie za doprecyzowanie dotychczasowego modelu działania świetlic i dla większości z nich modyfikacja przepisów w praktyce nie miała większego znaczenia.

W 2017 r. NIK oceniła także, czy program cyfryzacji szkół przyniósł spodziewane rezultaty i przyczynił się do upowszechnienia nowych technologii w procesie nauczania. Skontrolowane przez NIK w trakcie kontroli *Cyfryzacji szkół* placówki posiadały niezbędne wyposażenie do stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu. Wszystkie miały pracownie komputerowe i dostęp do Internetu, choć w większości szkół o niskiej przepustowości. Problemem jest natomiast niewielkie zainteresowanie przygotowanymi w ramach programu „Cyfrowa szkoła" e-podręcznikami oraz materiałami znajdującymi się na portalu wiedzy dla nauczycieli „Scholaris". Izba zwróciła także uwagę na nieudostępnienie szkołom narzędzia do prowadzenia e-dzienników. W tej sytuacji placówki są zmuszone korzystać z komercyjnych, odpłatnych rozwiązań.

W 2016 r. z publicznych pieniędzy wydatkowano ponad 1,2 md zł na finansowanie ponad 3800 szkół dla dorosłych, w których na poziomie podstawowym, gimnazjalnym oraz ogólnokształcącym kształciło się ponad 400 tys. słuchaczy, którzy z różnych powodów nie uzyskali tego wykształcenia przed ukończeniem 18. roku życia. W wyniku kontroli *Kształcenia w szkołach dla dorosłych* NIK zidentyfikowała konieczność dokonania poważnych zmian w systemie organizowania i finansowania tego segmentu kształcenia. Problemem jest zwłaszcza jego niska skuteczność, a co za tym idzie – niewielki odsetek absolwentów oraz zdanych egzaminów zewnętrznych. Dodatkowo Izba zwróciła uwagę, że dorosłych lepiej kształcą szkoły publiczne niż niepubliczne, a wysokość otrzymywanych przez te placówki dotacji nie wpływa ani na jakość kształcenia, ani jego skuteczność. Co więcej – przyjęte rozwiązania finansowania szkół dla dorosłych nie zapobiegają zjawiskom patologicznym, w tym wyłudzaniu dotacji przez część szkół niepublicznych.

Inspektorzy NIK ocenili także wykorzystanie przyszkolnych boisk na terenie Pomorza. Przeprowadzona przez Delegaturę w Gdańsku kontrola *Dostępności boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności* w wybranych gminach województwa pomorskiego wykazała, że boiska przy pomorskich szkołach objętych kontrolą wykorzystywano zgodnie z potrzebami uczniów i okolicznych mieszkańców zarówno w czasie roku szkolnego, jak i w okresie wakacji. Ponadto dyrektorzy szkół zapewnili optymalne warunki dostępu do boisk w godzinach pracy szkoły, jak i poza tymi godzinami. Poza lekcjami wychowania fizycznego odbywały się tam również zajęcia dodatkowe i lokalne wydarzenia sportowe. Boiska wykorzystywano także do treningów organizowanych przez pozaszkolne kluby sportowe.

Uprawianie sportu i aktywność fizyczna są ważnymi obszarami kultury fizycznej społeczeństwa. Państwo powinno więc wspierać rozwój sportu i rekreacji osób niepełnosprawnych oraz rehabilitacji społecznej poprzez stworzenie odpowiednich warunków do ich uczestnictwa w życiu społecznym oraz do uprawiania sportu i rekreacji. Ocena tego obszaru była możliwa w kontroli dotyczącej *Rozwoju sportu osób niepełnosprawnych*. Jej wyniki wykazały, że rozwój sportu powszechnego osób niepełnosprawnych w latach 2013-2015 nie był wystarczająco wspierany. Prawidłowo natomiast wspierano sport wyczynowy, czego efektem były sukcesy polskich zawodników na zawodach międzynarodowych. Niewystarczająca – w ocenie NIK – była także promocja sportu osób niepełnosprawnych, w tym w mediach publicznych, dlatego też w raporcie z tej kontroli wskazano zasadność podjęcia działań mających na celu umożliwienie nadawania bezpośrednich transmisji z letnich i zimowych igrzysk paraolimpijskich. W ocenie NIK może to nastąpić poprzez dodanie do art. 20b ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji przepisu pozwalającego na uznanie letnich i zimowych igrzysk paraolimpijskich za wydarzenia o zasadniczym znaczeniu społecznym (ważne wydarzenia), ewentualnie w drodze nowelizacji rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie listy ważnych wydarzeń, określającego listę innych niż wymienione w art. 20b ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji ważnych wydarzeń.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela* (*P/16/021/KNO)*
2. *Rozwój sportu osób niepełnosprawnych (P/16/023/KNO)*
3. *Cyfryzacja szkół* (*P/16/025/KNO)*
4. *Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży* (*P/16/026/KNO)*
5. *Dostępność boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności w wybranych gminach województwa pomorskiego (P/16/063/LGD)*
6. *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* (*P/16/071/LKI)*
7. *Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych* (*P/16/073/LKR)*
8. *Wpływ realizacji programu „Maluch" na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci* (*P/16/079/LLO)*
9. *Funkcjonowanie świetlic szkolnych* (*P/16/092/LSZ)*
10. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (*P/16/099/LZG)*
11. *Wspieranie kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach* (*P/17/073/LKI)*
12. *Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych* (*P/17/099/LSZ)*
13. *Diagnozowanie i opieka nad dziećmi mającymi specyficzne problemy w nauce* (I/16/012/LPO)
14. *Zapewnienie bezpieczeństwa uczniów podczas zajęć na strzelnicach szkolnych* (*I/17/001/LRZ)*

Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/021

CEL KONTROLI

Ocena warunków kształcenia kandydatów na nauczycieli w szkołach wyższych oraz pierwszego roku pracy nauczycieli w szkole w kontekście zapewnienia uzyskania i pogłębienia kompetencji niezbędnych do nauczania i wychowania dzieci i młodzieży.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pięć publicznych szkół wyższych oraz 20 szkół/zespołów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty).

Wśród studentów badanych uczelni przeprowadzono badanie ankietowe mające na celu uzyskanie opinii studentów, w jakim stopniu stworzone przez uczelnię warunki (programowe, kadrowe i organizacyjne) umożliwiły nabycie kluczowych osiągnięć (efektów kształcenia) niezbędnych dla wykonywania zawodu nauczyciela.

PROBLEM

Na obecnym etapie rozwoju polskiej oświaty coraz większy nacisk kładziony jest na jakość pracy szkół, w których kluczowym elementem jest kadra nauczycielska. Od jej umiejętności i motywacji zależą w dużym zakresie osiągnięcia edukacyjne uczniów. Proces przygotowania do wykonywania zawodu nauczycieli nie jest jednak priorytetem polityki edukacyjnej. Przyjęty model kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, charakteryzujący się m.in. brakiem wysokich wymagań przy rekrutacji na studia, społecznie postrzeganą łatwością uzyskania kwalifikacji nauczycielskich w wielu instytucjach oraz praktycznie otwartym dostępem do zawodu, sprzyja zjawisku „negatywnej selekcji". Również system awansu zawodowego nauczycieli oraz powiązany z nim sztywny system wynagradzania nie zachęcają najlepszych nauczycieli do pozostania w zawodzie i nie powodują odejścia nieefektywnych pedagogów. Nie sprzyja to płynności w zawodzie i obniża jego atrakcyjność dla młodych zdolnych osób.

Wprowadzenie w 2012 r. standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela miało w założeniu podnieść jakość i znaczenie praktyk pedagogicznych, czyli powiązać umiejętności teoretyczne z praktycznymi, wśród których istotne znaczenie nadano wykorzystywaniu nowoczesnych technologii w nauczaniu.

Dotychczasowe kontrole NIK wykazywały, że szkoły wyższe nie zapewniały właściwego przygotowania studentów do wykonywania zawodu nauczyciela, zwłaszcza w części dotyczącej praktyk pedagogicznych.

Liczba zatrudnionych osób, nieporównywalna z innymi zawodami (679 873 nauczycieli w 2015 r., stan na 30 września), kwota wydatków publicznych budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. (66 473 956 tys. zł), jak i waga społecznego oddziaływania na kilkumilionową rzeszę dzieci i młodzieży stwarzają konieczność cyklicznego sprawdzania jakości przygotowania kandydatów do zawodu nauczyciela w ramach studiów prowadzonych przez szkoły wyższe, jak i wdrażania do zawodu nowo zatrudnionych osób.

SYNTEZA

Ponad 3000 kandydatów na nauczycieli ukończyło kształcenie w skontrolowanych szkołach wyższych w roku akademickim 2015/2016 r. W ocenie NIK pozyskali oni wiedzę teoretyczną i – w zbyt niskim stopniu – praktyczne umiejętności dydaktyczno-wychowawcze. Po rozpoczęciu pracy w szkole nauczyciele stażyści często nie otrzymują odpowiedniego wsparcia merytorycznego opiekunów i dyrektorów szkół. Ich plany rozwoju zawodowego są szablonowe – nie odwołują się do potrzeby rozwoju konkretnych umiejętności dydaktyczno-wychowawczych stażysty. W skontrolowanych szkołach większość opiekunów stażu (80%) nie posiadała odpowiedniego przygotowania do pełnienia tej funkcji. Jedyne, wynikające z przepisów prawa, kryterium posiadania stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego przy powoływaniu na funkcję opiekuna stażu jest wysoce niewystarczające.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na brak mechanizmów służących selekcji kandydatów do wykonywania społecznie odpowiedzialnego zawodu nauczyciela – od braku kryteriów rekrutacyjnych na studia wyższe i niemonitorowania przydatności do zawodu w trakcie kształcenia, po niespełniającą roli przesiewowej procedurę awansu zawodowego z rozmową kwalifikacyjną na stopień nauczyciela kontraktowego i egzaminem na stopień nauczyciela mianowanego.

Zdaniem NIK niezbędne jest znaczące rozszerzenie wymiaru praktyk (nawet podwojenie liczby godzin zajęć praktycznych) kosztem zajęć teoretycznych, wprowadzenie zajęć praktycznych już od drugiego semestru pierwszego roku zajęć, a także możliwość prowadzenia zajęć na uczelni ze studentami przez kadrę, która jednocześnie realizuje zajęcia w różnego typu szkołach i placówkach lub przeszła taką ścieżkę kariery zawodowej. Opinię na temat zbyt niskiego wymiaru i znaczenia praktyk zawodowych potwierdzają ankietowani przez NIK studenci specjalności nauczycielskich. Zgłasza je również od lat środowisko naukowców.

Zdaniem NIK nie spełnia również swojej roli komisja kwalifikacyjna przeprowadzająca postępowanie na stopień nauczyciela kontraktowego. Komisja ta, jako instytucja wewnątrzszkolna, może nie być dostatecznie obiektywna. Nie wprowadzono na przykład kilku kryteriów oceny spełniania wymagań odnoszących się do jakości wykonywanej pracy, z których każde powinno być odrębnie oceniane pod względem osiągnięcia. Zamiast tego obowiązujące przepisy prawa pozwalają członkom komisji kwalifikacyjnej rozstrzygać postępowanie przez uznaniowe głosowanie.

W tej sytuacji niezbędne wydaje się rozważenie uzyskania uprawnienia do wykonywania zawodu na bazie zewnętrznego egzaminu państwowego, który w zobiektywizowany sposób sprawdzałby nabyte kompetencje do wypełniania roli nauczyciela. Takie podejście jest niezbędne również z uwagi na brak odpowiednich narzędzi selekcji do zawodu nauczyciela. Tym bardziej że to jest możliwe nie tylko poprzez ukończenie studiów na kierunkach stricte pedagogicznych prowadzonych przez publiczne i niepubliczne szkoły wyższe, lecz również poprzez studia podyplomowe oraz kwalifikacyjne kursy pedagogiczne realizowane przez publiczne i niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Uwzględniając ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego m.in. o przeprowadzenie, wspólnie z Ministrem Edukacji Narodowej, całościowej oceny systemu kształcenia kadry nauczycielskiej;
- dyrektorów szkół o wyznaczenie na opiekuna stażu nauczycieli legitymujących się istotnymi osiągnięciami zawodowymi, ukończeniem formy doskonalenia z zakresu kierowania rozwojem zawodowym oraz reprezentujących ten sam lub pokrewny przedmiot co stażysta.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań legislacyjnych dotyczących wprowadzenia zmian w ustawie – Karta Nauczyciela poprzez:

- wydłużenie okresu stażu na stopień nauczyciela kontraktowego;
- określenie okresu pobierania dodatku funkcyjnego przyznanego opiekunowi nauczyciela stażysty; przy czym okres ten powinien obejmować wykonywanie przez opiekuna wszystkich zadań związanych ze stażem, w tym czynności związanych z podsumowaniem stażu realizowanego po jego zakończeniu;
- wskazanie jednolitej w skali kraju minimalnej procentowej stawki dodatku funkcyjnego opiekuna nauczyciela stażysty;
- ustalenie dodatkowych wymagań, jakie powinien spełniać nauczyciel, któremu dyrektor powierza funkcję opiekuna nauczyciela stażysty, a w szczególności: legitymowanie się istotnymi osiągnięciami zawodowymi, ukończenie formy doskonalenia z zakresu kierowania rozwojem zawodowym i prowadzenie tego samego lub pokrewnego przedmiotu co stażysta;
- rozważenie wprowadzenia egzaminu po odbyciu stażu uprawniającego do wykonywania zawodu nauczyciela, zamiast obowiązującej wewnątrzszkolnej rozmowy kwalifikacyjnej;
- doprecyzowanie w rozporządzeniu w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego wymagań na stopień nauczyciela kontraktowego w sposób pozwalający komisji na jednoznaczne określenie poziomu przygotowania nauczyciela stażysty do sprawnego wypełniania zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego NIK wniosła o dokonanie zmiany w rozporządzeniu w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela w zakresie zwiększenia wymiaru godzin zajęć praktycznych na studiach pierwszego stopnia.

Rozwój sportu osób niepełnosprawnych

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/023

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności państwa we wspieraniu rozwoju sportu osób niepełnosprawnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 17 jednostkach, w tym w: Ministerstwie Sportu i Turystyki, Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, trzech powiatowych centrach pomocy rodzinie, dwóch miejskich ośrodkach pomocy społecznej, Urzędzie m.st. Warszawy, Polskim Komitecie Paraolimpijskim, czterech polskich związkach sportowych, czterech stowarzyszeniach kultury fizycznej prowadzących działalność w zakresie sportu i rekreacji osób niepełnosprawnych. Zasięgiem kontroli objęto osiem województw: dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, śląskie, świętokrzyskie i wielkopolskie.

PROBLEM

Jednym z elementów rozwoju kultury fizycznej społeczeństwa jest rozwój sportu i aktywności fizycznej osób niepełnosprawnych. Uprawianie sportu i aktywności fizycznej przez osoby niepełnosprawne jest też elementem rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, a w konsekwencji ich włączenia społecznego.

W dniu 1 sierpnia 1997 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął uchwałę Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Karta ta zawiera przykładowy katalog dziesięciu praw osób niepełnosprawnych istotnych z punktu widzenia niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia osób niepełnosprawnych, m.in. pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce, odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb, oraz zapobiegania dyskryminacji osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu. Istotne znaczenie ma także ratyfikowanie przez Polskę w 2012 r. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., uwzględniającej zagadnienia dotyczące uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, w tym tworzenia warunków do uprawiania sportu dla tych osób.

Poprzez sport powszechny umożliwia się osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w różnych formach aktywności sportowej, m.in. zajęciach, imprezach i obozach sportowych, a poprzez sport wyczynowy – przygotowanie zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata i mistrzostwach Europy oraz osiąganie przez nich wysokich wyników sportowych. Elementem wsparcia oraz motywacji zawodników niepełnosprawnych są udzielane im stypendia i nagrody sportowe za osiągnięcia sportowe oraz inne świadczenia pieniężne. Ważnym aspektem uprawiania sportu i rekreacji przez osoby niepełnosprawne jest poprawa poziomu ich funkcjonowania i jakości życia oraz integracja społeczna.

SYNTEZA

Ustalenia kontroli wykazały, że w latach 2013-2015 nie w pełni skutecznie wspierano rozwój sportu powszechnego osób niepełnosprawnych w Polsce, na co znaczący wpływ miała niewystarczająca realizacja przez Ministra Sportu i Turystyki priorytetu włączenia społecznego osób niepełnosprawnych.

W 2015 r. spadła, w stosunku do 2013 r., liczba osób uczestniczących w sporcie powszechnym z 39,1 tys. do 37,7 tys. (o 3,6%), w tym w głównych formach objętych wsparciem, tj. w imprezach sportowych (o 11,3%) i zajęciach sekcji sportowych (o 1,8%), pomimo zwiększenia dofinansowania sportu powszechnego (o 12,1%). Działania w zakresie sportu i rekreacji osób niepełnosprawnych były nieskoordynowane na skutek niewystarczającej współpracy ministra z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz samorządami województw i powiatowymi. Niewystarczająca i nie w pełni skuteczna była promocja sportu oraz aktywności fizycznej osób niepełnosprawnych, która skierowana była do wąskiego kręgu odbiorców. Ministerstwo nie posiadało strategii promocji sportu osób niepełnosprawnych.

Dofinansowaniem w ramach sportu powszechnego i wyczynowego oraz rehabilitacji społecznej poprzez sport i rekreację, pomimo przeznaczenia 143,4 mln zł ze środków budżetu państwa, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz PFRON, objęto 187,6 tys. osób niepełnosprawnych, tj. ok. 62,5 tys. rocznie. Stanowiło to 2% osób niepełnosprawnych w Polsce oraz 7,4% osób niepełnosprawnych uprawiających sport i rekreację.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania ministra w obszarze wsparcia sportu wyczynowego, których efektem były wysokie wyniki sportowe na międzynarodowych zawodach sportowych, potwierdzone liczbą zdobytych medali oraz miejsc od czwartego do ósmego. Pozytywnie oceniono również działalność PFRON w zakresie realizacji zadań rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych poprzez sport i rekreację, które pozwoliły na uczestnictwo 69,5 tys. tych osób w życiu społecznym. Powiatowe centra pomocy rodzinie i miejskie ośrodki pomocy społecznej w większości prawidłowo realizowały zadania rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych poprzez sport i rekreację. Polskie związki sportowe oraz organizacje sportu osób niepełnosprawnych osiągnęły założone cele i efekty zadań.

Ponadto NIK pozytywnie oceniła działania podjęte w 2016 r., propagujące sport przez telewizję publiczną, polegające na transmisji igrzysk paraolimpijskich w Rio de Janeiro.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dalsza realizacja programów i zadań w zakresie sportu powszechnego i wyczynowego osób niepełnosprawnych finansowanych przez Ministra Sportu i Turystyki oraz programów, projektów i zadań w zakresie rehabilitacji społecznej poprzez sport i rekreację, finansowanych ze środków PFRON, wymaga usprawnień, których skutkiem powinien być wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych oraz realizacji tych programów, projektów i zadań.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu usprawnienia i poprawy efektywności realizacji zadań w zakresie sportu powszechnego i wyczynowego osób niepełnosprawnych NIK wnioskowała do Ministra Sportu i Turystyki m.in. o:

- zwiększenie skuteczności realizacji priorytetu włączenia społecznego poprzez wypracowanie oraz wdrożenie zasad i kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie, premiujących zadania sportu powszechnego realizowane z udziałem jak największej liczby osób niepełnosprawnych w stosunku do wartości dofinansowania;
- opracowanie i wdrożenie strategii promocji sportu osób niepełnosprawnych, określającej priorytetowe działania o szerokim odbiorze społecznym skierowane do osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych, przy współpracy z PFRON, polskim związkiem sportowym oraz organizacjami sportu osób niepełnosprawnych;
- zintensyfikowanie działań promujących sport oraz aktywność fizyczną osób niepełnosprawnych, w szczególności realizowanych przy wykorzystaniu publicznej telewizji i radia, Internetu oraz reklamy outdoor;
- wprowadzenie do Dokumentu Implementacyjnego PRS 2020 wskaźnika (miernika) efektywności realizacji zadań z zakresu sportu powszechnego – liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w ramach dofinansowywanych zadań, w tym odrębnego wskaźnika (miernika) dla działań promocyjnych mierzonych liczbą odbiorców tych działań.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała również do Prezesa Zarządu PFRON oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o kontynuację ścisłej współpracy w ramach porozumienia zawartego 20 lipca 2016 r. z Ministrem Sportu i Turystyki w zakresie planowania i realizacji uzupełniających się zadań sportu powszechnego i wyczynowego oraz rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych poprzez sport i rekreację.

DE LEGE FERENDA

Ustalenia kontroli uzasadniały skierowanie do Ministra Sportu i Turystyki wniosku o dokonanie zmiany rozporządzenia z dnia 15 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej poprzez dodanie do § 5 ustępu, który umożliwi otrzymywanie stypendium sportowego przez niepełnosprawnych członków kadry narodowej, którzy w sportach objętych programem igrzysk paraolimpijskich i igrzysk głuchycha na igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata i mistrzostwach Europy zajmą miejsca od pierwszego do ósmego, pomimo że nie spełnią warunku określonego w § 5 ust. 1 tego rozporządzenia, wymagającego wzięcia w nich udziału co najmniej ośmiu państw w danej konkurencji, przy czym w konkurencjach indywidualnych co najmniej 12 osób, a w konkurencjach zespołowych co najmniej ośmiu drużyn, osad lub załóg.

Cyfryzacja szkół

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/025

CEL KONTROLI

Ocena, czy program cyfryzacji szkół przyniósł spodziewane rezultaty i przyczynił się do upowszechnienia nowych technologii w procesie nauczania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 32 jednostki, w tym: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie i 30 szkół/zespołów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

PROBLEM

W latach 2012-2013 Ministerstwo Edukacji Narodowej, we współpracy z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, realizowało pilotażowy program rządowy „Cyfrowa szkoła". Na sfinansowanie realizacji programu zaplanowano środki w rezerwie celowej budżetu państwa w kwocie 50 mln zł oraz wkład własny jednostek samorządu terytorialnego w kwocie nie mniejszej niż 11 mln zł. Celem programu było rozwijanie kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technik informacyjno-komunikacyjnych w procesie edukacyjnym oraz wspieranie zmiany modelu nauczania w kierunku rozwijania kreatywności, umiejętności kooperacji oraz krytycznego myślenia, w tym wyszukiwania, oceny i twórczego wykorzystywania dostępnych źródeł wiedzy. Program miał na celu również weryfikację przyjętego modelu realizacji przedsięwzięcia dotyczącego rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W programie „Cyfrowa szkoła" założono zrealizowanie części przedsięwzięć (tj. przygotowanie elektronicznych podręczników i innych zasobów edukacyjnych oraz doskonalenie nauczycieli) w ramach określonych projektów w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Jednym z takich projektów był program „E-podręczniki do kształcenia ogólnego". Jego wartość wynosiła 49,3 mln zł, a realizowany był przez Ośrodek Rozwoju Edukacji. Realizacja tego projektu spotkała się z krytyką ze strony Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a także mediów. Zgłaszano obawy o jakość powstających podręczników elektronicznych oraz opóźnienie w ich wydaniu.

SYNTEZA

Program „Cyfrowa szkoła" wraz z działaniami realizowanymi w ramach czterech projektów dofinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 przyniósł założone efekty w postaci przygotowania i udostępnienia szkołom elektronicznych zasobów edukacyjnych, niezbędnych do upowszechniania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu.

Skontrolowane szkoły posiadały niezbędne wyposażenie do stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) w nauczaniu, takie jak komputery dla uczniów i nauczycieli, tablice interaktywne i projektory multimedialne. Wszystkie szkoły miały pracownie komputerowe oraz dostęp do Internetu, w większości jednak o relatywnie niskiej przepustowości (do 30 Mb/s). Połowa ogólnej liczby zajęć lekcyjnych z przedmiotów nieinformatycznych została w nich przeprowadzona z zastosowaniem TIK. Świadczy to – w ocenie NIK – o zadowalającym poziomie cyfryzacji procesu dydaktycznego w skontrolowanych szkołach, a także o właściwym wykorzystywaniu posiadanego wyposażenia informatycznego.

Należy jednak podkreślić, że w zakresie poprawy wyposażenia szkół program „Cyfrowa szkoła" przyniósł doraźne efekty w relatywnie niewielkiej liczbie 423 szkół objętych tym programem (przy ogółem ponad 30 tys. szkół w kraju). Wyposażenie informatyczne kontrolowanych szkół opierało się w znacznym stopniu na pracowniach komputerowych pochodzących z centralnych zakupów dokonywanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich w latach 2005-2008 oraz sprzęcie nabywanym w ramach projektów edukacyjnych realizowanych w regionalnych programach operacyjnych.

Po zakończeniu programu „Cyfrowa szkoła" nie wprowadzono zakładanego docelowo programu wieloletniego w zakresie cyfryzacji szkół. Jednak realizowany w tym programie kierunek wsparcia szkół poprzez centralne przygotowanie elektronicznych zasobów edukacyjnych znajduje kontynuację w ramach nadzorowanych przez Ministra Edukacji Narodowej działań Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Natomiast wsparcie doposażenia szkół w sprzęt komputerowy możliwe jest w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Istotną nieprawidłowością stwierdzoną w 16 z 30 kontrolowanych szkół (53%) był brak skutecznego oprogramowania chroniącego komputery uczniowskie przed dostępem do szkodliwych treści w Internecie. Zabezpieczenia takie są wymagane na podstawie art. 4a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Natomiast istotną nieprawidłowością w działalności Ministra Edukacji Narodowej było dopuszczenie do nieudostępnienia szkołom aplikacji do prowadzenia dziennika szkolnego w formie elektronicznej, przygotowanej w połowie 2013 r. w ramach internetowego portalu wiedzy dla nauczycieli „Scholaris".

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli NIK wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o:

- monitorowanie skuteczności i efektywności działań w obszarze cyfryzacji szkół realizowanych w ramach programów dofinansowywanych ze środków europejskich;
- udostępnienie do wykorzystania szkołom narzędzia do prowadzenia elektronicznego dziennika przygotowanego w projekcie „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli";
- rozważenie możliwości przeprowadzenia ewaluacji portalu „Scholaris" w celu oceny jego skuteczności jako narzędzia wspomagającego pracę szkół i nauczycieli.

Do Ministra Inwestycji i Rozwoju NIK wnioskowała o zapewnienie w systemie realizacji programów operacyjnych możliwości kwalifikowania do współfinansowania ze środków europejskich wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w ramach projektów, należnych (odpowiednio do czasu zatrudnienia) za ostatni rok ich realizacji.

Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/026

CEL KONTROLI

Ocena, czy dzieciom i młodzieży szkolnej zapewniono wystarczającą pomoc psychologiczno-pedagogiczną.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz sześć poradni psychologiczno-pedagogicznych i sześć szkół publicznych. Ponadto badaniem kwestionariuszowym objęto 1856 dyrektorów szkół, 2354 nauczycieli, 540 pedagogów i psychologów szkolnych oraz 337 dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych. Przeprowadzono również badania ankietowe (491 uczniów i 346 rodziców z kontrolowanych szkół).

PROBLEM

System oświaty w Polsce powinien zapewniać dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, pomoc psychologiczno-pedagogiczną oraz bezpieczne i higieniczne warunki nauki w szkołach i placówkach oświatowych.

Zadaniem Ministra Zdrowia i Ministra Edukacji Narodowej oraz innych instytucji publicznych jest podejmowanie skutecznych działań na rzecz ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży szkolnej. Do zadań tych należy między innymi promocja zdrowia i zapobieganie zaburzeniom psychicznym oraz zapewnienie opieki osobom z zaburzeniami psychicznymi. Szczególne zadania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie promocji wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz profilaktyki zdrowotnej zostały uwzględnione w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Tymczasem wielu uczniów miało lub ma objawy depresji, a problem ten dotyczy nawet dzieci w wieku przedszkolnym. Statystyki policyjne pokazują wzrost liczby samobójstw zakończonych zgonem z 3,8 tys. w 2011 r. do 6,2 tys. w roku 2014. Zwiększa się też liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych, czemu powinien przeciwdziałać Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Szkoły mają do odegrania ważną rolę w procesie upowszechnienia wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz profilaktyce zdrowotnej, jak również kształtowania właściwych postaw wobec osób cierpiących na choroby i zaburzenia psychiczne oraz rozwijania umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system oświaty nie gwarantuje dzieciom i młodzieży szkolnej łatwego dostępu do opieki psychologiczno-pedagogicznej. W latach 2014-2016 blisko połowa szkół publicznych różnych typów nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga, ani psychologa. Uczniowie potrzebujący wsparcia mogli liczyć w tych szkołach jedynie na nauczycieli posiadających dodatkowe kwalifikacje lub doraźnie na specjalistów z poradni psychologiczno-pedagogicznych.

W przepisach oświatowych sformułowany jest zaledwie ogólny obowiązek zapewnienia uczniom przez organ prowadzący nieodpłatnej opieki psychologiczno-pedagogicznej. W konsekwencji, decyzja o zatrudnieniu specjalistów w szkole jest uwarunkowana nie skalą potrzeb, lecz przede wszystkim sytuacją ekonomiczną samorządu. Brakuje również standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej, które zobowiązywałyby szkoły do świadczenia usług na zbliżonym poziomie. W ocenie NIK w latach 2014-2016 dzieciom i młodzieży szkolnej nie zapewniono wystarczającej opieki psychologiczno-pedagogicznej.

Tymczasem w latach 2014-2015 nastąpił wzrost liczby opinii stwierdzających potrzebę udzielenia uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach (o 8,07%) i w przedszkolach (o 39,72%). Szkoły miały również trudności w zapewnieniu uczniom optymalnych warunków do efektywnego przyswajania wiedzy. Dotyczyło to w szczególności organizacji procesu nauczania, który powinien w pełni uwzględniać zasady higieny pracy umysłowej. Ankietowani przez NIK dyrektorzy poradni psychologiczno-pedagogicznych (77%) oraz szkolni pedagodzy i psycholodzy (42%) wskazali na rosnącą skalę niepożądanych zachowań wśród dzieci i młodzieży. Zgodnie zaznaczyli również, że najczęściej występującym problemem były trudności w nauce, co sugeruje konieczność bardziej indywidualnego podejścia do uczniów.

Profesjonalna pomoc szkolnego pedagoga i psychologa powinna być istotnym wsparciem dla prawidłowej organizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami do zadań psychologów i pedagogów należy diagnozowanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów oraz wspieranie rodziców i nauczycieli w rozwiązywaniu problemów wychowawczych. Brak tych specjalistów w szkołach może zwiększyć ryzyko niepowodzenia procesu dydaktyczno-wychowawczego. Ponad połowa dyrektorów szkół wskazała w kwestionariuszu, że niezbędne jest zwiększenie wymiaru czasu pracy pedagogów i psychologów.

Pomoc udzielana w poradniach psychologiczno-pedagogicznych również nie była w pełni dostępna. Czas oczekiwania na wizytę w poradni wynosił około miesiąca. Wyjątek stanowiły sytuacje wymagające interwencji kryzysowej. W większości poradni psychologiczno-pedagogicznych (67%) występowały także bariery architektoniczne, które utrudniały dostęp do pomieszczeń osobom z niepełnosprawnością ruchową.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze konieczność zapewnienia wszystkim potrzebującym adekwatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne:

- przeprowadzenie analiz dotyczących wpływu organizacji procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej, w szczególności związanych z dostosowaniem treści podstawy programowej do możliwości psychofizycznych uczniów;
- określenie standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej;
- monitorowanie zakresu i dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej z uwzględnieniem miejsca zamieszkania oraz typu i rodzaju szkoły, a także podejmowanie adekwatnych działań korygujących;
- zapewnienie dostępu do usług poradni dla osób z niepełnosprawnością ruchową;
- większą popularyzację indywidualizacji nauczania, w tym dostosowanie warunków, sposobu oraz treści nauczania do możliwości percepcyjnych uczniów;
- monitorowanie i usprawnianie pracy szkoły z uwzględnieniem dostosowania warunków, sposobu oraz treści nauczania do możliwości percepcyjnych uczniów.

Dostępność boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności w wybranych gminach województwa pomorskiego

Delegatura w Gdańsku

P/16/063

CEL KONTROLI

Ocena stworzenia przez gminy warunków zapewniających dostępność boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwa urzędy miast: Gdynia, Sopot, dwa urzędy gmin: Żukowo, Linia, oraz osiem szkół z terenu województwa pomorskiego.

PROBLEM

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie określa, że tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera ona upoważnienie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, które określać będą szczegółowo warunki i tryb finansowania realizacji tego zadania, a także wskazywać cel publiczny z zakresu sportu, który dana jednostka zamierza realizować.

Boiska przyszkolne, które zostały wybudowane bądź zmodernizowane ze środków publicznych, często pozostają niedostępne dla lokalnych społeczności. W ostatnich latach włożono wiele wysiłku, aby przekształcić stare, wyeksploatowane boiska szkolne w nowoczesne obiekty sportowe. Powstały w ten sposób atrakcyjne obiekty – głównie do gry w piłkę nożną i koszykówkę, niestety nieodosobnioną praktyką jest ich zamykanie zaraz po lekcjach i zabranianie dostępu do nich szerokiej publiczności.

Obiekty sportowe, w tym boiska przyszkolne, z reguły znajdują się w administracji lub zarządzie jednostek organizacyjnych gminy – najczęściej szkół prowadzonych przez gminy. Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów sportowych mogą być ustalane przez organy gminy – zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – lub też w opracowanych przez dyrektorów szkół, na podstawie stosownego upoważnienia organu nadzorującego, regulaminach.

W aktualnym stanie prawnym brak jest uregulowań, które wskazują na konieczność udostępniania boisk przyszkolnych lokalnym społecznościom poza zajęciami szkolnymi. Brak jest też szczegółowych unormowań w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za użytkowników, którzy korzystają z boiska szkolnego i nie podlegają nadzorowi pedagogicznemu.

SYNTEZA

Kontrolowane gminy województwa pomorskiego zapewniły lokalnym społecznościom dostęp do boisk przyszkolnych oraz rozpoznały ich potrzeby w tym zakresie. Zasady użytkowania boisk przyszkolnych zostały każdorazowo określone przez dyrektorów kontrolowanych szkół w sposób zapewniający szeroki i nieodpłatny dostęp mieszkańców do boisk, bezpieczne i higieniczne warunki ich użytkowania oraz dbałość o ich stan. W strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju każdej z kontrolowanych gmin, opracowanych przy udziale lokalnej społeczności, wskazano kierunki i działania służące popularyzacji kultury fizycznej i sportu. Określone tam priorytety to m.in. wszechstronny rozwój kultury fizycznej i sportu, sprzyjający wzrostowi aktywności mieszkańców, a przyjęte założenia dotyczyły m.in.: podwyższenia standardu infrastruktury sportowej oraz poprawy jej dostępności, rozszerzenia i zróżnicowania oferty sportowej, w tym kierowanej do lokalnej społeczności. Osiągnięciu tych założeń miały służyć inwestycje w boiska przyszkolne.

Wyniki kontroli wskazywały, że w badanych gminach boiska przyszkolne wykorzystywano efektywnie. Skontrolowane gminy zobowiązały dyrektorów szkół do ustanowienia zasad korzystania przez mieszkańców z boisk przyszkolnych poza godzinami lekcyjnymi. W ocenie NIK zapewniło to lokalnej społeczności optymalną dostępność boisk, zgodnie z ich potrzebami i zgodnie ze specyfiką każdego obiektu.

Na terenie kontrolowanych gmin funkcjonowało 89 szkół dysponujących łącznie 144 boiskami przyszkolnymi. W latach 2010-2016 wybudowano bądź zmodernizowano 33 boiska oraz wyremontowano 12 boisk. W ww. gminach nie określono jednolitych zasad korzystania przez mieszkańców z boisk przyszkolnych po godzinach lekcyjnych. Gminy te, kierując się zasadą ogólnodostępności boisk oraz uwzględnienia zarówno potrzeb szkoły, jak i wspólnoty samorządowej, pozostawiły określenie zasad korzystania z boisk dyrektorom szkół. Umożliwiło to optymalne wykorzystanie każdego z obiektów, przy uwzględnieniu jego specyfiki i lokalnych potrzeb środowiska. Regulaminy zawierały zasady korzystania z tych obiektów przy uwzględnieniu potrzeb szkół oraz rozpoznanych potrzeb mieszkańców. W regulaminach obowiązujących we wszystkich kontrolowanych szkołach ustanowiono, poza jednym wyjątkiem, zasady korzystania z boisk w sposób zapobiegający nieszczęśliwym wypadkom oraz zapewniający dbałość o udostępniane mienie publiczne.

Gminy jako organy prowadzące szkoły posiadały informacje o warunkach udostępniania boisk przyszkolnych oraz o ich stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa. Dyrektorzy szkół zapewnili właściwy stan tych obiektów oraz wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z boisk.

We wszystkich skontrolowanych gminach zatrudniano animatorów sportu prowadzących zajęcia na zlokalizowanych na ich terenie boiskach Orlik.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki było zapewnienie, w dwóch szkołach w Sopocie, dodatkowego nadzoru nad bezpieczeństwem i porządkiem na boiskach w dniach wolnych od zajęć dydaktycznych.

Kształcenie w szkołach dla dorosłych

Delegatura w Kielcach

P/16/071

CEL KONTROLI

Ocena, czy kształcenie w szkołach dla dorosłych jest prawidłowe, skuteczne i efektywne, w tym ocena działalności:
- szkół, w zakresie zgodności z przepisami prawa organizacji i realizacji procesu dydaktycznego oraz skuteczności przygotowania słuchaczy do egzaminów;
- jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na działalność szkół dla dorosłych oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom z budżetów tych jednostek.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pięć publicznych szkół dla dorosłych, 15 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dorosłych oraz cztery starostwa powiatowe i jeden urząd miasta na prawach powiatu.

PROBLEM

Szkoła podstawowa, gimnazjum oraz liceum ogólnokształcące dla dorosłych są szkołami dla osób, które z różnych powodów nie uzyskały wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego lub średniego przed ukończeniem 18. roku życia. Dorośli, którzy mają wykształcenie średnie, mogą zdobywać kwalifikacje zawodowe w szkołach policealnych, natomiast kwalifikacje w większości zawodów, które są nauczane w szkołach zawodowych dla młodzieży, osoby dorosłe mogą zdobywać w formach pozaszkolnych, w tym w ramach kwalifikacyjnych kursów zawodowych. W Polsce funkcjonuje ponad 3800 szkół dla dorosłych, w których kształciło się ponad 400 tys. słuchaczy. Według danych z 2016 r. dominującą rolę w kształceniu dorosłych odgrywają szkoły niepubliczne – stanowią one 77% szkół policealnych oraz 71% liceów ogólnokształcących.

W 2016 r. z publicznych pieniędzy wydatkowano ponad 1,2 md zł na finansowanie szkół dla dorosłych – w tym dotacje dla szkół niepublicznych przekazywane szkołom przez powiaty. Szkoły niepubliczne, które kształcą czterech na pięciu dorosłych, otrzymują rocznie średnio ok. 3 tys. zł dotacji na każdego słuchacza, który uczęszcza na minimum połowę obowiązkowych zajęć w miesiącu.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie skuteczność kształcenia w kontrolowanych szkołach dla dorosłych. W objętych kontrolą placówkach z ponad 20 tys. osób rozpoczynających naukę, ukończyło ją tylko 21%. Egzaminy zewnętrzne zdało niespełna 8% słuchaczy, w tym maturę jedynie 2%. NIK ustaliła, że wskaźniki zdawalności zarówno egzaminu maturalnego, jak i egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w publicznych szkołach dla dorosłych były znacznie wyższe niż w szkołach niepublicznych, które mają dominującą rolę w kształceniu osób dorosłych. Wskaźniki zdawalności świadczą o lepszej jakości kształcenia dorosłych w placówkach publicznych.

Kuratorzy oświaty, wskazując na najważniejsze problemy w systemie organizacji i finansowania kształcenia dorosłych, na pierwszych miejscach wymieniali wysoką absencję słuchaczy na zajęciach, niski odsetek słuchaczy przystępujących do egzaminów zewnętrznych oraz niską ich zdawalność.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczyły o tym, że w obowiązującym systemie organizacji kształcenia osób dorosłych nie funkcjonowały mechanizmy, które zapewniałyby wysoką jakość, skuteczność i efektywność kształcenia.

Błędy i nadużycia związane z ocenianiem, klasyfikowaniem i promowaniem słuchaczy ujawniono w 8 z 20 skontrolowanych szkół. W dwóch szkołach klasyfikowano i promowano osoby, które w ogóle nie uczęszczały na zajęcia lub nawet nie zapisywały się na nie.

Od września 2014 r. w szkołach dla dorosłych wprowadzono wymóg potwierdzania przez słuchaczy własnoręcznym podpisem obecności na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych. Wymóg ten miał istotne znaczenie w kontekście przyznawania dotacji – przysługiwała ona szkołom niepublicznym na każdego słuchacza, który uczestniczył przynajmniej w 50% zajęć lekcyjnych w danym miesiącu. W sześciu skontrolowanych szkołach stwierdzono nieprawidłowości związane z realizacją tego wymogu. Najpoważniejsze nieprawidłowości dotyczyły fałszowania podpisów, uzupełniania po odbyciu zajęć edukacyjnych albo składania jeszcze przed ich przeprowadzeniem.

Kontrole w szkołach niepublicznych wykazywały nieprawidłowości polegające na pobieraniu dotacji na słuchaczy, którzy nie uczestniczyli w przynajmniej 50% obowiązkowych zajęć w miesiącu, pobieraniu dotacji na osoby, które nie były słuchaczami szkoły – w tym na osoby zmarłe.

Tylko w 1 z 20 skontrolowanych szkół dla dorosłych organizacja i realizacja procesu dydaktycznego była w pełni zgodna z przepisami prawa. W trzech skontrolowanych szkołach publicznych oraz w ośmiu szkołach niepublicznych wystąpiły nieprawidłowości dotyczące organizacji i realizacji procesu dydaktycznego, które mogły również mieć wpływ na jego skuteczność. Nawet w szkołach, w których zapewniono podstawowe warunki o charakterze formalno-organizacyjnym dla realizacji procesów nauczania – odpowiednie kwalifikacje nauczycieli, dobre warunki lokalowe, właściwe wyposażenie dydaktyczne – znaczna część słuchaczy rezygnowała z nauki lub była skreślana z listy słuchaczy z powodu nieuzyskania wymaganej frekwencji na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.

DOBRE PRAKTYKI

W trakcie kontroli zidentyfikowano dobre praktyki, które mogą ułatwić uczestnictwo w zajęciach tym słuchaczom, którym naukę utrudnia konieczność pogodzenia jej z pracą zawodową i obowiązkami rodzinnymi, takie jak dostęp do materiałów dydaktycznych za pośrednictwem specjalnej platformy internetowej, możliwość zdalnego kontaktu z nauczycielami (dyżury za pośrednictwem różnych komunikatorów), punkt przedszkolny dla dzieci słuchaczy. Stosowane przez szkoły zachęty do kontynuowania kształcenia obejmowały także m.in. dodatkowe, bezpłatne kursy za zaliczenie semestru oraz nagrody (np. obniżenie czesnego) za 100-procentową frekwencję.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę podjęcia odpowiednich działań przez:
Kuratorów oświaty w celu:

- zapewnienia aktywnego nadzoru pedagogicznego nad szkołami dla dorosłych;
- uwzględniania w szerszym zakresie w realizowanych działaniach kwestii skuteczności kształcenia w szkołach dla dorosłych;

Jednostki samorządu terytorialnego dotujące szkoły dla dorosłych w zakresie m.in.:

- prowadzenia kontroli wyliczania należnej dotacji przez szkoły dla dorosłych, poprzez sprawdzenie faktycznej obecności słuchaczy na zajęciach w stosunku do zapisów w różnego rodzaju dokumentach szkolnych;
- przejrzystości sposobu obliczania stawek dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych oraz wysokości tych stawek;

Organy prowadzące szkoły dla dorosłych w celu m.in. zapewnienia w szkołach odpowiednich warunków (bazy lokalowej i wyposażenia);

Dyrektorów szkół w celu:

- ustalania i eliminowania przyczyn niskiej skuteczności kształcenia w szkołach dla dorosłych, w szczególności związanych z jakością zajęć edukacyjnych;
- zgodnego ze stanem faktycznym ewidencjonowania obecności słuchaczy na zajęciach edukacyjnych;
- prawidłowego prowadzenia dokumentacji nauczania.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o rozważenie przez Ministra Edukacji Narodowej przygotowania zmian obowiązujących przepisów w zakresie dotowania szkół niepublicznych. Pożądaną jakość kształcenia można byłoby osiągnąć uzależniając udzielanie dotacji lub jej wysokość od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia. NIK zaproponowała również, aby podstawę obliczania dotacji stanowiły odpowiednie kwoty przewidziane na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Wobec stwierdzenia nieprawidłowości wskazujących na możliwość popełnienia przestępstw polegających na wyłudzeniu dotacji oraz przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, NIK skierowała cztery zawiadomienia do prokuratur rejonowych w: Siemianowicach Śląskich, Katowice-Północ i Prokuratury Rejonowej w Końskich.

Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych

Delegatura w Krakowie

P/16/073

CEL KONTROLI

Ocena, czy szkoły publiczne prawidłowo wdrażają zasady zdrowego żywienia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwadzieścia szkół i dziesięć urzędów gmin z obszaru województw: lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego i kujawsko-pomorskiego.

PROBLEM

W Polsce, pomimo podejmowanych działań i wdrażania ogólnopolskich programów, jak Narodowy Program Przeciwdziałania Chorobom Cywilizacyjnym czy Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2022, stale rośnie liczba dzieci z nadwagą i otyłością. Przeprowadzone przez Instytut Matki i Dziecka ogólnopolskie badanie wykazało, że w latach 1995-2005 odsetek uczniów z nadwagą zwiększył się o 2,4% w grupie chłopców i o 2% w grupie dziewcząt, a z otyłością o odpowiednio 1% i 0,3%. Przeprowadzone w latach 2007-2010 badania wskazują, że nadwaga i otyłość dotyczą około 22% chłopców i 18% dziewczynek w szkołach podstawowych. Z drugiej strony wciąż na wysokim poziomie utrzymuje się odsetek dzieci niedożywionych, wymagających pomocy ze strony państwa.

W kształtowaniu prawidłowych zasad żywienia i zapobieganiu nadwadze oraz otyłości kluczową rolę odgrywają działania prewencyjne oraz edukacja zdrowotna skierowana zarówno do dzieci oraz rodziców, jak i nauczycieli. Działania edukacyjne powinny mieć charakter spójny i długofalowy. Obejmować muszą wiele aspektów stylu życia dziecka, między innymi: tryb nauki, formy spędzania wolnego czasu i aktywności fizycznej oraz nawyki żywieniowe. W podstawie programowej dla szkół podstawowych wskazano, że uczeń już w nauczaniu początkowym powinien wiedzieć, jakie znaczenie dla zdrowia ma właściwe odżywianie i aktywność fizyczna.

Od 1 września 2015 r. obowiązuje zakaz sprzedaży niezdrowych produktów w szkołach. Rozporządzenie resortu zdrowia określa środki spożywcze dopuszczone do sprzedaży dzieciom i młodzieży w szkołach oraz które mogą być stosowane w żywieniu zbiorowym dzieci i młodzieży.

SYNTEZA

Odpowiednie żywienie jest niezbędnym warunkiem dla prawidłowego rozwoju psychofizycznego dzieci, zwłaszcza w wieku szkolnym. Nieprawidłowe odżywianie może prowadzić do powstania wielu groźnych chorób. Jak wskazują eksperci, może być również przyczyną gorszych wyników w nauce – niewłaściwie odżywiający się uczniowie mają m.in. słabszą koncentrację. W Polsce, pomimo wdrażania ogólnopolskich programów żywieniowych i podejmowania innych działań edukacyjnych, liczba dzieci z nadwagą i otyłością stale rośnie. Z analiz Instytutu Żywności i Żywienia wynika, że od kilku lat polskie dzieci zaliczane są do najszybciej tyjących w Europie.

NIK zwróciła uwagę, że pomimo iż w objętych kontrolą szkołach corocznie prowadzono badania BMI, to żadna z nich nie przekazywała tych wyników do organu prowadzącego. W blisko połowie szkół wyniki te nie były w ogóle gromadzone ani analizowane. Dlatego też żadna z kontrolowanych gmin nie posiadała informacji o liczbie uczniów z nieprawidłową masą ciała. W efekcie samorządy nie rozpoznawały potrzeb i problemów związanych z prawidłowym żywieniem dzieci. Wskazywały nawet, że tym obszarem zajmują się podlegające im ośrodki pomocy społecznej i szkoły. W ocenie Izby taka sytuacja uniemożliwiała ocenę, czy podejmowane działania są odpowiednie do aktualnych problemów, a także czy realizowane programy związane z prawidłowym żywieniem są skuteczne. Tymczasem, choć uzyskanie wiedzy na temat skali zaburzeń masy ciała wśród uczniów nie wynika z obowiązujących przepisów, wydaje się to niezbędne dla prawidłowego określenia celów i zadań szkolnych programów wychowawczych oraz profilaktyki.

Z badań wynika, że liczba uczniów z nieprawidłową masą ciała systematycznie rosła. W ciągu czterech lat – od 2012 do 2016 r. – odsetek uczniów z nieprawidłową masą ciała zwiększył się o ponad 5 punktów procentowych, z 16,8% w roku szkolnym 2012/2013 do 22% w roku szkolnym 2015/2016.

Wszystkie objęte kontrolą szkoły realizowały trzy podstawowe programy żywieniowe: „Mleko w szkole", „Owoce i warzywa w szkole" oraz „Pomoc państwa w zakresie dożywiania". NIK oceniła, że warunki organizacyjne w kontrolowanych szkołach nie zawsze sprzyjały osiągnięciu oczekiwanych efektów tych programów. Ich skuteczność osłabiał brak urozmaicenia produktów, a przede wszystkim niezrealizowanie jednego z podstawowych założeń, czyli spożywania otrzymanych produktów na terenie szkoły.

W latach 2010-2015 tylko jedna gmina w Polsce nie uczestniczyła w programie „Pomoc państwa w zakresie dożywiania". Ma on pomóc gminom w wypełnianiu zadania dożywiania dzieci i zapewnienia posiłku osobom jego pozbawionym. Ze środków przekazywanych w ramach programu gminy udzielają wsparcia między innymi dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej i uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Pomoc ta realizowana jest w formie gorącego posiłku. Program na terenie gminy realizowany jest przez samorządowe jednostki pomocy społecznej przy udziale innych jednostek organizacyjnych gminy, a jego koordynatorem są wójtowie gmin oraz burmistrzowie i prezydenci miast.

Liczba osób objętych pomocą w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" zwiększyła się z 1 908 439 w 2010 r. do 2 042 054, w tym ok. 622,6 tys. uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej w roku 2015. W latach 2010-2015 liczba osób objętych pomocą w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" wzrosła więc o 7%, przy czym liczba uczestniczących w programie dzieci do ukończenia 7. roku życia spadła o 11,3%, a liczba uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej o 9%. W szczególnie uzasadnionych przypadkach pomoc w formie posiłku mogła być przyznana uczniowi nieobjętemu programem w sytuacji, gdy wyrażał on chęć zjedzenia posiłku. Liczba dzieci i uczniów, którym udzielono pomocy w tej formie, nie mogła przekroczyć 20% liczby uczniów i dzieci dożywianych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w poprzednim miesiącu kalendarzowym. W latach 2010-2015 liczba dzieci dożywianych w tej formie wynosiła od 47,4 tys. w 2010 r. do 65 tys. w 2012 r. W 2015 r. 49,9 tys. dzieci korzystało z pomocy w formie posiłku bez uprzedniego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

Żadna ze skontrolowanych szkół nie zapewniła obiadów spełniających normy żywienia uczniów, a w ponad połowie kontrolowanych szkół przerwy obiadowe były zbyt krótkie. W blisko 30% szkół produkty dostępne w sklepikach szkolnych nie odpowiadały wymogom rozporządzenia w sprawie żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży. Szczególnie niepokojący był także spadek liczby dzieci korzystających z obiadów szkolnych. Był on największy w szkołach, w których zrezygnowano z prowadzenia własnych stołówek. Jak wykazała kontrola, organizacja obiadów przez ajenta lub firmę cateringową wiązała się ze znacznym wzrostem cen, co w ocenie NIK było główną przyczyną rezygnacji rodziców z tej formy żywienia w szkole. Uwagi NIK dotyczyły także niewłaściwego zbilansowania oraz jakości posiłków.

Działania edukacyjne dotyczące zdrowego żywienia uczniów realizowane były przede wszystkim przez placówki oświatowe. W szkołach prowadzone były zajęcia lekcyjne na temat zdrowego odżywiania, zajęcia praktyczne – jak wspólne przygotowywanie śniadań, prelekcje pielęgniarek i dietetyków przeznaczone zarówno dla uczniów, jak i rodziców oraz liczne konkursy. Działania edukacyjne były prowadzone w związku z uczestnictwem w programach żywieniowych, a także wynikały z realizacji podstawy programowej.

DOBRE PRAKTYKI

Niektóre szkoły stwarzały uczniom możliwość spożycia gorącego posiłku również w czasie wolnym od zajęć szkolnych, w szczególności w wakacje.

W jednej ze szkół w Krakowie uczniowie mieli zapewniony dostęp do bezpłatnej wody pitnej w świetlicy szkolnej (dystrybutor), w stołówce (dzbanek) oraz w sekretariacie (butelkowana). Według wyjaśnień dyrektora zespołu wodę butelkowaną zapewniali sponsorzy. Dodatkowo, w trakcie kontroli NIK szkoła zakupiła dwa poidełka, które zostały zamontowane na korytarzach.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała jednostkom samorządu terytorialnego:

- gromadzenie i wykorzystywanie zbiorczych wyników badań BMI przy planowaniu działań profilaktycznych i edukacyjnych oraz ocenie skuteczności realizowanych programów;
- aktywne wspieranie szkół w działalności edukacyjnej na temat zasad zdrowego żywienia.

Placówkom oświatowym NIK rekomendowała:

- wykorzystywanie zbiorczych wyników badań BMI przy planowaniu działań profilaktycznych i edukacyjnych;
- zachęcanie uczniów do spożywania na terenie szkoły produktów otrzymanych w ramach realizowanych programów;
- wspólne spożywanie śniadań nauczycieli z uczniami;
- zapewnienie właściwej organizacji spożycia posiłków, w tym przerw pomiędzy lekcjami umożliwiających spokojne zjedzenie obiadu wszystkim uczniom korzystającym z tej formy żywienia.

Wpływ realizacji programu „Maluch" na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci

Delegatura w Łodzi

P/16/079

CEL KONTROLI

Ustalenie efektów realizacji programu „Maluch" oraz ocena ich wpływu na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz 24 urzędy gmin z terenu województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, pomorskiego, śląskiego i świętokrzyskiego.

PROBLEM

Na podstawie ustawy z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Minister Pracy i Polityki Społecznej ogłosił resortowy program „Maluch", którego celem było wsparcie finansowe gmin dla zwiększenia dostępności instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 3 oraz poprawy standardów tej opieki, a także zwiększenia aktywności zawodowej rodziców i opiekunów.

Żłobki i kluby dziecięce zapewniają opiekę w warunkach zbliżonych do warunków domowych, w tym pielęgnacyjną i edukacyjną (prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji). Zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i edukacyjne muszą być odpowiednie do wieku dzieci oraz do ich rozwoju psychomotorycznego. Pozostałe zadania wyznacza podmiot założycielski w statucie żłobka albo klubu dziecięcego, w którym określa się nazwę i miejsce prowadzenia instytucji, warunki przyjmowania dzieci oraz zasady udzielania opłat za pobyt i wyżywienie dziecka.

Żłobek zapewnia opiekę w wymiarze do 10 godzin dziennie, podczas gdy klub dziecięcy – do 5 godzin. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku może być wydłużony na wniosek rodzica, jednak wiąże się to z poniesieniem dodatkowych opłat.

SYNTEZA

Realizacja programu „Maluch" umożliwiła rodzicom podjęcie aktywności zawodowej dzięki możliwości pozostawienia dziecka w żłobku, zaś dzieciom stworzyła warunki odpowiedniego rozwoju emocjonalnego i społecznego. Program „Maluch" przyczynił się do istotnego zwiększenia liczby miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów, z poziomu 36,5 tys. w 2011 r. do 92 tys. w 2016 r., a odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną wzrósł z poziomu 3,7% w 2011 r. do 9,05% w 2016 r. Mimo to, w opinii NIK, biorąc pod uwagę dotychczasowy postęp w powstawaniu tego typu placówek, nie jest możliwe osiągnięcie postulowanego w strategii Europa 2020 – ogłoszonej przez Komisję Europejską w 2010 r. i przyjętej w tym samym roku przez szefów państw i rządów UE – wskaźnika 33% do 2020 r.

Izba zwróciła jednak uwagę, że faktyczna skala potrzeb dotyczących opieki nad najmłodszymi nie jest znana, ponieważ metodologia zbierania danych w tym zakresie opierała się głównie na informacjach uzyskanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z list dzieci nieprzyjętych do funkcjonujących żłobków samorządowych. Według tych danych niezaspokojone jeszcze potrzeby na miejsca w żłobkach samorządowych zostały oszacowane przez gminy w 2016 r. na ponad 34 tys. miejsc. W ocenie NIK nie był to pełny wymiar tych potrzeb w skali kraju, gdyż dotyczył jedynie 3,1% populacji, a w 70% gmin nie funkcjonuje taka opieka nad dziećmi. Faktyczna skala potrzeb była znacznie wyższa i dotychczas nie była badana.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie miał informacji o efektach programu „Maluch" dotyczących jego wpływu na aktywność zawodową rodziców. Najwyższa Izba Kontroli – z własnej inicjatywy – przeprowadziła badanie ankietowe z udziałem grupy rodziców w kontrolowanych gminach, badając związek pomiędzy umieszczeniem dziecka w żłobku

a aktywnością zawodową jego rodziców. Uzyskane wyniki potwierdziły korelację pomiędzy tymi zdarzeniami. Na 288 udzielonych odpowiedzi w 222 przypadkach (tj. 77%) rodzice dzieci umieszczonych w żłobkach byli aktywni zawodowo. Wyniki ankiety potwierdzają, że program „Maluch" jest oczekiwany przez społeczeństwo, dzięki niemu coraz większa liczba małych dzieci może być objęta opieką instytucjonalną.

Program „Maluch" realizowany był od 2011 r. w cyklach jednorocznych ogłaszanych do 2015 r. już w trakcie roku budżetowego. W dokumentacji programowej nie określono minimalnych kwot dotacji. Utrudniało to samorządom gminnym planowanie zadań inwestycyjnych, a w skrajnych przypadkach prowadziło nawet do rezygnacji beneficjenta z udziału w programie, z powodu zbyt krótkich terminów realizacji. Stan ten uległ poprawie począwszy od 2016 r., kiedy to program ogłoszony został z wyprzedzeniem.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Po przeprowadzeniu kontroli NIK uznała, że niezbędne jest rozważenie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęcia działań umożliwiających dalszy wzrost wskaźnika objęcia opieką instytucjonalną dzieci, polegających na:

- określeniu w dokumentacji programowej minimalnej kwoty dofinansowania nowo tworzonych miejsc opieki;
- zmianie metodologii badania potrzeb w zakresie miejsc opieki instytucjonalnej w gminach, umożliwiającej rzetelne określenie potrzeb na zorganizowanie takiej opieki;
- wypracowanie i wprowadzenie efektywnej metodologii monitorowania wpływu programu „Maluch" na aktywność zawodową rodziców i opiekunów dzieci;
- podjęciu działań inicjujących przyjęcie programu „Maluch" jako programu wieloletniego.

Do wszystkich skontrolowanych jednostek NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, w których sformułowane zostały wnioski pokontrolne. Izba zaleciła m.in. opracowanie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych i 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny oraz analizę stosowanych zasad naboru do żłobka niekorzystnych dla rodziców kontynuujących naukę.

Funkcjonowanie świetlic szkolnych

Delegatura w Szczecinie

P/16/092

CEL KONTROLI

Ocena, czy uczniom szkół podstawowych zapewniono odpowiednie zajęcia świetlicowe.

ZAKRES PODMIOTOWY

Cztery kuratoria oświaty w: Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie i Szczecinie; po osiem publicznych szkół podstawowych z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego. Przeprowadzono badania kwestionariuszowe, którymi objeto 2663 publiczne szkoły podstawowe.

PROBLEM

Zmiana w 2014 r. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wprowadziła nowe regulacje dotyczące pracy świetlic szkolnych. Zobowiązały one publiczne szkoły podstawowe do przyjmowania do świetlicy wszystkich uprawnionych uczniów. Wcześniejsze przepisy mówiły tylko o tym, że szkoła podstawowa powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania ze świetlicy. Dodatkowo wprowadzono wymóg, aby podczas zajęć pod opieką jednego nauczyciela nie pozostawało więcej niż 25 uczniów, oraz wymagania dotyczące dostosowania zajęć świetlicowych do potrzeb edukacyjnych i rozwojowych uczniów, a także ich zainteresowań.

Zwiększenie dostępności i poprawa jakości opieki w przedszkolach i szkołach została wskazana w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju jako jeden z warunków niezbędnych do poprawy jakości życia Polaków. Zapis ten podkreślał wagę efektywnego wykorzystania czasu obecności uczniów w szkole przed rozpoczęciem lub po zakończeniu lekcji.

Analiza opracowań sporządzonych przez związki zawodowe nauczycieli, doniesień prasowych oraz interpelacji poselskich wskazywała, że świetlice szkolne mogą stanowić rodzaj „przechowalni" i nie spełniać swoich zadań w systemie edukacji i opieki nad uczniami.

W Polsce wg stanu na 30 września 2016 r. działało ponad 11 tys. publicznych szkół podstawowych. Uczyło się w nich ok. 2170 tys. uczniów, z tego 1486,9 tys. (68,5%) uczniów w szkołach liczących powyżej 200 uczniów (w szkołach tej wielkości NIK przeprowadziła kontrolę).

Według danych Ministerstwa Edukacji Narodowej świetlice funkcjonowały w 6914 szkołach – co stanowiło 84,9% szkół, w których było zorganizowanych 32 001 grup świetlicowych. Ze świetlic korzystali głównie uczniowie klas I-III – 75,5% ogólnej liczby uczniów tych oddziałów. Do świetlic w całej Polsce zapisanych było blisko 876 tys. uczniów, czyli ponad 40% wszystkich dzieci w publicznych szkołach podstawowych.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w świetlicach większości skontrolowanych szkół prawidłowo realizowano funkcje opiekuńcze. Jednak znacznej części uczniów zapisanych do świetlic, nie zapewniono możliwości uczestniczenia w zajęciach, uwzględniających rozpoznane indywidualne zainteresowania i potrzeby edukacyjne, których realizacja wpłynęłaby na rozwój psychofizyczny poszczególnych uczniów.

Wprowadzony w 2014 r. przepis art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie wpłynął w istotny sposób na funkcjonowanie świetlic szkolnych. Szkoły nie uzyskały w tym zakresie wsparcia. Minister Edukacji Narodowej nie określił sposobu realizacji ustawowych postanowień. Szkoły nie otrzymały także w tej dziedzinie pomocy ze strony kuratorów oświaty. Ustalenia kontroli wskazywały, że dyrektorzy szkół uznali zmianę ustawy o systemie oświaty jedynie za doprecyzowanie dotychczasowego modelu działania świetlicy.

Organizacja świetlic w większości skontrolowanych szkół pozwalała na właściwą opiekę nad uczniami: zatrudniano wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną, na potrzeby świetlic wykorzystywano odrębne pomieszczenia, które wyposażone zostały w pomoce dydaktyczne i sprzęt umożliwiający prowadzenie zróżnicowanych zajęć. Nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu odpowiedniej liczby nauczycieli do sprawowania opieki nad uczniami stwierdzono w pięciu spośród 32 skontrolowanych szkół, w dwóch szkołach nie przyjęto do świetlicy wszystkich uprawnionych uczniów, zaś w ośmiu wprowadzono regulacje wewnętrzne mogące ograniczyć możliwość zapisywania dzieci do świetlicy.

Podlegająca znacznej rotacji kadra wychowawców i nauczycieli prowadziła w szkołach zajęcia świetlicowe na podstawie ogólnych, zazwyczaj corocznie powtarzanych planów zajęć, realizowanych we wszystkich grupach wychowawczych. Jedynie w trzech spośród 32 skontrolowanych szkół zorganizowano grupy wychowawcze składające się z uczniów o rozpoznanych indywidulanie potrzebach edukacyjnych i zainteresowaniach oraz dostosowano do nich propozycję zajęć w świetlicy.

Ponadto NIK stwierdziła, że nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratorów oświaty nad szkołami nie obejmował obserwacji i formułowania ocen jakości prowadzonych zajęć w świetlicy. Koncentrował się przede wszystkim na prawidłowości sporządzonej dokumentacji i rodzaju prowadzonych zajęć. Dyrektorzy szkół w ramach nadzoru kontrolowali dokumentacje, obserwowali zajęcia, przeprowadzali ewaluacje wewnętrzne i wykorzystywali uzyskane wyniki do poprawy jakości pracy świetlicy. Natomiast organy prowadzące szkoły jedynie w pojedynczych przypadkach kontrolowały działalność świetlic szkolnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wskazała na konieczność podjęcia przez Ministra Edukacji Narodowej działań mających na celu:

- określenie sposobów realizacji przez dyrektorów szkół wymogu uwzględniania w zajęciach w świetlicy, prowadzonych w grupach wychowawczych, potrzeb edukacyjnych, rozwojowych, możliwości psychofizycznych oraz zainteresowań uczniów;
- modyfikację stosowanych narzędzi nadzoru pedagogicznego, w celu sprawdzania jakości zajęć prowadzonych w świetlicy.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań mających na celu:

- doprecyzowanie art. 155 ustawy – Prawo oświatowe, poprzez wskazanie, że po dobrowolnym przekazaniu szkole przez rodziców wrażliwych danych osobowych ucznia (w szczególności o stanie jego zdrowia) wraz z dołączoną zgodą na ich przetwarzanie, zamieszczanie tego rodzaju informacji w wewnętrznej dokumentacji szkoły, do której uczęszcza dziecko, nie wymagałoby uzyskania przez szkołę wyraźnej, dodatkowej pisemnej zgody rodzica;
- zmianę § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, tak, aby katalog informacji o uczniu, które mogą być ujęte w dzienniku zajęć w świetlicy, był otwarty oraz aby przepisy dopuszczały dogodniejsze formy zapisywania godziny przyjścia i wyjścia ucznia.

Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych

Delegatura w Zielonej Górze

P/16/099

CEL KONTROLI

Ocena działań w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania w szkołach publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

30 szkół podstawowych i 30 gimnazjów w sześciu województwach: kujawsko-pomorskim, małopolskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim.

PROBLEM

Na poziom kształcenia uczniów wpływają nie tylko wiedza, doświadczenie i zaangażowanie kadry dydaktycznej oraz motywacja uczniów, ale także m.in. odpowiednie warunki higieniczno-zdrowotne w szkole. Higiena procesu nauczania ma za zadanie ochronę ucznia przed niekorzystnymi warunkami związanymi z nauką, pracą i dotyczy nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa oraz odpowiednich warunków sanitarnych, ale również odpowiedniej organizacji pracy ucznia, zgodnej z jego psychofizycznymi możliwościami.

Zdrowe i bezpieczne środowisko fizyczne szkoły powinno spełniać co najmniej dwa warunki:
- sprzyjać dyspozycji do uczenia się oraz dobremu samopoczuciu – zatem zapewniać nie tylko odpowiednie otoczenie zewnętrzne (mikroklimat), ale również organizację pracy (rozkład lekcji) dostosowaną do rytmu biologicznego;
- chronić uczniów przed różnego rodzaju chorobami, urazami oraz zaburzeniami w funkcjonowaniu organizmu (bezpieczny teren, odpowiednie meble i oświetlenie), a w razie potrzeby zapewnić możliwość uzyskania pierwszej pomocy.

SYNTEZA

Kontrola NIK wykazała, że w żadnej ze skontrolowanych szkół nie zorganizowano uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej, tym samym nie zostały stworzone optymalne warunki do efektywnego przyswajania wiedzy. Również działania podejmowane w celu zapewnienia bezpiecznego i higienicznego pobytu uczniów w szkole nie były skuteczne.

Stan techniczno-sanitarny szkół jest następstwem zarówno niewłaściwego zarządzania szkołami, jak i zaniedbań w zakresie finansowania placówek oświatowych, uwarunkowanych możliwościami organów prowadzących. Niezbędna jest zatem poprawa staranności w zarządzaniu ze strony dyrektorów szkół, jak również stały nadzór uprawnionych organów nad zapewnieniem uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wsparty zwiększeniem środków finansowych przez organy prowadzące na uzupełnienie wyposażenia szkół, remonty oraz modernizacje.

Trudno byłoby w ramach prawnych ująć wprost cały katalog zasad higieny pracy umysłowej uczniów – a zatem nieplanowania przedmiotów wymagających zwiększonej koncentracji na ostatnich godzinach lekcyjnych (czyli w czasie obniżonej percepcji), czy zakaz łączenia ich w bloki. Jednakże organy sprawujące nadzór nad szkołami, we współpracy z organami prowadzącymi, powinny wypracować w tym zakresie katalog „dobrych praktyk" i zachęcić dyrektorów do jak najpełniejszego ich wykorzystywania. W celu poprawy warunków pobytu uczniów w szkole organy prowadzące, określając liczebność klas oraz liczbę oddziałów, powinny kierować się nie tylko czynnikiem ekonomicznym, ale również możliwościami lokalowymi szkół.

Ograniczona baza lokalowa była najczęściej wskazywaną przyczyną naruszeń zasad higieny pracy umysłowej w organizacji pracy uczniów. Ponadto okoliczność, że obecnie obowiązujące przepisy nie regulują maksymalnej liczebności klas (z wyjątkiem klas I-III w szkołach podstawowych) ani minimalnej powierzchni sali dydaktycznej, jaka powinna przypadać na jednego ucznia, powoduje, że uczniowie odbywają zajęcia nawet w salach, w których mają do dyspozycji 1,5 m^2 powierzchni i mniej. Trudno w tej sytuacji mówić o poprawie komfortu w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w ubiegłym wieku. W 1983 r. ówczesny Departament Inwestycji i Wyposażenia Szkół Ministerstwa Oświaty i Wychowania przyjął, iż powierzchnia sali lekcyjnej powinna wynosić 60 m^2 na 24 uczniów, przy czym należy dążyć do normy od 2 do 2,5 m^2 powierzchni na ucznia.

Ochrona dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją jest konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy publicznej (art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Skala stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje na konieczność wzmożonego nadzoru właściwych organów nad realizacją przez jednostki oświatowe ustawowego obowiązku zabezpieczenia dostępu uczniów do treści niepożądanych w Internecie, udostępnionym przez szkoły. Z punktu widzenia celów procesu kształcenia i wychowania, określone treści i formy przekazu informacji przez Internet mogą być bowiem

niepożądane – a nawet szkodliwe dla rozwoju psychicznego, zwłaszcza rozwoju emocjonalnego, dzieci i młodzieży. Obecnie w Polsce brak jest uregulowań prawnych odnoszących się do ciężaru tornistra szkolnego. Według Centralnego Instytutu Pracy ciężar szkolnego plecaka nie powinien przekraczać 10-15% masy ciała dziecka. Wyniki kontroli wskazują na konieczność kompleksowych działań na rzecz tzw. lekkich tornistrów – wypracowanie i propagowanie (w tym przez organy nadzoru) wśród dyrektorów szkół dobrych praktyk (w niniejszej kontroli stwierdzone na przykład: zapewnienie przez szkoły dodatkowych egzemplarzy podręczników, praca w szkole lub w domu z e-podręcznikami, indywidualne, zamykane szafki z możliwością swobodnego dostępu ucznia), uświadamianie uczniom i rodzicom negatywnych następstw przeciążeń oraz stale monitorowanie skuteczności podejmowanych działań, m.in. poprzez sprawdzanie obciążeń szkolnych tornistrów/plecaków. Potrzebę propagowania tzw. dobrych praktyk uzasadnia również ogólne sformułowanie przepisu nakładającego obowiązek zapewnienia uczniom możliwości pozostawienia w szkole części podręczników i przyborów szkolnych – stwierdzono bowiem, iż jednostki oświatowe często realizują go w sposób niefunkcjonalny.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wskazała na potrzebę podjęcia rozwiązań systemowych mających na uwadze:

- poprawę staranności w zarządzaniu ze strony dyrektorów szkół, jak również stały nadzór uprawnionych organów nad zapewnieniem uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wsparty zwiększeniem środków finansowych przez organy prowadzące na uzupełnienie wyposażenia szkół, remonty oraz modernizacje;
- wypracowanie przez organy sprawujące nadzór nad szkołami, we współpracy z organami prowadzącymi, katalogu „dobrych praktyk" zachęcającego dyrektorów do jak najpełniejszego ich wykorzystywania. W celu poprawy warunków pobytu uczniów w szkole organy prowadzące, określając liczebność klas oraz liczbę oddziałów, powinny kierować się możliwościami lokalowymi szkół;
- konieczność wzmożonego nadzoru właściwych organów nad realizacją przez jednostki oświatowe ustawowego obowiązku zabezpieczenia dostępu uczniów do treści niepożądanych w Internecie udostępnianym przez szkoły;
- konieczność podjęcia kompleksowych działań na rzecz tzw. lekkich tornistrów – wypracowanie i propagowanie (w tym przez organy nadzoru) wśród dyrektorów szkół dobrych praktyk, uświadamianie uczniom i rodzicom negatywnych następstw przeciążeń oraz stale monitorowanie skuteczności podejmowanych działań, m.in. poprzez sprawdzanie obciążeń szkolnych tornistrów/plecaków;
- poprawę sytuacji, w której wraz z wyrażeniem zgody przez organy prowadzące na zwiększenie liczebności oddziałów I-III każdorazowo zapewniano szkołom środki finansowe na zatrudnienie asystentów nauczyciela.

Wspieranie kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach

Delegatura w Kielcach

P/17/073

CEL KONTROLI

Ocena organizacji wspierania kształcenia specjalnego uczniów z niesprawnościami przez ogólnodostępne przedszkola i szkoły.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniem objęto 28 publicznych placówek oświatowych – przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.

PROBLEM

Polityka oświatowa państwa realizuje m.in. postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., a w szczególności art. 24 tej Konwencji, który zobowiązuje państwa ratyfikujące do zapewnienia edukacji włączającej dla osób niepełnosprawnych na wszystkich szczeblach kształcenia. Włączanie polega na stworzeniu możliwości edukacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z ich rówieśnikami w szkole najbliżej miejsca zamieszkania.

Zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, a wcześniej ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w Polsce zapewnia się możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną lub zagrożoną niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi, edukacyjnymi i predyspozycjami oraz opiekę nad tymi uczniami przez umożliwianie realizowania

zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych. O ostatecznym wyborze nauki w szkole lub oddziale ogólnodostępnym, integracyjnym czy specjalnym decydują rodzice lub prawni opiekunowie dziecka. Organizacja kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego – w oddziałach ogólnodostępnych musi uwzględniać zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne dzieci. Placówka organizująca kształcenie specjalne ma zaplanować i zrealizować działania dostosowane do indywidualnych potrzeb ucznia i zaleceń zawartych w orzeczeniu. Od 1 stycznia 2016 r. placówki ogólnodostępne, w których kształceniem specjalnym objęci są uczniowie posiadający orzeczenie, ze względu na autyzm, zespół Aspergera lub niepełnosprawności sprzężone, powinny zatrudniać osoby wykwalifikowane, koordynujące organizację kształcenia, tj. nauczycieli, asystentów lub pomoc nauczyciela. Dla uczniów z innymi niepełnosprawnościami dodatkowych specjalistów zatrudnia się za zgodą organu prowadzącego. Dwa razy w roku dokonywana jest w tych placówkach wielospecjalistyczna ocena poziomu funkcjonowania uczniów objętych kształceniem specjalnym. Za realizację zaleceń wynikających z orzeczenia odpowiada dyrektor placówki, za zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym odpowiada organ prowadzący szkołę lub przedszkole.

SYNTEZA

W objętych kontrolą 28 szkołach i przedszkolach zapewniono uczniom i dzieciom z niepełnosprawnościami dostęp do edukacji i opieki. W połowie tych placówek prawidłowo organizowano wspieranie kształcenia specjalnego, stwarzając tym samym odpowiednie warunki, by udzielane wsparcie zaspokajało potrzeby uczniów, realizowało przysługujące im uprawnienia i przynosiło spodziewane efekty. Jednakże w pozostałych szkołach i przedszkolach nie w pełni prawidłowo planowano, realizowano i ewaluowano działania wspierające.

Kontrola wykazała, że uczniowie z niepełnosprawnościami byli przyjmowani do klas ogólnodostępnych, nawet jeśli mieszkali poza obwodem szkoły lub przedstawione orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego nie zalecały edukacji włączającej, preferując np. szkolnictwo specjalne. Nie stwierdzono sytuacji, by w latach szkolnych 2014/2015-2016/2017 odmówiono przyjęcia dzieci z niepełnosprawnościami do szkół i przedszkoli objętych kontrolą. Jednak skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, kuratorów oświaty oraz innych instytucji świadczą o występowaniu zjawiska ograniczania dostępu do szkół i przedszkoli dla uczniów z niepełnosprawnościami.

W 14 z 28 objętych kontrolą placówek dla wszystkich uczniów prawidłowo zaplanowano formy, okresy i wymiar godzin udzielania pomocy – zgodnie z zaleceniami orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego oraz przepisami oświatowymi. W pozostałych szkołach i przedszkolach nie zaplanowano zajęć rewalidacyjnych i z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej zgodnych z orzeczeniami lub nie określono w pełni prawidłowo treści i wymiaru tych zajęć. Ponadto dyrektorzy czterech placówek zredukowali zaplanowane formy i wymiar wsparcia z powodu braku odpowiednich specjalistów do ich prowadzenia lub ograniczeń finansowych nałożonych przez organ prowadzący.

W 19 placówkach realizowano zaplanowane w indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych formy wsparcia zgodnie z wyznaczonym wymiarem i w sposób uwzględniający higienę pracy uczniów. Jednak w ponad połowie wszystkich placówek zajęcia rewalidacyjne i z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej nie były prowadzone przez osoby o kwalifikacjach niezbędnych do realizacji wszystkich zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. We wszystkich placówkach objętych kontrolą prowadzono działania na rzecz zapewnienia integracji dzieci lub uczniów z niepełnosprawnościami ze środowiskiem rówieśniczym, w tym z dziećmi lub uczniami pełnosprawnymi.

Kontrola ujawniła, że w ponad połowie placówek indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne zostały sporządzone nie w pełni prawidłowo, gdyż nie zostały opracowane z zachowaniem zasady zespołowości pracy wszystkich nauczycieli mających zajęcia z uczniami lub opracowano je nieterminowo oraz bez dokonania wymaganej oceny poziomu funkcjonowania dziecka.

W dziewięciu z 28 skontrolowanych placówek ograniczano czas trwania zajęć rewalidacyjnych lub zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a w siedmiu nie zapewniono odpowiedniej ich organizacji – np. udział w terapii wymagał od uczniów rezygnacji z obowiązkowych zajęć lekcyjnych. W 22 szkołach i przedszkolach nie udało się w pełni zlikwidować barier architektonicznych, uniemożliwiających poruszanie się osób niepełnosprawnych ruchowo na terenie szkoły i w jej bezpośrednim otoczeniu.

W latach 2015 i 2016 plany finansowe odpowiednio 14 i 18 szkół i przedszkoli zakładały wydatkowanie niższych kwot niż przysługujące placówce na te cele. Świadczy to o braku należytej staranności w planowaniu środków na realizację kształcenia specjalnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że organy prowadzące szkół i przedszkoli nie wprowadziły specjalnych mechanizmów służących monitorowaniu stopnia wydatkowania środków, przeznaczonych na zadania związane z realizacją kształcenia specjalnego, przekazanych placówkom ogólnodostępnym oraz kontroli ich ewidencjonowania.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu zapewnienia wszystkim dzieciom i uczniom z niepełnosprawnościami efektywnej pomocy w procesie realizacji kształcenia specjalnego NIK wskazała, że istnieje potrzeba, aby:

Minister Edukacji Narodowej:
- inicjował kampanie informacyjne na rzecz praw uczniów i dzieci z niepełnosprawnościami w szkołach i przedszkolach oraz wyboru „ścieżki" realizacji kształcenia specjalnego;
- podjął działania, mające na celu poprawę jakości orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego;
- dookreślił standardy pracy nauczycieli zatrudnionych w celu współorganizowania kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami, niedostosowanych społecznie oraz zagrożonych niedostosowaniem społecznym.

Organy prowadzące szkoły i przedszkola m.in.:
- informowały dyrektorów szkół i przedszkoli o wysokości przysługujących szkole środków, pochodzących z subwencji oświatowej na kształcenie uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego;
- zapewniły środki na sukcesywne eliminowanie barier architektonicznych w budynkach szkół i przedszkoli oraz dostosowanie infrastrukturalne tych placówek do realizacji kształcenia specjalnego.

Dyrektorzy szkół i przedszkoli m.in.:
- rzetelnie informowali o zasadach kształcenia specjalnego w szkołach i przedszkolach oraz o przysługujących uczniom i dzieciom preferencjach w naborze;
- na bieżąco monitorowali i nadzorowali proces kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami, w celu zapewnienia wykonania zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i uzyskania zaplanowanych efektów udzielanego wsparcia;
- stworzyli warunki organizacyjne umożliwiające współdziałanie nauczycieli i specjalistów prowadzących zajęcia z dziećmi niepełnosprawnymi oraz zapewniające aktywny udział rodziców w działaniach podejmowanych w szkole w zakresie kształcenia specjalnego;
- podejmowali działania ukierunkowane na ograniczanie segregacyjnego charakteru kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami w formie indywidualnego nauczania, poprzez np. umożliwienie uczniom uczestniczenia w zaleconych zajęciach lekcyjnych z klasą.

Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych

Delegatura w Szczecinie

P/17/099

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Po trzy młodzieżowe ośrodki wychowawcze z terenu województw mazowieckiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, po dwa młodzieżowe ośrodki wychowawcze z terenu województw lubelskiego i opolskiego oraz jedno starostwo powiatowe z województwa zachodniopomorskiego.

PROBLEM

Rolą młodzieżowych ośrodków wychowawczych jest stopniowe niwelowanie deficytów poznawczych i emocjonalnych, nauka właściwych relacji interpersonalnych oraz prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie. Cele te realizowane są poprzez: zintegrowaną działalność dydaktyczną, korekcyjno-wyrównawczą, opiekuńczą i terapeutyczną, przygotowanie do pracy zawodowej, odnalezienie się na rynku pracy, współpracę z rodzicami oraz z organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi działającymi na rzecz dzieci, młodzieży i rodziny.

W 2017 r. w Polsce funkcjonowało ogółem 96 młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW). W roku szkolnym 2016/2017 wszystkie placówki dysponowały łącznie ok. 5830 miejscami. 30 czerwca 2017 r. przebywało w nich 4701 nieletnich, a na umieszczenie oczekiwało 264 nieletnich.

Umieszczenie nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym jest jednym ze środków oddziaływania na nieletnich, którzy wchodzą w konflikt z prawem lub ulegli demoralizacji. Kierowanie nieletnich do MOW odbywa się na podstawie postanowienia sądu o umieszczeniu w ośrodku, we współpracy ze starostami oraz Ośrodkiem Rozwoju Edukacji w Warszawie.

Zgodnie z informacją Ministra Edukacji Narodowej, przedstawioną na posiedzeniu Sejmu RP 11 maja 2016 r., znaczna część MOW, mimo wysokiego dofinansowania, nie funkcjonowała prawidłowo i dochodziło w nich do patologii.

SYNTEZA

W działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) występują bariery ograniczające skuteczne eliminowanie przyczyn i przejawów niedostosowania społecznego nieletnich. Zidentyfikowane przez NIK bariery w znacznym stopniu utrudniają powrót wychowanków do zgodnego z prawem funkcjonowania w społeczeństwie.

W Polsce nie ma wciąż placówek wyspecjalizowanych w rozwiązywaniu specyficznych dysfunkcji wychowanków. Z powodu tej systemowej luki do wszystkich MOW trafiają nieletni o różnym stopniu zdemoralizowania, poziomie agresji czy wymagający terapii uzależnień. W placówkach przebywają również nieletnie w ciąży, a także matki z dziećmi. Brak wyspecjalizowanych MOW ma negatywny wpływ na terapię, proces wychowawczy i resocjalizację. W miejsce zróżnicowanych i zindywidualizowanych środków oddziaływania dominującym sposobem rozwiązywania poważnych problemów wychowawczych staje się przeniesienie do innego ośrodka.

W większości skontrolowanych ośrodków brakowało adekwatnej do potrzeb wychowanków opieki psychologiczno-pedagogicznej. Do MOW kierowani byli nieletni wymagający szczególnych form opieki, ze względu na cechy osobiste, obciążenia psychiczne, często z zaburzoną osobowością, skłonnościami do uzależnień od środków odurzających, czy stosujący przemoc. Tymczasem pedagodzy i psychologowie zatrudnieni w skontrolowanych ośrodkach mogli poświęcić tygodniowo każdemu z wychowanków średnio nie więcej niż jedną godzinę. W skrajnych zaś przypadkach 19 minut. Zdaniem ekspertów trudno w tym czasie przeprowadzić skuteczną terapię, wspierać proces wychowania i resocjalizacji indywidualnie dostosowanymi zajęciami.

NIK zwróciła uwagę, że w procesie resocjalizacji nie wykorzystywano skutecznie potencjału, jakim jest indywidualizacja edukacji, terapii i usamodzielniania. Wymagane prawem indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne, które mają pomóc w zaplanowaniu działań wychowawczych wobec każdego z nieletnich, wyglądały w wielu przypadkach na sporządzone szablonowo. Część z nich nie zawierała m.in. istotnych informacji na temat długofalowej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, systemowego doradztwa edukacyjno-zawodowego oraz działań wspierających opiekunów wychowanka.

Kolejną zidentyfikowaną w czasie kontroli barierą ograniczającą prawidłowe funkcjonowanie MOW był brak uregulowań prawnych dotyczących możliwości przeprowadzania bezpośrednio przez pracowników MOW, w uzasadnionych zachowaniem wychowanka przypadkach, kontroli rzeczy osobistych czy też wstępnych testów na obecność alkoholu lub innych środków odurzających. Podejmowanie tego rodzaju czynności przez wychowawców – za zgodą wychowanków oraz po uzyskaniu wcześniejszej zgody opiekunów prawnych – zmniejszałoby ryzyko zagrożeń dla zdrowia i życia zarówno osób poddawanych kontroli, jak i pozostałych podopiecznych oraz pracowników MOW. Zapewniłoby również możliwość zweryfikowania uzasadnionych podejrzeń, bez konieczności wzywania policji, której ingerencja odbierana jest przez podopiecznych ośrodków jako postępowanie skrajnie represyjne.

W większości ośrodków wystąpiły przekroczenia dopuszczalnej liczby wychowanków w grupach wychowawczych oraz uczniów w oddziałach szkolnych. Blisko połowa skontrolowanych MOW oferowała gotowość przyjęcia większej liczby wychowanków, niż przewidują to standardy zalecane przez Rzecznika Praw Dziecka. NIK podzieliła też uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich o niedopuszczalności stosowania pracy fizycznej jako środka w procesie resocjalizacji. Praca nie może być bowiem karą dla wychowanka.

NIK wskazała również, że ośrodki uchylają się od monitorowania losów byłych wychowanków. Kontrolowane placówki nie dysponowały informacjami o byłych podopiecznych podejmujących naukę lub pracę, skazanych wyrokiem sądu oraz realizujących Indywidualny Program Usamodzielnienia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań systemowych w celu:

- wyspecjalizowania, kilkunastu w skali kraju, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, z uwzględnieniem podziału na placówki przeznaczone dla wychowanków wymagających: przeprowadzenia terapii w zakresie uzależnień, opieki w związku z ciążą i macierzyństwem oraz wzmożonego nadzoru ze względu na zachowania agresywne;

- przygotowania i wdrożenia, w porozumieniu z innymi organami władzy, rozwiązań umożliwiających pracownikom MOW – w celu zapewnienia bezpieczeństwa wychowankom i wychowawcom – przeprowadzanie, w uzasadnionych zachowaniem wychowanka przypadkach, kontroli jego rzeczy osobistych oraz wstępnych testów na zawartość alkoholu lub środków odurzających, za zgodą wychowanka i po wcześniejszym wyrażeniu zgody przez opiekunów prawnych;
- wypracowania standardów postępowania dla osób pełniących rolę opiekuna usamodzielnienia oraz możliwości weryfikacji wykonywanych przez nie zadań;
- zwiększenia bezpieczeństwa nieletnich oraz ich opiekunów podczas wykonywania czynności konwojowych przez pracowników MOW.

Ponadto NIK skierowała wnioski do dyrektorów młodzieżowych ośrodków wychowawczych i organów prowadzących MOW o zapewnienie opieki pedagogiczno-psychologicznej w tygodniowym wymiarze godzin adekwatnym do potrzeb i liczby wychowanków, który pozwalałby na prowadzenie zindywidualizowanej i długofalowej opieki, oraz do dyrektorów młodzieżowych ośrodków wychowawczych o monitorowanie losów byłych wychowanków.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy o zmianę prawa w zakresie umożliwienia dyrektorom MOW składania wniosku o wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wychowanka, tj. rozszerzenie w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz. U. poz. 1743) katalogu osób wnioskujących o wydanie orzeczenia do dyrektora młodzieżowego ośrodka wychowawczego.

Diagnozowanie i opieka nad dziećmi mającymi specyficzne problemy w nauce

Delegatura w Poznaniu

I/16/012

CEL KONTROLI

Ocena, czy organizacja wydawania uczniom opinii o specyficznych trudnościach w nauce pozwala skutecznie wyłonić i wspierać dzieci z dysfunkcjami (dysleksją, dysgrafią, dysortografią, dyskalkulią).

ZAKRES PODMIOTOWY

Wielkopolski Kurator Oświaty, cztery poradnie psychologiczno-pedagogiczne i cztery szkoły w Wielkopolsce.

PROBLEM

Opinie o specyficznych trudnościach ucznia w uczeniu się (potocznie: opinie o dysleksji, dysgrafii, dysortografii lub dyskalkulii) wydają poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Opinia taka umożliwia skorzystanie z szeregu ułatwień w procesie edukacji (także podczas egzaminów). Ostatnio znacznie wzrasta liczba dzieci ze stwierdzonymi specyficznymi trudnościami w uczeniu się. Z wnioskiem o wydanie takiej opinii najczęściej występują rodzice ucznia, nauczyciele lub specjaliści. Pomimo obowiązku, szkoły nie oferują uczniom o specyficznych trudnościach w uczeniu się odpowiedniego wsparcia w postaci dodatkowych zajęć o charakterze edukacyjnym. Zauważalna jest różnica liczby posiadających opinię o dysfunkcji uczniów w poszczególnych szkołach, zwłaszcza w relacji: obszary miejskie – obszary wiejskie (ze wskazaniem na obszary miejskie). Zdaniem ekspertów może to wynikać ze zróżnicowanego dostępu do poradni, ale także z jakości pracy tych placówek. Nie obowiązują bowiem jednolite, jasne procedury i narzędzia diagnostyczne, lecz każda poradnia opracowuje swoje własne zasady. W efekcie możliwa jest nadmierna uznaniowość przy wydawaniu opinii oraz popełnianie istotnych błędów diagnostycznych. Formalny nadzór nad poradniami sprawuje kurator oświaty, lecz w praktyce nie ma instytucji, która mogłaby weryfikować zasadność i jakość wydanych opinii. Istnieje ponadto prawna możliwość wydawania opinii przez podmioty niepubliczne, które w przypadku zaniechania formalnego obowiązku ujawnienia ilości wydanych opinii w Systemie Informacji Oświatowej pozostają całkowicie poza nadzorem kuratora oświaty.

SYNTEZA

Kurator znał skalę i rozkład terytorialny zjawiska dysleksji rozwojowej wśród uczniów w Wielkopolsce. Wiedzę o istotnych nieprawidłowościach w tym obszarze i ich przyczynach czerpał z wyników licznych, przeprowadzanych przez siebie kontroli doraźnych dotyczących udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom w szkołach (w tym uczniom mającym specyficzne trudności w uczeniu się). Formułując przyjęte do realizacji w roku szkolnym 2016/2017 wnioski, kurator trafnie podkreślał konieczność upowszechniania wśród pracowników pedagogicznych szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych świadomości konsekwencji, jakie niesie dla dziecka i jego drogi edukacyjnej wydawana opinia lub orzeczenie. Zauważona została także konieczność poprawienia organizacji realizowanych przez szkoły zadań w zakresie udzielanej dzieciom i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz monitorowania ich efektów.

Poradnie diagnozowały wszystkich uczniów zgłaszających się do nich po opinię dotyczącą występowania specyficznych problemów w nauce. Szybkie wydanie opinii służy wyrównaniu szans edukacyjnych uczniów, poprzez udzielenie potrzebującym, zgodnie z zaleceniami opinii, odpowiedniego wsparcia edukacyjnego i pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Ustawowy, 30-dniowy termin na wydanie takiej opinii (liczony od dnia złożenia wniosku) formalnie był dotrzymywany. Poradnie osiągały to jednak poprzez wyłączanie etapu diagnozowania ucznia z procesu wydawania opinii. Pomimo tego, że badanie jest integralnym elementem procesu wydawania opinii, rodzice musieli dwukrotnie występować do poradni. Najpierw z wnioskiem o zbadanie ucznia, gdzie liczony od złożenia wniosku czas oczekiwania na badanie wynosił nawet ponad 200 dni, a dopiero po badaniu – z ponownym wnioskiem o wydanie opinii. Wskutek tego, w zdecydowanej większości przypadków od chwili skierowania ucznia do poradni do czasu wydania opinii upływało wiele miesięcy, lecz sam dokument rzeczywiście sporządzany był przed upływem 30 dni od złożenia wniosku o jego wydanie.

We wszystkich skontrolowanych szkołach podejmowane były działania mające na celu zapewnienie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, adekwatnej do stwierdzonych dysfunkcji, uczniom posiadającym opinie o specyficznych trudnościach w uczeniu się. Postępy tych uczniów w nauce były odpowiednio monitorowane, lecz z uwagi na ograniczenia finansowe i kadrowe nie wszyscy uczniowie otrzymali zalecane formy pomocy.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do poradni o:

- rzetelne prowadzenie postępowań w przedmiocie wydania opinii o specyficznych trudnościach w uczeniu się;
- rzetelne wypisywanie danych do sporządzanych opinii;
- wydawanie opinii w terminach przewidzianych w § 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-poedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 199);
- egzekwowanie przez poradnie od dyrektorów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych wniosków o wydanie opinii o specyficznych trudnościach w uczeniu się wraz z ich uzasadnieniem oraz załączoną opinią rady pedagogicznej.

Wnioski skierowane do szkół dotyczyły:

- skierowania do organu założycielskiego wniosku w sprawie zwiększenia etatu pedagoga w szkole, aby umożliwić wszystkim uczniom, którzy wymagają dodatkowej pomocy, uczestniczenie w odpowiednich zajęciach korekcyjno-kompensacyjnych;
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie udzielania uczniom wszystkich zalecanych przez poradnie form pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz udzielanie ich przez nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje i w grupach o liczebności nieprzekraczającej dozwolonych limitów.

Zapewnienie bezpieczeństwa uczniów podczas zajęć na strzelnicach szkolnych

Delegatura w Rzeszowie

I/17/001

CEL KONTROLI

Ocena stanu zapewnienia uczniom bezpieczeństwa podczas dodatkowych zajęć szkolnych w postaci nauki strzelania na szkolnych strzelnicach zamkniętych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto siedem jednostek oświatowych, w tym sześć szkół ponadgimnazjalnych oraz Kuratorium Oświaty w Rzeszowie.

PROBLEM

Zmiany zachodzące we współczesnym społeczeństwie powodują potrzebę posiadania przez młodego człowieka szerokiego zasobu kompetencji, w związku z czym rośnie zapotrzebowanie na różne formy szkolenia w zakresie umiejętności praktycznych wśród młodzieży. Strzelectwo sportowe staje się coraz bardziej powszechne, a wprowadzanie zajęć dodatkowych z tej dziedziny w szkołach stanowi istotne poszerzenie oferty edukacyjnej szkoły. Specyficzna dyscyplina, jaką jest strzelectwo sportowe, dając niewątpliwie dużo satysfakcji, kształtuje też u młodych ludzi pożądane cechy charakteru, m.in. odpowiedzialność, zdyscyplinowanie, samokontrolę i rozwagę. Ponadto może stanowić element przysposabiania młodzieży do odpowiedzialności za obronę państwa.

Młodzież wchodząca w okres dorastania, posługująca się bronią lub innym sprzętem strzeleckim na zajęciach szkolnych, jest szczególnie narażona na zagrożenia, ze względu na brak doświadczenia życiowego w obchodzeniu się z urządzeniami strzeleckimi oraz brak możliwości racjonalnego przewidywania skutków niewłaściwego jej użycia.

Dotychczas nie zostały wydane przepisy w zakresie warunków technicznych strzelnic szkolnych i obiektów, na których odbywają się szkolne zajęcia ze strzelectwa sportowego. Tym samym nie są określone zasady zapewnienia bezpieczeństwa uczniom, nauczycielom i innym osobom korzystającym z takiej formy aktywności. Problem ten nie był dotychczas badany przez NIK.

SYNTEZA

W szkołach nie w pełni zapewniono uczniom warunki bezpieczeństwa podczas dodatkowych zajęć nauki strzelania na strzelnicach szkolnych. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zajęcia ze strzelectwa sportowego prowadzone były w szkołach w oparciu o programy innowacji pedagogicznych, wdrażanych w szkołach na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki, bądź w oparciu o programy własne, skonstruowane przez nauczycieli i dopuszczone do użytku w danej szkole przez dyrektora oraz włączone do szkolnego zestawu programów nauczania. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidywały określenia przez MEN podstawy programowej dla zajęć ze strzelectwa sportowego w szkołach, ponieważ były to zajęcia dodatkowe. W związku z tym, zajęcia te cechowała różnorodność programowa i organizacyjna, ustalana według inwencji i pomysłów organizatorów i dyrektorów szkół. Błędna interpretacja przepisów przez dyrektorów szkół powodowała przekonanie, że zmiana przeznaczenia pomieszczenia dydaktycznego na strzelnicę szkolną nie zmienia warunków pracy i zdrowotnych nauczycieli i uczniów, przez co nie wpływa na bezpieczeństwo osób (uczniów, nauczycieli, osób postronnych). Pomimo braku regulacji prawnych odnośnie funkcjonowania obiektów szkolnych do zajęć ze strzelectwa, dyrektorzy podejmowali działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom takich zajęć, m.in. poprzez sprawowanie nadzoru nad zajęciami prowadzonymi na strzelnicach szkolnych w postaci wizytacji przebiegu zajęć.

Dyrektorzy szkół organizowali zajęcia nauki strzelania, działając na podstawie ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa pobytu w szkole, a organy prowadzące skontrolowane szkoły nie przeprowadzały kontroli warunków organizacji takich zajęć.

Kurator oświaty i Policja nie podejmowali żadnych działań w zakresie tworzenia i funkcjonowania strzelnic szkolnych. Policja nie gromadziła danych o liczbie i rodzaju urządzeń pneumatycznych używanych na strzelnicach szkolnych, dlatego że podczas zajęć dodatkowych ze strzelectwa sportowego nie była wykorzystywana broń w rozumieniu ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. Zajęcia ze strzelectwa sportowego prowadzono w obiektach niebędących strzelnicami w rozumieniu przepisów, lecz jedynie w pomieszczeniach adaptowanych na potrzeby prowadzenia takich zajęć, z określeniem własnych zasad funkcjonowania strzelnic i przechowywania urządzeń pneumatycznych.

Adaptując pomieszczenia na strzelnice szkolne, nie występowano do organów administracji budowlanej o wydanie pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie. Również organy nadzoru budowlanego z własnej inicjatywy nie prowadziły kontroli tych obiektów.

Podkarpacki Kurator Oświaty w Rzeszowie nie sprawował nadzoru pedagogicznego, związanego z oceną stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, dotyczącej zajęć dodatkowych na strzelnicach szkolnych, w tym kwalifikacji osób prowadzących zajęcia dodatkowe na strzelnicach. Przeprowadzania takich kontroli nie przewidywały podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalane i przekazywane kuratorium przez Ministerstwo Edukacji Narodowej na każdy rok.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

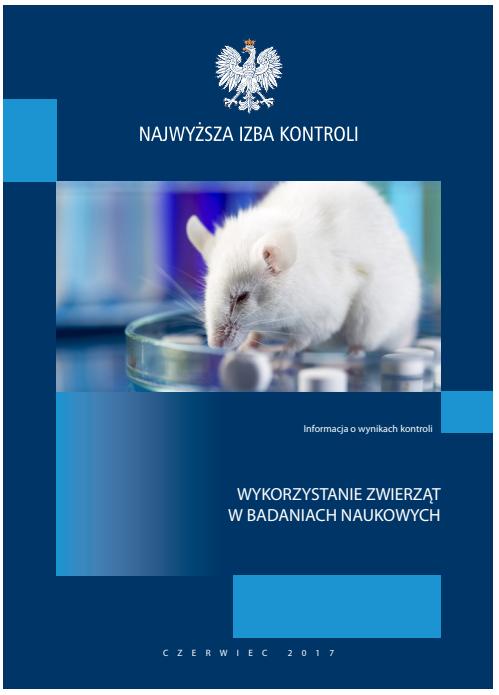
- W wyniku ustaleń kontroli NIK wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań, we współpracy z właściwymi organami, w celu prawnego uregulowania zasad urządzania strzelnic szkolnych, przechowywania broni lub urządzeń do niej podobnych oraz określenia kwalifikacji osób prowadzących w szkołach zajęcia ze strzelectwa sportowego.
- Do Kuratora Oświaty NIK wniosła o przeprowadzanie, w ramach nadzoru pedagogicznego, kontroli zajęć ze strzelectwa sportowego, prowadzonych na strzelnicach szkolnych, w szczególności kontroli przestrzegania warunków bezpieczeństwa.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W toku kontroli nawiązano współpracę z Prokuraturą Okręgową w Tarnobrzegu, dotyczącą wypadku na strzelnicy szkolnej w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Stalowej Woli. Dotyczyła ona ustalenia legalności działania strzelnicy oraz wszystkich okoliczności i przyczyn zdarzenia, a także ustalenia osób odpowiedzialnych.

W związku z wynikami kontroli oraz prowadzonego dochodzenia Prokuratura Okręgowa w Tarnobrzegu skierowała do sądu w grudniu 2017 r. akt oskarżenia przeciwko byłemu dyrektorowi Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Stalowej Woli oraz nauczycielowi prowadzącemu zajęcia na strzelnicy szkolnej w dniu wypadku.

Nauka


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
WYKORZYSTANIE ZWIERZĄT
W BADANIACH NAUKOWYCH
CZERWIEC 2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA
STRATEGICZNEGO PROGRAMU BADAŃ NAUKOWYCH
„PROFILAKTYKA I LECZENIE
CHORÓB CYWILIZACYJNYCH" – STRATEGMED
MARZEC 2018

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
ROZWÓJ KADR NAUKOWYCH
PAŹDZIERNIK 2017

8. Nauka

Jedno z niewzruszalnych praw rozwoju głosi, że nie ma lepszej, bardziej opłacalnej i korzystniejszej inwestycji niż inwestycja w naukę. Od jej kondycji i wydolności zależy postęp i innowacyjność we wszystkich dziedzinach społecznej aktywności. W ubiegłym roku Najwyższa Izba Kontroli koncentrowała się na postępach realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju *strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych"*, rozwoju kadr naukowych – ze szczególnym uwzględnieniem perspektyw awansu i uzyskiwania kolejnych stopni naukowych – oraz na funkcjonowaniu instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia. Izba skontrolowała także wykorzystywanie zwierząt w badaniach naukowych, biorąc za punkt odniesienia, wynikające z unijnych uregulowań, postanowienia ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Funkcjonujące od 2007 roku Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, jest jednym z największych centrów wspierania innowacyjności w Polsce. Izba zapoznała się z rezultatami realizowanego przez Centrum *strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" STRATEGMED*. Został on zatwierdzony do wykonania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2012 r. W ocenie Izby cele i wskaźniki tego programu opracowano nieprawidłowo, a sam program realizowano niezgodnie z przyjętym harmonogramem i planem finansowym. Wadliwa była też jego struktura – brakowało bezpośredniej zależności między celami szczegółowymi a celem głównym. W programie zdefiniowano bazowe i docelowe wartości wskaźników poszczególnych celów szczegółowych oraz określono system zarządzania programem. Nie określono jednak wskaźników stopnia realizacji celu głównego programu, dotyczącego efektów w zakresie leczenia i profilaktyki zdrowotnej. Program miał być monitorowany poprzez wskaźniki produktu, rezultatu oraz wpływu przyjęte dla celów szczegółowych, mimo że nie zachodził bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy celem głównym a celami szczegółowymi. Realizacja programu nie była jednak objęta właściwym monitoringiem ani analizą ryzyka. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie prowadziło systematycznej jego ewaluacji ani nie przeprowadziło w badanym okresie kontroli merytorycznej projektów. NIK oceniła, że osiągnięcie zasadniczego postępu w zwalczaniu chorób cywilizacyjnych – celu głównego STRATEGMED – będzie trudne lub wręcz niemożliwe. W celu usunięcia nieprawidłowości w realizacji programu STRATEGMED oraz zwiększenia jego skuteczności, zwłaszcza w zakresie osiągnięcia celu głównego, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in., aby: Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zainicjował, we współpracy z Ministrem Zdrowia, modyfikację programu STRATEGMED, m.in. poprzez zapewnienie spójności celu głównego z celami szczegółowymi, określenie mierników celu głównego programu oraz monitorowanie jego realizacji w ramach uprawnień nadzorczych, zaś dyrektor Naukowego Centrum Badań i Rozwoju przeprowadzał systematyczną kontrolę projektów w programie STRATEGMED i dokonywał systematycznej ewaluacji programu zgodnie z przyjętymi założeniami i w sposób adekwatny do zaistniałych potrzeb i zdiagnozowanych ryzyk.

Uzyskiwanie stopni naukowych jest niezwykle istotne dla rozwoju nauki. Wprawdzie badania naukowe i ich efekty nie muszą być powiązane ze stopniami naukowymi, jednak zdobywanie kolejnych stopni naukowych jest bardzo ważnym celem dla pracowników naukowych. Stanowi ono bowiem konieczny krok dla rozwoju kariery, od którego zależą m.in. awanse, możliwości zajmowania określonych stanowisk oraz wysokość wynagrodzeń. Izba podjęła kontrolę *Rozwoju kadr naukowych*, by m.in. zbadać, czy system nadawania stopni naukowych działa poprawnie. W ocenie NIK dbałość o prawidłowość i przejrzystość procedur nadawania stopni naukowych jest niezmiernie ważna zarówno dla kandydatów do stopni naukowych, jak i dla rozwoju polskiej nauki. Tymczasem, jak wskazują wyniku kontroli, system nadawania stopni naukowych nie pozwala na optymalny rozwój kadr. Instytucją odpowiedzialną m.in. za prawidłowe funkcjonowanie systemu nadawania stopni naukowych jest Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów. Wyniki kontroli wykazały, że Centralna Komisja nie zapewniła przejrzystości procesu nadawania stopni naukowych. Procedury wyłaniania członków komisji habilitacyjnych nie zostały przez Komisję doprecyzowane. Komisja nie prowadziła też wykazu osób, spośród których wybierani byliby recenzenci w postępowaniach habilitacyjnych, co stanowi naruszenie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki. Centralna Komisja nieterminowo powoływała komisje habilitacyjne, odpowiedzialne za ocenę dorobku i osiągnięć kandydata do stopnia naukowego doktora habilitowanego. Postępowania habilitacyjne przeciągały się ponad sześć tygodni, a Komisja nie analizowała przyczyn ich przewlekłości. Ważnym zadaniem Komisji jest też ocena spełniania przez poszczególne uczelnie warunków do nadawania stopni naukowych. Tymczasem w latach 2014-2016 na 774 jednostki z uprawnieniami do nadawania stopni naukowych Komisja przeprowadziła zaledwie 42 takie oceny. NIK zauważa jednocześnie, że po zakończeniu procedury aż 14 ocenionym jednostkom zostały ograniczone lub cofnięte uprawnienia do nadawania stopni naukowych w zbadanych dyscyplinach, co wyraźnie wskazuje na potrzebę zintensyfikowania ocen. W celu usprawnienia procesu rozwoju kadr naukowych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o dokonanie pogłębionej analizy procedur dotyczących nadawania stopni naukowych w celu zapewnienia ich jakości, przejrzystości i terminowości oraz o rozważenie określenia minimalnych kryteriów oceny dorobku

naukowego osób ubiegających się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego. Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów Izba sugerowała potrzebę opracowania i wdrożenia zasad i procedur w zakresie wydawania okresowych ocen spełniania przez uczelnie warunków do nadawania stopni naukowych.

Niska aktywność w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych, zła sytuacja finansowa części jednostek, a także towarzysząca jej nieefektywność i nieskuteczność działań naprawczych oraz przedsięwzięć restrukturyzacyjnych stały się m.in. powodem podjęcia przez Izbę kontroli *Funkcjonowania wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia*. Wykazała ona m.in., że prace badawczo-rozwojowe prowadzone w Instytucie „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka" nie przynosiły korzyści ekonomicznych, mimo iż ich realizacja i uzyskiwanie z tego tytułu przychodów powinno stanowić istotny cel jego działalności. Niewielki był udział pracowników naukowych w strukturze zatrudnienia ogółem, w latach 2016-2017 nie przekroczył 4,4%. Również wartość brutto środków trwałych, wykorzystywanych w działalności naukowej, była niewielka, kształtowała się na poziomie 2,4% wartości środków trwałych ogółem. Narodowy Instytut Leków nie podejmował efektywnych działań naprawczych w celu osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego. Przychody netto ze sprzedaży zmniejszyły się o 3,6%, podczas gdy koszty działalności operacyjnej wzrosły o 2,7%, co zdaniem NIK świadczy m.in. o niewystarczającej dyscyplinie finansowej. W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o zintensyfikowanie działalności badawczo-rozwojowej i podjęcie działań zmierzających do uzyskiwania efektów ekonomicznych z prowadzonych badań naukowych oraz poprawy sytuacji finansowej.

Dopuszczalność i zasadność przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach była przedmiotem wielu dyskusji publicznych. Problematyką tą zajęła się też NIK, przeprowadzając kontrolę *Wykorzystania zwierząt w badaniach naukowych*. Przeciwnicy doświadczeń wskazywali przede wszystkim na naruszanie praw zwierząt poprzez prowadzenie badań związanych z dotkliwym i długotrwałym bólem, którego nie można złagodzić. Nie bez znaczenia był także fakt, że w Europie wprowadzono alternatywne metody badań skutkujące wykonywaniem mniejszej liczby eksperymentów na zwierzętach. Z kolei zdaniem przedstawicieli środowiska naukowego skala cierpienia zwierząt doświadczalnych, o której mowa w przestrzeni publicznej, jest niezgodna z rzeczywistością, a pożytki płynące z tych doświadczeń przynoszą efekty w leczeniu ludzi i zwierząt. W Polsce, tak jak w całej Unii Europejskiej, nie prowadzi się badań na zwierzętach służących testowaniu kosmetyków. Za to w 2015 r. 2906 myszy, szczurów i chomików syryjskich łącznie zostało poddanych badaniom, których wyniki będą wykorzystane w leczeniu nowotworów u człowieka. W maju 2015 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Była ona implementacją do polskiego systemu prawnego unijnej dyrektywy. Najważniejszym celem nowej ustawy jest ograniczenie prowadzenia nieuzasadnionych doświadczeń, ochrona i zminimalizowanie cierpienia zwierząt. Dlatego w nowych przepisach położono nacisk na stosowanie tzw. zasady 3R: zastąpienie (wykonywanie doświadczeń tylko w przypadku, gdy nie można zastosować alternatywnych metod badawczych), ograniczenie (ograniczenie liczby zwierząt wykorzystywanych w procedurze do niezbędnego poziomu), udoskonalenie (utrzymywanie zwierząt w warunkach środowiskowych odpowiednich do ich gatunku oraz zastosowanie metod ograniczających do minimum albo eliminujących ból i stres). Zdaniem Izby nowe prawo nie przyniosło na razie oczekiwanego wpływu na poprawę ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Powiatowi lekarze weterynarii, na których nowa ustawa nałożyła dodatkowy obowiązek kontroli doświadczeń przeprowadzanych na zwierzętach, nie robią tego. NIK zauważa, że jeżeli problemy we wdrażaniu ustawy nie zostaną rozwiązane, mogą doprowadzić do negatywnych skutków w postaci obniżenia poziomu ochrony zwierząt. W celu zwiększenia skuteczności systemu ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych Najwyższa Izba Kontroli uznała m.in. za niezbędne podjęcie szerszej współpracy przez lokalne komisje etyczne do spraw doświadczeń na zwierzętach oraz powiatowych lekarzy weterynarii z organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz zorganizowanie przez wszystkich przewodniczących komisji etycznych szkoleń z zakresu obowiązujących przepisów.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Wykorzystanie zwierząt w badaniach naukowych (P/16/027/KNO)*
2. *Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" – STRATEGMED (P/17/023/KNO)*
3. *Rozwój kadr naukowych (D/16/509/KNO)*
4. *Funkcjonowanie wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia (R/17/003/KZD)*

Wykorzystanie zwierząt w badaniach naukowych

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/16/027

CEL KONTROLI

Ocena wpływu nowych regulacji na zwiększenie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów badawczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Krajowa Komisja Etyczna do spraw Doświadczeń na Zwierzętach w Warszawie; sześć lokalnych komisji etycznych do spraw doświadczeń na zwierzętach (w: Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu); sześć powiatowych inspektoratów weterynarii (w: Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu).

PROBLEM

Dopuszczalność i zasadność przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach była przedmiotem wielu dyskusji publicznych. Problematyka ta poruszana była także podczas panelu ekspertów NIK, gdzie swoje stanowiska w tym zakresie przedstawili zarówno obrońcy praw zwierząt, jak i przedstawiciele środowiska naukowego. Przeciwnicy doświadczeń wskazywali przede wszystkim na naruszanie praw zwierząt poprzez prowadzenie badań związanych z dotkliwym i długotrwałym bólem, którego nie można złagodzić.

Zdaniem przedstawicieli środowiska naukowego skala cierpienia zwierząt doświadczalnych, o której mowa w przestrzeni publicznej, jest niezgodna z rzeczywistością, a wyniki badań prowadzonych na zwierzętach przynoszą efekty nie tylko w leczeniu ludzi, ale również – po jakimś czasie – służą samym zwierzętom, gdy rozwiązania medyczne z metod leczenia ludzi wdrażane są w medycynie weterynaryjnej.

Nowa ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, która weszła w życie w maju 2015 r., została przygotowana na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 12 marca 2013 r. i miała na celu transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów Dyrektywy 2010/63/UE. Głównym jej celem jest ograniczenie prowadzenia nieuzasadnionych doświadczeń, ochrona i zminimalizowanie cierpienia zwierząt.

Zdaniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nowe rozwiązania są wyrazem kompromisu między naukowcami a organizacjami chroniącymi prawa zwierząt. Mają one chronić zwierzęta przed niepotrzebnym cierpieniem, jak również nie spowalniać rozwoju nauki i medycyny.

SYNTEZA

Wdrożenie w maju 2015 r. dyrektywy unijnej dotyczącej zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych nie przyniosło – do czasu zakończenia kontroli w październiku 2016 r. – oczekiwanego wpływu na zwiększenie ich ochrony. Pełne wdrożenie tych regulacji wymaga dalszego usprawniania działalności zarówno podmiotów nadzorujących, jak i wykonujących badania naukowe z udziałem zwierząt. Realizacja ustawowych zadań przez Krajową Komisję Etyczną do spraw Doświadczeń na Zwierzętach, lokalne komisje etyczne, powiatowych lekarzy weterynarii przebiegała w większości przypadków prawidłowo. Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości, których skutki mogą niekorzystnie wpływać na poziom ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych.

W przypadku Krajowej Komisji Etycznej stwierdzono, między innymi, naruszenia prawa przy powoływaniu członków lokalnych komisji etycznych, przypadki naruszania przepisów k.p.a. oraz niewłaściwe zarządzanie sytuacjami konfliktu interesów. W przypadku lokalnych komisji etycznych stwierdzono jednostkowe przykłady nieznajomości zasad procedowania wniosków i wydawania zgód na przeprowadzenie doświadczeń, a także brak współpracy z powiatowymi lekarzami weterynarii. U powiatowych lekarzy weterynarii stwierdzono brak zgodności list podmiotów nadzorowanych z rejestrami prowadzonymi przez ministra właściwego do spraw nauki skutkujący wieloletnim pozostawieniem niektórych podmiotów bez kontroli, jak również przypadki niewłaściwej realizacji kontroli w jednostkach prowadzących badania oraz sprawdzanie wdrożenia tylko części nowych wymogów ustawowych.

Ponadto stwierdzono brak szerszej współpracy pomiędzy lokalnymi komisjami etycznymi, powiatowymi lekarzami weterynarii a organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, w szczególności w zakresie przekazywania informacji, propagowania zasad ograniczania liczby zwierząt wykorzystywanych w doświadczeniach, metod alternatywnych oraz podejmowania działań wpływających na zwiększenie dobrostanu zwierząt. Lokalne komisje etyczne nie podejmowały działań w celu nawiązania współpracy z tymi organizacjami. Jedną z podanych przyczyn był brak obowiązku prawnego.

Stwierdzono również, że żaden ze skontrolowanych powiatowych lekarzy weterynarii nie współpracował na bieżąco z tymi organizacjami. Nie została więc wykorzystana możliwość prowadzenia takiej współpracy wynikająca z ustawy z 2005 r. Uzasadniano to faktem niepodejmowania przez takie organizacje interwencji dotyczących warunków utrzymywania zwierząt doświadczalnych. Nie było też zgłoszeń przypadków znęcania się nad tymi zwierzętami. Pozyskiwane przez powiatowych lekarzy weterynarii sygnały dotyczyły przede wszystkim zagrożenia dobrostanu zwierząt domowych, gospodarskich i wolno żyjących. Po wejściu w życie nowych uregulowań z 2015 r. sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu zwiększenia skuteczności systemu ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne:

- zainicjowanie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego we współpracy z Głównym Lekarzem Weterynarii weryfikacji i zapewnienia spójności wykazów podmiotów wpisanych do rejestrów prowadzonych przez powiatowych lekarzy weterynarii z rejestrami prowadzonymi przez ministra;
- ustalenie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego takich zasad finansowania zadań Krajowej Komisji Etycznej związanych ze współpracą międzynarodową, w tym z Komisją Europejską, które eliminowałyby ryzyko zakwestionowania niezależności działań Komisji;
- dokonanie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oceny obecnego kształtu i skutków stosowania przepisów art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2015 r. dotyczącego powoływania w skład lokalnych komisji etycznych przedstawiciela organizacji, do których celów statutowych należy ochrona zwierząt, jednocześnie spełniającego wymóg posiadania wyższego wykształcenia humanistycznego lub w zakresie nauk społecznych, oraz rozważenie jego zmiany.

Ponadto NIK skierowała wnioski do:

- lokalnych komisji etycznych o zorganizowanie szkoleń z zakresu obowiązujących przepisów;
- powiatowych lekarzy weterynarii wraz z lokalnymi komisjami etycznymi o podjęcie szerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" – STRATEGMED

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/17/023

CEL KONTROLI

Ocena, czy strategiczny program badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" (STRATEGMED) był realizowany prawidłowo i skutecznie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz pięć jednostek naukowych, które otrzymały dofinansowanie w ramach programu STRATEGMED. Badaniem kwestionariuszowym zostały objęte 24 podmioty: szkoły wyższe, instytuty badawcze, instytuty naukowe PAN, podmioty komercyjne, które otrzymały dofinansowanie w ramach programu STRATEGMED.

PROBLEM

W celu integracji polskich badań naukowych (unikania ich rozproszenia) oraz podniesienia poziomu cywilizacyjnego Polski, Rada Ministrów przyjęła w 2011 r. „Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa". Na jego podstawie Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) realizuje programy strategiczne. Jednym z nich jest program STRATEGMED, zatwierdzony 21 czerwca 2012 r. przez ministra właściwego do spraw nauki, który określa strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych na lata 2012-2017. W ramach programu finansowane są badania naukowe i prace rozwojowe nad nowatorskimi technologiami, które znajdą zastosowanie w czterech obszarach współczesnej medycyny: kardiologii i kardiochirurgii, onkologii, neurologii oraz medycynie regeneracyjnej. Wyniki poprzednich kontroli w NCBiR wskazywały na mniejszą od założonych skuteczność podejmowanych interwencji, np. w zakresie wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych, i jednocześnie potencjalne ryzyko interferencji różnych instrumentów wsparcia.

SYNTEZA

Program STRATEGMED opracowano nieprawidłowo w zakresie określenia celów i wskaźników oraz realizowano niezgodnie z przyjętym harmonogramem i planem finansowym. Na finansowanie programu STRATEGMED w latach 2012-2017 przewidziano 800 mln zł. W rzeczywistości do maja 2017 r. wydano niewiele ponad 40% środków. Ponadto w ramach programu doszło do nadmiernego rozproszenia środków przez ich podział bez wyraźnych priorytetów, a rola Ministra Zdrowia miała systemowo charakter jedynie doradczy. W ocenie NIK oznaczało to, że osiągnięcie zasadniczego postępu w zwalczaniu chorób cywilizacyjnych – głównego celu programu – będzie bardzo trudne lub wręcz niemożliwe.

Struktura programu była nieadekwatna do wyznaczonego w programie celu głównego. Nie było bezpośredniej zależności pomiędzy celem głównym a celami szczegółowymi, które dotyczyły stworzenia zespołów badawczych o silnej pozycji międzynarodowej oraz wzrostu pozycji międzynarodowej Polski w zakresie badań naukowych. Jedynie w pośredni sposób na realizację celu głównego miał wpływ trzeci cel – transfer know-how i nowych technologii w zakresie profilaktyki, diagnostyki, terapii i rehabilitacji z polskich instytucji naukowych do gospodarki.

Dodatkowo wadą programu było to, że wskaźniki jego realizacji nie odnosiły się bezpośrednio do poprawy warunków i skuteczności leczenia pacjentów w Polsce w zakresie chorób onkologicznych, kardiologicznych lub neurologicznych, a jedynie do efektywności naukowej zespołów badawczych.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju prawidłowo określiło system wyboru projektów oraz kryteria oceny wniosków o dofinansowanie i wyboru recenzentów w programie STRATEGMED. Wprowadziło również procedury unikania konfliktu interesów dotyczące członków Komitetu Sterującego. Jednakże Centrum nie w pełni stosowało obowiązujące zasady oceny projektów oraz przyznawania dofinansowania.

Realizacja programu STRATEGMED nie była objęta właściwym monitoringiem i analizą ryzyka. Centrum nie prowadziło w pełni systematycznej ewaluacji programu. W ograniczonym stopniu wykorzystało przysługujące mu uprawnienia kontrolne. Centrum monitorowało realizację projektów na podstawie raportów okresowych oraz wniosków o płatność składanych przez wykonawców, ale w okresie 2014-2017 (I kwartał) nie przeprowadziło żadnej kontroli merytorycznej projektów. Brak pełnych danych na temat postępów realizacji programu, w tym danych pochodzących bezpośrednio z kontroli u beneficjentów, ograniczał możliwość prowadzenia kompleksowej analizy ryzyka programu.

W skontrolowanych przez NIK siedmiu projektach realizowanych w programie STRATEGMED (22% ogólnej wartości dofinansowania założonego w programie) w czterech ustalono naruszenia zasad wydatkowania, ewidencjonowania oraz rozliczania otrzymanego dofinansowania. A dodatkowo w jednym z nich stwierdzono również odstępstwa od rzeczowych założeń jego realizacji, które mogą skutkować niepełnym osiągnięciem założonych celów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu usunięcia nieprawidłowości w realizacji programu STRATEGMED oraz zwiększenia jego skuteczności Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne:

- zainicjowanie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, we współpracy z Ministrem Zdrowia, modyfikacji programu STRATEGMED oraz monitorowanie jego realizacji w ramach uprawnień nadzorczych;
- modyfikację przez Radę Narodowego Centrum Badań i Rozwoju programu STRATEGMED polegającą na zapewnieniu spójności celu głównego z celami szczegółowymi oraz określeniu mierników celu głównego programu STRATEGMED;
- prowadzenie przez dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju systematycznej kontroli projektów w programie STRATEGMED oraz systematycznej ewaluacji programu zgodnie z przyjętymi założeniami i w sposób adekwatny do zaistniałych potrzeb i zdiagnozowanych ryzyk oraz zapewnienie dokonywania przez ekspertów oceny wniosków i raportów zgodnie z otrzymanym zleceniem;
- prowadzenie przez kierowników podmiotów realizujących projekty STRATEGMED badań naukowych zgodnie z przyjętymi w umowach założeniami oraz wydatkowanie środków z dofinansowania w programie STRATEGMED zgodnie z postanowieniami umowy oraz zasadami kwalifikowalności wydatków.

Rozwój kadr naukowych

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

D/16/509

CEL KONTROLI

Ocena, czy system nadawania stopni naukowych pozwala na optymalny rozwój kadr naukowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów, pięć uczelni publicznych, dwa instytuty naukowe PAN oraz dwa instytuty badawcze. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie kwestionariuszowe w 143 jednostkach naukowych. Badaniem objęto: 77 uczelni publicznych oraz 66 instytutów naukowych PAN i instytutów badawczych.

PROBLEM

Uzyskanie stopni naukowych jest niezwykle istotne dla rozwoju nauki. W środowisku naukowym od wielu lat słychać sygnały o utrudnianiu procesu zdobywania stopnia doktora habilitowanego młodym pracownikom przez tych, którzy już go posiadają i mają prawo recenzowania osiągnięć kandydatów do tego stopnia. Powoduje to powracającą cyklicznie dyskusję dotyczącą zniesienia stopnia doktora habilitowanego. Dbałość o prawidłowość i przejrzystość procedur nadawania stopni naukowych jest niezmiernie ważna zarówno dla kandydatów do stopni naukowych, jak i dla rozwoju polskiej nauki.

W konsekwencji wokół zagadnienia nadawania stopni naukowych pojawiło się wiele problemów, na które wskazywały m.in. skargi napływające do organów kontroli i ochrony praw. Ich treść dotyczyła m.in. nieuzasadnionych negatywnych recenzji osiągnięć kandydatów do stopnia doktora habilitowanego oraz obligowania uczestników przewodów doktorskich i postępowań habilitacyjnych do ponoszenia dodatkowych kosztów tych procedur.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system nadawania stopni naukowych nie pozwala na optymalny rozwój kadr. W dynamice rozwoju kadry naukowej w latach 2012-2016 zauważono niekorzystną tendencję. Dane Ośrodka Przetwarzania Informacji – Państwowego Instytutu Badawczego wskazują na stały spadek liczby młodych pracowników naukowych – z 78 tys. w 2012 r. do 73,4 tys. w 2016 r. (o 5,8%). W kontrolowanych uczelniach spadek ten wyniósł 3%. W ocenie NIK wpływ na to miały przede wszystkim następujące bariery systemowe: niedostateczne mechanizmy motywujące do pracy naukowej; zatrudnianie pracowników uczelni głównie w powiązaniu z zadaniami dydaktycznymi, a w mniejszym stopniu z pracą naukową; nieustalenie minimalnych wymagań wobec kandydatów do stopnia doktora habilitowanego.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że istniejący system nadawania stopni naukowych nie działa sprawnie z powodu niepełnej realizacji zadań przez Centralną Komisję do spraw Stopni i Tytułów, w tym jej niedostatecznego nadzoru nad warunkami nadawania stopni w jednostkach naukowych. Przejawem tej dysfunkcji było nieterminowe powoływanie komisji habilitacyjnych oraz przewlekłość przewodów doktorskich i postępowań habilitacyjnych, pomimo sprawnej weryfikacji wniosków rozpoczynających procedurę.

Centralna Komisja nie przeprowadzała systemowo okresowych ocen spełniania warunków do nadawania stopni naukowych przez uprawnione jednostki. W latach 2014-2016 okresowych ocen dokonano tylko w 5% jednostek posiadających takie uprawnienia. Na potrzebę zwiększenia aktywności Centralnej Komisji w tym obszarze wskazywał fakt, że aż 14 jednostkom (33%) spośród 42 ocenionych ograniczono lub cofnięto uprawnienia do nadawania stopni naukowych.

Ponadto, Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów jako organ czuwający nad prawidłowością procesów nadawania stopni i tytułu naukowego oraz oceniający osiągnięcia naukowców nie zapewniła dostatecznej przejrzystości w tym obszarze, ponieważ nie ustaliła procedury wyboru członków komisji habilitacyjnych. Co więcej, mimo ustawowego obowiązku, nie prowadziła wykazu osób, spośród których wybierani byliby recenzenci.

Badane jednostki nie w pełni prawidłowo przeprowadzały postępowania o nadanie stopni naukowych, natomiast prawidłowo gospodarowały środkami publicznymi w tym zakresie.

DOBRE PRAKTYKI

Posiadanie przez wydziały uczelni i instytuty naukowe dodatkowych krytriów i wymagań do wszczęcia postępowania habilitacyjnego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu usprawnienia procesu rozwoju kadr naukowych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o:

- dokonanie pogłębionej analizy procedur dotyczących nadawania stopni naukowych w celu zapewnienia jakości, przejrzystości i terminowości procedur stosowanych w tym zakresie przez uprawnione instytucje;
- rozważenie określenia minimalnych kryteriów oceny dorobku naukowego osób ubiegających się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego, poprzez dodanie progowych wskaźników ilościowych i jakościowych;
- zapewnienie Centralnej Komisji do Spraw stopni i Tytułów warunków organizacyjnych i finansowych do realizacji zadań ustawowych, w tym w zakresie prowadzenia baz danych wskazanych w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym.

Do Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów NIK wnioskowała o:

- ustalenie i wdrożenie pisemnych procedur wyboru członków komisji habilitacyjnych uwzględniających dane o ich kwalifikacjach, kompetencjach i aktualnych osiągnięciach naukowych albo artystycznych;
- opracowanie i wdrożenie przez Centralną Komisję do spraw Stopni i Tytułów zasad i procedur w zakresie wydawania okresowych ocen spełniania warunków do nadawania stopni naukowych.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Najwyższa Izba Kontroli sporządziła i wysłała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w jednym instytucie naukowym PAN. W związku z niedochodzeniem kar umownych należnych jednostce z tytułu zwłoki w wykonaniu umów na opracowanie recenzji w przewodach doktorskich i postępowaniach habilitacyjnych zawiadomiono o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Funkcjonowanie wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia

Departament Zdrowia

R/17/003

CEL KONTROLI

Ocena działalności Instytutu w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych oraz wykorzystania potencjału medycznego w systemie ochrony zdrowia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Instytut „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka" w Warszawie, Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie, Narodowy Instytut Leków w Warszawie.

PROBLEM

Instytuty badawcze (do 2010 r. funkcjonujące jako jednostki badawczo-rozwojowe) stanowią istotną część systemu nauki obok instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz uczelni. Reforma nauki z 2010 r. przekształciła jednostki badawczo-rozwojowe w instytuty badawcze podlegające ścisłym zasadom kontroli oraz systematycznemu audytowi. Instytuty, ze względu na swoje zadania statutowe i kierunki prowadzonych prac badawczo-rozwojowych, są nadzorowane przez właściwych ministrów. Prace badawczo-rozwojowe powinny stanowić główny cel działania instytutów stosownie do art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. O pogarszającej się kondycji ekonomicznej instytutów, nadzorowanych przez Ministra Zdrowia świadczy wzrost liczby jednostek prowadzących działalność ze stratą oraz znaczny przyrost (o 43,2%) zobowiązań wymagalnych w okresie objętym kontrolą. Na koniec 2011 r. stan zobowiązań wymagalnych instytutów podległych Ministrowi Zdrowia wynosił 285 955,8 tys. zł. W kontrolowanych przez NIK instytutach w ramach kontroli P/14/070, nie wiązano efektów ekonomicznych z polityką kadrową i systemem wynagradzania.

SYNTEZA

Prace badawczo-rozwojowe prowadzone w Instytutucie „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka" nie przynosiły korzyści ekonomicznych, mimo iż ich realizacja i uzyskiwanie z tego tytułu przychodów powinno stanowić istotny cel działalności Instytutu. Dominującym obszarem aktywności była działalność medyczna i udzielanie świadczeń zdrowotnych w ramach umów zawieranych z Narodowym Funduszem Zdrowia. Tematyka prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych była zgodna z zakresem działania Instytutu. Efekty zrealizowanych projektów naukowo-badawczych wykorzystywano w działalności klinicznej i edukacyjnej. Niewielki był udział pracowników naukowych w strukturze zatrudnienia ogółem, w latach 2016-2017 nie przekroczył 4,4%. Również wartość brutto środków trwałych, wykorzystywanych w działalności naukowej, była niewielka, kształtowała się na poziomie 2,4% wartości środków trwałych ogółem. Organizacja i zakres prowadzonej działalności leczniczej, ukierunkowanej na potrzeby zdrowotne dzieci, młodzieży i młodych dorosłych, odpowiadały wysokim kwalifikacjom zatrudnionego personelu medycznego oraz posiadanej aparatury i sprzętu medycznego. NIK krytycznie oceniła złą sytuację finansową Instytutu „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka", która stwarza zagrożenie dla jego funkcjonowania w dotychczasowej formie organizacyjno-prawnej. Działania naprawcze nie spowodowały trwałej poprawy sytuacji, zaś osiągnięte efekty były niewystarczające.

Narodowy Instytut Leków nie podejmował efektywnych działań naprawczych w celu osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego. Strata na działalności wzrosła z 2387,2 tys. zł na koniec 2015 r. do 4023 tys. zł na koniec 2016 r., a na dzień 31 maja 2017 r. wynosiła 2767,7 tys. zł. Przychody netto ze sprzedaży zmniejszyły się o 3,6%, podczas gdy koszty działalności operacyjnej wzrosły o 2,7%, co zdaniem NIK świadczy m.in. o niewystarczającej dyscyplinie finansowej. Ponadto ustalono m.in., że:

- nie sporządzano rocznych sprawozdań z wykonania zadań wymaganych art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych i nie opracowano „perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej", stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 6 tej ustawy;
- nierzetelnie wywiązano się z obowiązku zawierania umów z pracownikami naukowymi o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy, określonego w art. 47 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych;
- akceptowano wnioski o podróż służbową pracowników Instytutu w ramach realizacji zadań na rzecz innego podmiotu, co było działaniem niegospodarnym;
- zawierano umowy cywilnoprawne z pracownikami dotyczące zadań, które były w zakresie ich obowiązków, co NIK oceniła jako działanie niecelowe i niegospodarne;
- nie został rozliczony czas pracy pracowników, którzy na podstawie odrębnie zawartych umów cywilnoprawnych realizowali zadania, określone w tych umowach, w godzinach czasu pracy Instytutu;
- Instytut nie posiadał dostatecznie wiarygodnego systemu ewidencji i rozliczania czasu pracy, co uniemożliwiało prowadzenie nadzoru w tym zakresie;
- wewnętrzne uregulowania dotyczące odwołań od oceny okresowej pracownika naukowego i badawczo-technicznego, które dawały uprawnienia do wydawania ostatecznej oceny dyrektorowi Instytutu, były sprzeczne z art. 44 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych;
- nie przestrzegano wewnętrznych procedur dotyczących pisemnej akceptacji wniosków dotyczących dodatkowego zatrudnienia, co miało wpływ na brak wiedzy kierownictwa Instytutu o dodatkowym zatrudnieniu pracowników Instytutu.

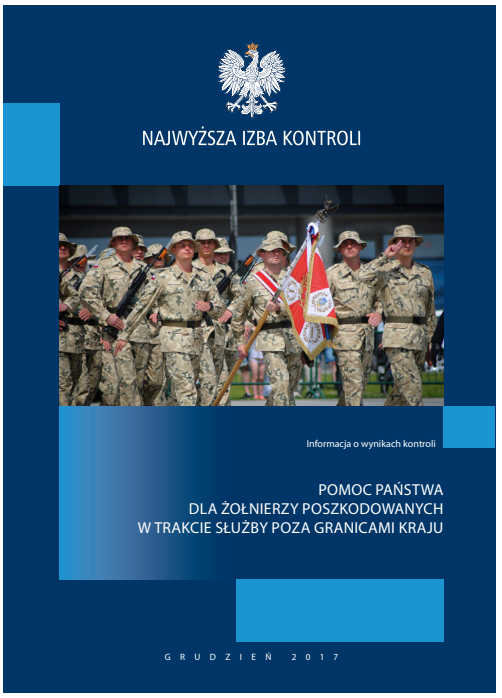
Pozytywnie oceniono realizację przez Instytut Żywności i Żywienia umowy z Mazowieckim Oddziałem Wojewódzkim NFZ o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej – ambulatoryjna opieka specjalistyczna. NIK nie wnosił również zastrzeżeń do prowadzonej działalności naukowej i rozwojowej oraz opiniodawczej i dydaktycznej realizowanej poprzez Instytut, zwracając jedynie uwagę na potrzebę eliminowania przypadków opóźnień w realizacji zadań czy konieczność sformalizowania podejmowanych działań. Instytut w 2015 r. osiągnął zysk netto 28,3 tys. zł, a w 2016 r. – 290,4 tys. zł. Należy jednak zauważyć, że w 2017 r. (do 31 maja) nastąpił wzrost zobowiązań wymagalnych Instytutu o 243,2 tys. zł w porównaniu ze stanem na dzień 31 grudnia 2016 r. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie zostały podjęte działania w celu wyegzekwowania należności wymagalnych w wysokości 46,7 tys. zł, które powstały w latach 2015-2017.

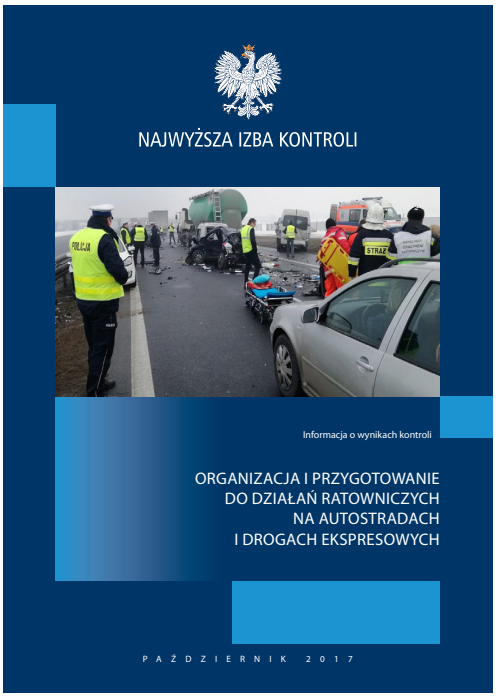
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

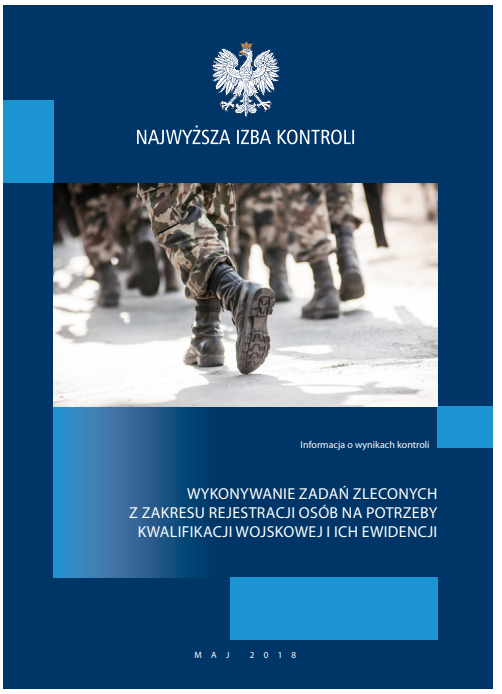
- zintensyfikowanie działalności badawczo-rozwojowej oraz podjęcie działań zmierzających do uzyskiwania efektów ekonomicznych z prowadzonych badań naukowych;
- zintensyfikowanie działań restrukturyzacyjnych mających na celu poprawę sytuacji finansowej;
- zwiększenie nadzoru nad pracownikami w zakresie prowadzenia przez nich działalności konkurencyjnej wobec Instytutu;
- zaprzestanie zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami na wykonywanie czynności rodzajowo takich samych jak wykonywane na podstawie umowy o pracę.

Obrona narodowa
Sprawy wewnętrzne
Sprawiedliwość





Obrona narodowa
Sprawy wewnętrzne
Sprawiedliwość



9. Obrona narodowa. Sprawy wewnętrzne. Sprawiedliwość

Obrona narodowa, zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli, utrzymanie porządku publicznego, ochrona praw weteranów, a także zatrudnianie osób pozbawionych wolności to tematy badań kontrolnych w obszarach obrona narodowa, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego przez Policję wymaga zagwarantowania tej formacji właściwych warunków funkcjonowania, w tym dostępu do sprzętu transportowego. NIK skontrolowała *Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji*. Wyniki kontroli pozwoliły na stwierdzenie, że ograniczenia w obszarze gospodarki transportowej, utrudniały prawidłową realizację zadań Policji. 92% jednostek Policji nie dysponowało sprzętem transportowym na poziomie odpowiadającym ustalonym normom, zaś system centralnego kształcenia i doskonalenia zawodowego policjantów nie gwarantował właściwego przygotowania funkcjonariuszy do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi.

Natomiast kontrola *Organizacji i przygotowania do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych* wykazała, że w Polsce nie stworzono ogólnokrajowego, jednolitego systemu wymiany informacji i koordynacji działań służb. Brakuje ogólnokrajowego, cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb ratowniczych. Jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego i Policji, a także służby zarządcy drogi mogły się kontaktować jedynie na miejscu zdarzenia (bezpośrednio) bądź za pośrednictwem swoich dyspozytorów. Wprawdzie istnieją rozwiązania prawne, organizacyjne i infrastrukturalne umożliwiające sprawne prowadzenie działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, niemniej jednak konieczne jest, w ocenie NIK, dalsze doskonalenie istniejących rozwiązań oraz zapewnienie właściwej współpracy i koordynacji działań pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze, zwłaszcza w przypadku zdarzeń, do których zaangażowano znaczne siły i środki.

Istotna z punktu widzenia zagwarantowania bezpieczeństwa i podstawowych potrzeb społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych była kontrola *Zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*. Wyniki badań kontrolnych NIK uwidoczniły braki wystarczających zabezpieczeń w dużych aglomeracji miejskich, na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych związanych z zaopatrzeniem w wodę. Plany reagowania kryzysowego nie zawierały w większości pełnych i rzetelnych danych o uwarunkowaniach dostaw wody na terenie powiatu czy województwa na wypadek wystąpienia zdarzenia kryzysowego. W konsekwencji uniemożliwiało to właściwe przygotowanie do potencjalnego kryzysu. Na cztery miasta objęte kontrolą NIK w trzech (Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu) zapewniono możliwość pokrycia minimalnego i niezbędnego zapotrzebowania w wodę ludności na wypadek zdarzenia kryzysowego, natomiast tych kryteriów nie spełniały Katowice. NIK zwróciła również uwagę na brak powszechnie obowiązujących przepisów, regulujących zasady obliczania wielkości zapotrzebowania w wodę w warunkach kryzysu.

Kontrola zatrudniania osób pozbawionych wolności uwidoczniła poważne trudności w zakresie odpłatnej pracy, wykonywanej przez osadzonych. Były one m.in. konsekwencją zmiany przepisów prawa, uwzględniającej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. i wprowadzającej wymóg wypłaty pracującym osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości. W latach 2015-2016 podjęte zostały prace legislacyjne i organizacyjne, m.in. budowa hal produkcyjnych na terenie jednostek penitencjarnych, które mają doprowadzić do znaczącego zwiększenie poziomu odpłatnego zatrudnienia osadzonych.

Obowiązek obrony ojczyzny, ciążący na każdym obywatelu, NIK oceniła w ramach kontroli *Wykonywania zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji*. Uzyskane wyniki wykazały, że kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zapewniały sprawne przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej. Stwierdzone w każdej z jednostek samorządu terytorialnego nieprawidłowości związane z przeprowadzeniem rejestracji i kwalifikacji wojskowej, głównie w sferze organizacyjnej, nie miały istotnego wpływu na przebieg kwalifikacji.

Nie wszyscy zobowiązani stawiali się do kwalifikacji wojskowej. Najniższy wskaźnik stawiennictwa odnotowano na obszarze działania Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Białymstoku oraz w Olsztynie, natomiast najwyższy w Poznaniu. W świetle ustaleń NIK, dostępne instrumenty prawne, w postaci przymusowego doprowadzenia i grzywny w celu przymuszenia, których możliwość stosowania wobec osób niedopełniających obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej przewiduje ustawa, były wykorzystywane w bardzo ograniczonym zakresie i okazywały się mało skuteczne.

Aktywna polityka zagraniczna Polski i udział polskich żołnierzy w licznych operacjach wojskowych i pokojowych wymagały regulacji prawnej nadającej tej grupie odrębny status i związane z nim uprawnienia. W latach 1953-2010 w misjach wojskowych wzięło udział ponad 90 tys. uczestników. W latach 2004-2016 liczba żołnierzy, którzy zostali poszkodowani podczas służby poza

granicami państwa, wyniosła niemal 5,5 tys. Z wnioskiem o przyznanie statusu weterana poszkodowanego wystąpiło 1170 żołnierzy. W ramach kontroli Pomoc państwa dla żołnierzy poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju NIK oceniła, czy działania prawne, organizacyjne i wykonawcze podejmowane przez Ministra Obrony Narodowej jako kierującego działem administracji rządowej – obrona narodowa, a także podległe mu lub nadzorowane przez niego jednostki organizacyjne, umożliwiały udzielanie pomocy weteranom poszkodowanym. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że pomoc państwa dla weteranów poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju była właściwa. W trakcie kontroli ustalono, że zgłaszane przez weteranów poszkodowanych prośby, w tym o wsparcie finansowe, były przez uprawnione do tego organy zrealizowane.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli istnieje jednak potrzeba dokonania analizy w zakresie funkcjonowania dotychczasowej struktury systemu pomocy weteranom poszkodowanym oraz dostosowania tworzenia etatowych stanowisk opiekunów indywidualnych do aktualnej liczby przypisanych im poszkodowanych weteranów. Ustalono, że pomimo działania systemu informatycznego WETERAN, koordynatorzy regionalni w wojewódzkich sztabach wojskowych nie posiadali informacji dotyczącej otrzymania przez weteranów poszkodowanych decyzji o przyznaniu im legitymacji, co koordynatorom regionalnym utrudniało określenie faktycznej liczby weteranów poszkodowanych.

NIK zwróciła również uwagę na potrzebę zapewnienia dostępu do bazy danych Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej właściwym terytorialnie koordynatorom regionalnym, w celu umożliwienia im bardziej efektywnego wykonywania obowiązków w stosunku do weteranów poszkodowanych.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Pomoc państwa dla żołnierzy poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju (P/16/033/KON)*
2. *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych (P/16/037/KPB)*
3. *Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia (P/16/066/LKA)*
4. *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych (P/16/068/LKA)*
5. *Zatrudnianie osób pozbawionych wolności (P/16/090/LRZ)*
6. *Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji (P/17/089/LOP)*
7. *Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji (P/17/092/LPO)*

Pomoc państwa dla żołnierzy poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju

Departament Obrony Narodowej

P/16/033

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy pomoc, jakiej udzielają organy państwa żołnierzom poszkodowanym w trakcie służby poza granicami kraju, była wystarczająca.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Obrony Narodowej, Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, trzy wojewódzkie sztaby wojskowe (Olsztyn, Warszawa i Zielona Góra), trzy wojskowe biura emerytalne (Olsztyn, Warszawa i Zielona Góra).

PROBLEM

Udział bardzo dużej liczby polskich żołnierzy w operacjach poza granicami państwa, mających na celu przywracanie i utrzymywanie pokoju, wygaszanie konfliktów oraz współuczestniczenie w misjach stabilizacyjnych, wymagał regulacji prawnych umożliwiających nadawanie żołnierzom poszkodowanym odrębnego statusu oraz przyznawanie im odpowiednich uprawnień. W związku z powyższym ustawą uregulowane zostały zasady nadawania żołnierzom poszkodowanym w skutek działań poza granicami państwa statusu weterana poszkodowanego oraz przyznawania tym żołnierzom uprawnień wynikających z tego statusu. W ustawie o weteranach określono ponadto tryb postępowania i właściwości odpowiednich organów.

W latach 2012-2016 (I półrocze) liczba poszkodowanych na misjach poza granicami kraju żołnierzy wyniosła ponad 3,3 tys., z których 679 przyznano status weterana poszkodowanego. W wymienionym okresie zginęło w trakcie wykonywania służby 68 żołnierzy. Weteranom poszkodowanym oraz ich rodzinom z budżetu państwa przekazano łącznie 44 505,9 tys. zł. Kwota ta obejmowała m.in. jednorazowe świadczenia odszkodowawcze, zapomogi, renty rodzinne i inwalidzkie oraz zadośćuczynienia i odszkodowania wypłacone w drodze ugody.

SYNTEZA

W toku tej kontroli NIK oceniła realizację zadań podejmowanych przez uprawnione organy administracji rządowej w stosunku do żołnierzy, którzy zostali poszkodowani na misjach i w operacjach zagranicznych, przyznawanie weteranom poszkodowanym pomocy finansowej oraz dostępność specjalistycznych usług medycznych realizowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej dla weteranów poszkodowanych. Ocenie poddano także zatrudnianie weteranów poszkodowanych i ich rodzin w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej.

Ustalenia kontroli wykazały, że działania prawne, organizacyjne i wykonawcze podejmowane przez Ministra Obrony Narodowej jako kierownika działu administracji rządowej – obrona narodowa, a także podległe lub nadzorowane jednostki organizacyjne dały możliwość zapewnienia opieki nad weteranami poszkodowanymi.

Ministerstwo Obrony Narodowej zapewniało żołnierzom powracającym ze służby poza granicami państwa przeprowadzenie wszechstronnych badań przez resortową służbę zdrowia. Komisje wojskowo-lekarskie wydawały orzeczenia o stanie zdrowia każdego powracającego z misji żołnierza. W przypadkach orzeczenia zdolny do zawodowej służby wojskowej z ograniczeniami bądź trwale lub czasowo niezdolny do tej służby, kierowani oni byli na dalsze leczenie w placówkach utworzonych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Ponadto jednostki wojskowe podległe DG RSZ (Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych) w ramach udzielania pomocy weteranom poszkodowanym współpracowały z organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi, głównie stowarzyszeniami i fundacjami. Zasadniczym celem współpracy z tymi podmiotami było udzielanie pomocy weteranom poszkodowanym, w szczególności w zakresie leczenia i rehabilitacji, poprzez organizowanie m.in. warsztatów terapeutycznych, psychologiczno-terapeutycznych oraz terapeutyczno-rehabilitacyjnych.

Prowadzono także monitoring świadczeń opieki zdrowotnej przysługujących weteranom, obejmujący m.in. zbieranie i analizę informacji w zakresie: dostępności świadczeń opieki zdrowotnej, zakresu udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej, skutków zdrowotnych urazów lub chorób powstałych w związku z działaniami poza granicami kraju.

W resorcie obrony narodowej stworzono warunki umożliwiające części weteranów poszkodowanych powrót do służby wojskowej. Wszystkie wnioski organizacyjno-etatowe dotyczące wprowadzenia nowych stanowisk dla weteranów poszkodowanych z kategorią zdrowy zdolny do zawodowej służby wojskowej z ograniczeniami (Z/O) były rozpatrzone pozytywnie, tj. wszyscy powrócili do służby.

Weterani poszkodowani korzystali z należnych form pomocy udzielanej im głównie w zakresie finansowym, tj. m.in. dodatku weterana poszkodowanego, dofinansowania kosztów zaopatrzenia w wyroby medyczne, zapomóg, finansowania nauki, jednorazowych świadczeń odszkodowawczych. Wyniki kontroli wykazały, że wszystkie złożone przez weteranów poszkodowanych wnioski dotyczące pomocy finansowej były rozpatrzone pozytywnie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Obrony Narodowej NIK wnioskowała o:

- włączenie do wdrażanego systemu informatycznego ZWSI RON (Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej) modułu obejmującego dane dotyczące weteranów poszkodowanych w celu zapewnienia dostępu do bazy informatycznej właściwym terytorialnie koordynatorom regionalnym;
- przeprowadzenie analizy, dokonania przesunięć bądź wprowadzenia korekt w liczbie funkcjonujących etatów opiekunów indywidualnych.

Do Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych NIK wnioskowała o podjęcie działań zapewniających systematyczne szkolenia dla wszystkich opiekunów indywidualnych udzielających pomocy weteranom poszkodowanym oraz członkom rodzin żołnierzy poległych w misjach poza granicami państwa, w celu zagwarantowania jak najwyższego poziomu wykonywania przez nich powierzonych zadań.

Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/16/037

CEL KONTROLI

Ocena, czy obowiązujące w Polsce rozwiązania organizacyjne gwarantują sprawne i skoordynowane prowadzenie działań ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych na autostradach oraz drogach ekspresowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto ogółem 57 jednostek organizacyjnych, w tym: 16 jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (Ministerstwo Zdrowia, osiem urzędów wojewódzkich, sześciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego i Lotnicze Pogotowie Ratunkowe); 15 jednostek Państwowej Straży Pożarnej (Komendę Główną PSP, osiem komend wojewódzkich PSP i sześć komend powiatowych/miejskich PSP); 15 jednostek Policji (Komendę Główną Policji, osiem komend wojewódzkich Policji i sześć komend powiatowych/miejskich Policji) oraz jednostki organizacyjne zarządzające drogami (tj. Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) – centrala w Warszawie, dziewięć oddziałów wojewódzkich GDDKiA i dwóch prywatnych koncesjonariuszy zarządzających autostradami płatnymi).

W informacji o wynikach kontroli wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej R/16/001 przeprowadzonej w 2016 r. w urzędach wojewódzkich w Warszawie i Rzeszowie oraz w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (centrala w Warszawie i Oddział w Rzeszowie).

Ponadto w toku kontroli zasięgano informacji u Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie stanu zaawansowania przedsięwzięć dotyczących wdrażania Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz działania radiowej sieci współdziałania służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz u Ministra Infrastruktury i Budownictwa na temat różnych standardów bezpieczeństwa na autostradach, m.in. w zależności od tego, kiedy zostały wybudowane oraz sposobu informowania Ministra przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o zagrożeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzeń zmniejszających stopień tego bezpieczeństwa. W trakcie kontroli rozpoznawczej zwrócono się także o informacje do Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w zakresie norm dotyczących pojazdów medycznych i ich wyposażenia.

PROBLEM

Sieć autostrad i dróg ekspresowych wymaga sprawnie funkcjonującego systemu ratowniczego, który jest warunkiem koniecznym udzielenia niezbędnej pomocy ofiarom wypadków drogowych oraz osobom dotkniętym skutkami tych wypadków.

Charakterystyczną cechą wypadków na autostradach i drogach ekspresowych jest bowiem problem z dotarciem do miejsca zdarzenia służb ratowniczych, które możliwe jest tylko od strony węzłów drogowych, wjazdów awaryjnych bądź z powietrza. Wypadki te wymagają więc szybkiego użycia znacznych i wyspecjalizowanych sił i środków, posiadających dobre rozpoznanie terenu działania. Jest to sytuacja zdecydowanie różna od zdarzeń i działań na innych drogach, zwłaszcza lokalnych.

Według danych Komendy Głównej Policji w 2016 r. na autostradach i drogach ekspresowych miało miejsce łącznie 688 wypadków (w porównaniu z 2015 r. – więcej o 8%), w których zginęło 120 osób (więcej o 17%), a 987 zostało rannych (więcej o 10%).

Na przestrzeni lat 2011-2016 długość polskich autostrad i dróg ekspresowych wzrosła z ok. 1810 km do ok. 3330 km, tj. o 84%, natomiast liczba wypadków na nich wzrosła o 87%, śmiertelnych ofiar wypadków o 88% oraz rannych o 80%. W 2016 r. na każdy 1000 km dróg publicznych przypadało 79,9 wypadka oraz 7,2 ofiary śmiertelnej i 96,8 osoby rannej, podczas gdy na każdy 1000 km autostrad i dróg ekspresowych przypadało 206,5 wypadka, 36 ofiary śmiertelnej i 296,3 osoby rannej.

Wypadki na autostradach i drogach ekspresowych niejednokrotnie mają charakter katastrof w ruchu lądowym, w których uczestniczy wiele osób i pojazdów i których skutkiem są liczne ofiary i zniszczenia. Dobrze ilustrują to wskaźniki „ciężkości" wypadków. W 2016 r. na 100 wypadków na drogach publicznych przypadało 9 ofiar śmiertelnych i 121 osób rannych. W tym samym roku na 100 wypadków na autostradach przypadało 12 ofiar śmiertelnych i 146 osób rannych, natomiast na drogach ekspresowych 26 ofiar śmiertelnych i 139 osób rannych.

SYNTEZA

Procedury dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych były zasadniczo spójne i pozwalały na ich sprawne prowadzenie. Dla większości autostrad i dróg ekspresowych, zarządcy dróg opracowali plany działań ratowniczych. Były one uzgadniane z jednostkami Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Policji oraz samorządu terytorialnego, a więc regulowały również działania tych podmiotów. Dla niemal połowy sieci autostradowej zarządzanej przez GDDKiA opracowanie i wdrożenie planów opóźniło się, często o wiele lat w stosunku do terminu oddania drogi do użytkowania. Zostały one uzgodnione z innymi podmiotami i zatwierdzone dopiero w trakcie trwania kontroli. Przyczyną opóźnień było opracowywanie PDR przede wszystkim dla odcinków autostrad, na których były pobierane opłaty za przejazd.

W Polsce nie stworzono ogólnokrajowego, jednolitego systemu wymiany informacji i koordynacji działań służb. Funkcjonujące lokalnie rozwiązania, pomimo swoich ograniczeń, umożliwiały koordynację działań pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze. Jednak rozwiązania te mogą stanowić ograniczenie dla sprawnego i skutecznego współdziałania różnych służb w przypadku zdarzeń, do których zaangażowano znaczne siły i środki.

Podmioty zarządzające autostradami i drogami ekspresowymi stworzyły, na większości z nich, warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych. Większość odcinków autostrad, w tym wszystkie, na których pobierano opłaty za przejazd, posiadały wjazdy i przejazdy awaryjne, pasy awaryjnego postoju oraz system łączności alarmowej. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewyposażeniu kilku odcinków autostrad w wymaganą infrastrukturę ratowniczą i infrastrukturę wspierającą działania ratownicze.

Negatywnie NIK oceniła działania podmiotów zarządzających autostradami i drogami ekspresowymi, a także innych służb, w zakresie informowania użytkowników dróg w sytuacji wystąpienia utrudnień w ruchu i rozładowywania powstałych korków i zatorów. W czasie kontroli zaobserwowano przypadki nieprecyzyjnej informacji drogowej, która na przykład w sytuacji zamknięcia autostrady ograniczała się jedynie do ogólnej informacji o „utrudnieniach w ruchu". Stwierdzono również znaczne opóźnienia w podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od poboru opłat, nawet wówczas, gdy sytuacja na drodze spełniała ustalone w wewnętrznych uregulowaniach GDDKiA przesłanki do jej podjęcia. Nie wypracowano także zasad sprawnego wprowadzania, przy pomocy Policji, tymczasowej organizacji ruchu, wytyczania odpowiednio wcześnie objazdów i wykorzystywania wjazdów i przejazdów awaryjnych.

W wyniku tej kontroli NIK zwróciła uwagę na spór kompetencyjny pomiędzy PSP a zarządcami dróg, dotyczący obowiązku usuwania z jezdni materiałów i odpadów w celu zapewnienia przejezdności. Dzięki działaniom podjętym przez KG PSP, GDDKiA oraz prywatnych koncesjonariuszy kwestie te obecnie stosunkowo rzadko bywają przyczyną opóźnień w udrożnieniu przejazdu na autostradach i drogach ekspresowych, jednak nadal występują na drogach niższych kategorii.

DOBRE PRAKTYKI

- W 2009 r. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR) zainicjowało i przy pomocy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) rozpoczęło akcję wyznaczania i – w miarę możliwości – przygotowania lądowisk dla śmigłowców LPR w każdej gminie (docelowo). Do kwietnia 2017 r. wyznaczono w Polsce 1985 lądowisk gminnych.
- Obowiązek opracowania planów działań ratowniczych (PDR) nie dotyczy dróg ekspresowych. Pomimo to w oddziałach GDDKiA rozpoczęto opracowywanie PDR dla wszystkich dróg ekspresowych i według stanu na koniec września 2016 r. zatwierdzone przez właściwych terytorialnie dyrektorów oddziałów GDDKiA obejmowały już 81% sieci tej klasy dróg.
- GDDKiA – Oddział w Szczecinie, we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego i Komendą Wojewódzką Policji (KWP) w Szczecinie wyznaczyła trasy dojazdu nad morze, alternatywne do najczęściej uczęszczanych dróg: A6, DK3 i DK11.
- Wjazdy awaryjne na autostradzie A4 na terenie woj. opolskiego zabezpieczone były bramami wjazdowymi o napędzie elektrycznym uruchamianym zdalnie pilotami sterującymi, w jakie zostały wyposażone służby ratownicze i Policja. Bramy były oznakowane i monitorowane oraz posiadały utwardzony dojazd z obu stron.
- W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w ramach analizy rozmieszczenia oraz zasięgów działania zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa poszczególne części autostrady A4 przydzielono konkretnym dyspozytorniom i ZRM tak, aby czas ich dotarcia na miejsce zdarzenia był jak najkrótszy. Przedstawione propozycje rozwiązań zostały przyjęte do realizacji przez dysponentów ZRM, zabezpieczających poszczególne odcinki autostrady.
- W celu zapewnienia łączności radiowej pomiędzy służbami ratowniczymi MSWiA ustanowiło radiową sieć współdziałania służb MSWiA wykorzystującą kanał B112. Do pracy w tej sieci dopuszczone zostały, oprócz służb resortu spraw wewnętrznych, inne służby, organizacje i podmioty. Na wniosek operatora autostrady A2 (Autostrada Eksploatacja SA w Poznaniu) z dnia 19 sierpnia 2015 r., Ministerstwo wyraziło zgodę na wykorzystywanie tej sieci również przez służby koncesjonariusza autostrady A2, tj. przez Autostradę Wielkopolską II SA.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Rady Ministrów NIK wnioskowała o:

- zapewnienie właściwego nadzoru nad wdrażaniem systemu SWD PRM, w szczególności w zakresie koordynacji działań prowadzonych przez MSWiA oraz Ministra Zdrowia (MZ);
- przeprowadzenie szerokiej akcji edukacyjnej na temat zasad użytkowania i zachowania się na autostradzie i drodze ekspresowej, w szczególności w zakresie przygotowania się do podróży oraz stosowania się do nowo wprowadzanych rozwiązań w zakresie ruchu drogowego (np. „korytarz życia");
- podjęcie działań legislacyjnych w celu rozwiązania sporu kompetencyjnego pomiędzy zarządcami dróg a Państwową Strażą Pożarną w zakresie przywracania ich przejezdności po zdarzeniach drogowych.

Wnioski skierowane do Ministra Zdrowia dotyczyły:

- wprowadzenia systemu monitorowania działań jednostek PRM i zapewnienia wymaganej jakości usług ratowniczych przez te podmioty;
- umożliwienia zawierania umów przez NFZ z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego, tak aby pozwalały one finansowanie udziału tych zespołów w ćwiczeniach ratowniczych.

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji NIK wniosła o:

- wsparcie przedsięwzięć organizacyjnych Policji na rzecz upowszechnienia szkoleń policjantów w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, w szczególności dla policjantów ruchu drogowego;
- wsparcie przedsięwzięć organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej i Policji w zakresie pełnego, zgodnego z normatywami, wyposażenia w pojazdy ratowniczo-gaśnicze i patrolowe.

NIK wnioskowała także do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o:

- wsparcie działań GDDKiA w zakresie przeprowadzenia audytu na wszystkich autostradach i drogach ekspresowych, w celu zidentyfikowania braków w drogowej infrastrukturze ratowniczej i infrastrukturze wspierającej działania ratownicze oraz ich usunięcia;
- prawne uregulowanie obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz systematycznej aktualizacji sporządzonych planów.

DE LEGE FERENDA

- Prawne uregulowanie obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz systematycznej aktualizacji sporządzonych planów. Proponowana zmiana dotyczy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.
- Podjęcie działań legislacyjnych w celu rozwiązania sporu kompetencyjnego pomiędzy zarządcami dróg a Państwową Strażą Pożarną w zakresie przywracania przejezdności dróg po zdarzeniach drogowych.
- Podjęcie zmian w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym umożliwiających zawieranie umów przez Narodowy Fundusz Zdrowia z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego tak, aby pozwalały one na finansowanie udziału zespołów ratownictwa medycznego w ćwiczeniach ratowniczych.

Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia

Delegatura w Katowicach

P/16/066

CEL KONTROLI

Oceny, czy jednostki podległe Ministerstwu Obrony Narodowej odpowiadające za nieruchomości i wyposażenie jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia właściwie zarządzają tym zasobem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwadzieścia jednostek zlokalizowanych w sześciu województwach: śląskim, mazowieckim, dolnośląskim, wielkopolskim, podkarpackim i lubelskim, z tego trzy rejonowe zarządy infrastruktury, cztery wojskowe oddziały gospodarcze, jedenaście jednostek wojskowych, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych i Ministerstwo Obrony Narodowej.

PROBLEM

W związku z obecną sytuacją geopolityczną istnieje podwyższone ryzyko konfliktu zbrojnego w sąsiedztwie Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Obrony Narodowej odpowiada w przypadku zagrożenia za przeprowadzenie wcielenia do wojska osób podlegających powszechnemu obowiązkowi wojskowemu posiadających przeszkolenie w tym zakresie i za odzyskanie przez określone jednostki pełnej zdolności bojowej. Jednym z elementów warunkujących osiągnięcie tego celu jest odpowiedni stan infrastruktury jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia oraz właściwe wyposażenie tych jednostek.

Kwestie związane z utrzymaniem infrastruktury w należytym stanie technicznym uregulowane są zarówno w aktach powszechnie obowiązujących, jak i regulacjach wewnętrznych resortu obrony narodowej.

Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami określa m.in. normy rozmieszczenia jednostek i instytucji wojskowych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, a także urządzeń, uzbrojenia, środków materiałowych i sprzętu wojskowego i sposób zarządzania budynkami i gruntami przeznaczonymi na zakwaterowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Nieruchomości wojskowe służą wyłącznie realizacji zadań należących do zakresu działania jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych, zgodnie z ich przeznaczeniem.

SYNTEZA

Jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej odpowiadające za nieruchomości i wyposażenie jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia w większości przypadków gospodarowały tym zasobem w sposób zgodny z przepisami. Natomiast ujawnione w trakcie kontroli braki w sprzęcie i wyposażeniu oraz powolna wymiana zużytych elementów na nowe negatywnie wpływały na utrzymanie pełnej zdolności bojowej jednostek wojskowych. Stan techniczny użytkowanych w wojsku obiektów infrastruktury od lat nie jest, w ocenie NIK, zadowalający. Aż 15% wojskowych budynków i budowli wymagało poważnych remontów, w tym wymiany elementów konstrukcyjnych. Wyłączono z użytkowania 4% zagrażających bezpieczeństwu ludzi, a 1% nadawał się do rozbiórki. Stan pozostałych budynków wymagał zabiegów konserwacyjnych (30%) lub naprawy elementów o małej trwałości (50%).

NIK stwierdziła także braki w infrastrukturze niezbędnej do szkolenia żołnierzy. W ponad połowie garnizonów, w których zlokalizowane były jednostki podległe Dowództwu Generalnemu Rodzaju Sił Zbrojnych, nie było czynnych strzelnic garnizonowych umożliwiających przeprowadzenie szkolenia. Żołnierze, żeby ćwiczyć strzelanie, musieli jeździć do innych jednostek, co wiązało się z ponoszeniem dodatkowych kosztów – na paliwo i dojazdy. Również obiekty na poligonach wymagały pilnych remontów: prawie połowa wymagała konserwacji oraz napraw zapobiegawczych, 38% – prac remontowych polegających na wymianie elementów o trwałości średniej i dużej, a pozostałe 14% należało wyłączyć z użytkowania bądź odtworzyć stosownie do potrzeb użytkowników. Niektóre obiekty są wyłączone z użytkowania nawet od 20-30 lat i czekają na decyzję o ich dalszym losie.

Kontrola wykazała także, iż pełnym ukompletowaniem w sprzęt dysponowały tylko dwie spośród 12 jednostek wojskowych objętych kontrolą. Braki wyposażenia i sprzętu utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie przez nie zadań na czas pokoju, negatywnie wpływały na utrzymywanie ich pełnej zdolności bojowej, a także powodowały ponadplanowe i nadmierne eksploatowanie posiadanego sprzętu i wyposażenia. Jednocześnie duża część sprzętu i wyposażenia przebadanych służb była przestarzała i także ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności. Okres użytkowania sprzętu transportowego trzech wybranych do kontroli służb w znacznym stopniu przekraczał 20 lat, a w skrajnych przypadkach sięgał 40 lat. W ocenie NIK działania Ministra Obrony Narodowej zmierzające do zastąpienia starego sprzętu transportowego nowym były niewystarczające, a perspektywa osiągnięcia pełnego ukompletowania w środki transportowe w roku 2026 jest zbyt odległa.

Najwyższa Izba Kontroli miała również poważne zastrzeżenia do ochrony mienia wojskowego. Zdaniem NIK zmiany wymaga przyjęty w większości jednostek wojskowych model ochrony, realizowany wyłącznie przez wyspecjalizowane podmioty – Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne. W trakcie realizacji umów na ochronę fizyczną kompleksów wojskowych stwierdzono nieprawidłowości występujące po stronie firm ochroniarskich polegające m.in. na: braku pracowników na posterunku, wykonywaniu zadań ochronnych w stanie nietrzeźwości, braku reakcji grupy interwencyjnej na wezwanie, opóźnień w czasie przyjazdu grupy interwencyjnej oraz realizacji ochrony przez pracowników bez odpowiednich upoważnień dopuszczających do informacji niejawnych. Kontrola ujawniła też brak nadzoru Ministra Obrony Narodowej nad działalnością Specjalistycznych Uzbrojonych Formacji Ochronnych, mimo obowiązku wynikającego z ustawy o ochronie osób i mienia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Obrony Narodowej m.in. o:

- zapewnienie pełnego ukompletowania jednostek wojskowych w zakresie przewidzianym etatem tych jednostek, jak również przyśpieszenie procesu wymiany starego sprzętu na nowy, z uwzględnieniem jego unifikacji;

- intensyfikację działań w celu poprawy stanu technicznego infrastruktury wojskowej, w tym zwiększenie dostępności jednostek do strzelnic wojskowych;
- przeszkolenie pracowników wojskowych oddziałów gospodarczych w zakresie przygotowania, prowadzenia i rozliczania zamówień publicznych dotyczących ochrony obiektów wojskowych;
- podjęcie działań zmierzających do określenia i wdrożenia docelowego modelu ochrony, który zapewni poszczególnym rodzajom jednostek optymalną ochronę i ciągłość realizacji procesu szkolenia żołnierzy;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad Specjalistycznymi Uzbrojonymi Formacjami Ochronnymi.

Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych

Delegatura w Katowicach

P/16/068

CEL KONTROLI

Zweryfikowanie, czy organy władzy publicznej i przedsiębiorstwa wodociągowe są przygotowane do dostaw wody na wypadek wystąpienia zdarzenia kryzysowego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwa ministerstwa: Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Cyfryzacji, po cztery: urzędy wojewódzkie, urzędy miejskie i przedsiębiorstwa wodociągowe.

PROBLEM

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie ludności stałego dostępu do wody. Woda jest bowiem dobrem powszechnym i ma strategiczne znaczenie dla społeczeństwa. Z tych też względów niezwykle istotne jest zapewnienie ciągłości jej dostaw, w tym na wypadek wystąpienia zdarzeń o charakterze kryzysowym. Zdarzenia te mają różnorodną genezę, począwszy od katastrof wywołanych przez czynniki naturalne (np. w czasie powodzi 1997 r. mieszkańcy Wrocławia zostali pozbawieni dostaw wody w wyniku zalania zakładu produkcji wody), przez niezamierzone, przypadkowe skażenie sieci wodociągowej, aż po skutki ataków cyberterrorystycznych i terrorystycznych. Przyczyną braku wody może stać się także prozaiczna, dłuższa przerwa w dostawach energii elektrycznej. Skutki takich zdarzeń są szczególnie dotkliwe dla mieszkańców dużych skupisk ludzkich. Dlatego też sprawy związane z zapewnieniem ciągłości dostaw wody na wypadek wystąpienia tego typu zdarzeń wymagają rzetelnego planowania, oszacowania realnego zapotrzebowania na wodę, wskazania jej awaryjnych źródeł i zapewnienia odpowiednich środków transportu. Brak właściwego przygotowania na wystąpienie zdarzeń kryzysowych w zakresie systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę może powodować niezwykle negatywne skutki zarówno dla ludności, przedsiębiorców, jak i dla państwa (w tym może prowadzić do destabilizacji struktur społecznych i politycznych). Ponieważ bezpieczeństwo dostaw wody winno być zagwarantowane niezależnie od charakteru zdarzenia kryzysowego jemu zagrażającego, kontrolą NIK objęto działalność organów administracji publicznej i przedsiębiorstw wodociągowych zarówno w sferze zarządzania kryzysowego, jak i obrony cywilnej. Zapewnienie ciągłości dostaw wody wymaga odpowiednich działań nie tylko ze strony przedsiębiorstw wodociągowych, ale również ze strony podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe oraz obronę cywilną (organy administracji samorządowej i rządowej), co zostało uwzględnione przy planowaniu zakresu podmiotowego kontroli NIK.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że ludność dużych aglomeracji miejskich nie jest wystarczająco zabezpieczona na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych dotyczących systemu zaopatrzenia w wodę. W wyniku kontroli stwierdzono bowiem, że duże aglomeracje miejskie w Polsce nie są przygotowane na brak wody pitnej spowodowany zdarzeniami kryzysowymi dotyczącymi systemu wodociągowego. Dokumenty analityczne i planistyczne, jakimi dysponowały organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo systemu zaopatrzenia w wodę oraz przedsiębiorstwa wodociągowe, były w większości przypadków nieaktualne i nie zawierały pełnych i rzetelnych danych o uwarunkowaniach dostaw wody w razie wystąpienia zdarzenia kryzysowego. W konsekwencji nie było możliwe dokonanie rzetelnej diagnozy tych uwarunkowań, w tym określenie ewentualnych niedoborów w zakresie źródeł wody i środków jej dystrybucji oraz właściwe przygotowanie do potencjalnego kryzysu. Szacunki zapotrzebowania na wodę obejmowały wyłącznie indywidualnych mieszkańców, nie uwzględniając dostaw koniecznych dla zapewnienia funkcjonowania szpitali, szkół, służb publicznych i zakładów produkujących żywność, także hodowli zwierząt. Ponadto stopień zabezpieczenia dostaw wody, na wypadek braku możliwości korzystania z sieci

wodociągowych, np. w wyniku jej skażenia, był niewystarczający. Mimo iż trzy z czterech miast objętych kontrolą miały zapewnione alternatywne źródła wody pozwalające na pokrycie minimalnych potrzeb ludności danego miasta, to żadne z nich nie było przygotowane, aby zagwarantować dostawy wody w wymaganej ilości, ze względu na brak odpowiednich środków i sprzętu służącego do jej transportowania i dystrybucji. Skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe zapewniły ochronę urządzeń wodociągowych przed dostępem do nich osób nieuprawnionych i innymi formami nieuprawnionej ingerencji. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą NIK w ograniczonym zakresie realizowano cel główny Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, czyli stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa tej infrastruktury w obrębie systemu zaopatrzenia w wodę. Ponadto w kraju jedynie 45% obiektów, instalacji oraz urządzeń infrastruktury krytycznej systemu zaopatrzenia w wodę zostało objętych, zatwierdzonymi przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, planami ich ochrony. NIK oceniła, że jedną z istotnych przyczyn nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli był brak powszechnie obowiązujących regulacji prawnych określających zasady zapewnienia funkcjonowania urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach kryzysu, w tym w zakresie m.in. obowiązków poszczególnych podmiotów co do sporządzania i aktualizacji dokumentacji dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę, jak również nadzoru nad jej prawidłowością. Problem ten był wielokrotnie podnoszony przez zainteresowane podmioty, jednak naczelne i centralne organy administracji publicznej nie podjęły skutecznych działań w celu ustanowienia odpowiednich rozwiązań prawnych. Zaniechanie tych działań mogło wynikać m.in. z faktu nieprzypisania na poziomie ustawowym, w sposób jednoznaczny, żadnemu z ministrów kompetencji w zakresie zbiorowego systemu zaopatrzenia w wodę.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki było okresowe opracowywanie przez Wojewodę Śląskiego dokumentu pn. „Ocena możliwości zapewnienia zaopatrzenia województwa śląskiego w wodę w warunkach specjalnych", zawierającego w szczególności dane poinwentaryzacyjne dotyczące: publicznych i przydomowych studni na terenie gmin, ujęć awaryjnych, beczkowozów oraz agregatów prądotwórczych stanowiących elementy awaryjnej dystrybucji wody oraz analizę stanu opracowania przez gminy i powiaty „Dokumentacji planowych działań zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych".

Ponadto jako dobrą praktykę należy wskazać działania Urzędu Miasta Katowice, w wyniku których miasto pozyskało możliwość poboru wody pitnej ze Stacji Uzdatniania Wody Dołowej KWK „Wujek", jako alternatywnego źródła wody. W ocenie NIK, mając na uwadze uwarunkowania geologiczne i skutki działalności górniczej na terenie Katowic, podejmowane działania w kierunku zagospodarowania wód dołowych z kopalń są uzasadnione.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowego nadzoru nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie terminowości i rzetelności corocznych ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej;
- wojewodów m.in. o weryfikację danych dotyczących zaopatrzenia w wodę w warunkach kryzysowych na terenie województwa oraz rzetelne sporządzanie ocen stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie;
- prezydentów miast m.in. o dokonanie weryfikacji stanu przygotowań do zapewnienia zaopatrzenia w wodę miasta na wypadek wystąpienia zdarzenia kryzysowego oraz zapewnienie mieszkańcom w warunkach kryzysu dostaw wody w niezbędnych ilościach, poprzez m.in. zagwarantowanie możliwości korzystania z obcych środków trwałych;
- kierowników przedsiębiorstw wodociągowych m.in. o doprowadzenie do rzetelnego odzwierciedlenia w dokumentacji dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wszystkich obiektów i urządzeń służących do awaryjnej dostawy wody.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dla zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw wody, poza realizacją sformułowanego wniosku *de lege ferenda* oraz wniosków NIK zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest także podjęcie przez naczelne i centralne organy administracji publicznej skutecznych działań w celu ustanowienia zasad zapewnienia bezpieczeństwa dostaw wody w warunkach kryzysu, w tym dotyczących sporządzania niezbędnej dokumentacji w tym zakresie. Regulacje te winny w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości określać role poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu zaopatrzenia w wodę w warunkach kryzysu.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o zapewnienie przez Radę Ministrów jednoznacznego określenia działu administracji rządowej obejmującego sprawy systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Wniosek został zrealizowany – ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2180) dokonano, z dniem 12 grudnia 2017 r., zmiany ustawy o działach administracji rządowej przypisując w jednoznaczny sposób kompetencje w zakresie określenia zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi do działu gospodarka wodna (podlegającego Ministrowi Środowiska).

Zatrudnianie osób pozbawionych wolności

Delegatura w Rzeszowie

P/16/090

CEL KONTROLI

Ocena, czy system zatrudniania osób pozbawionych wolności działa prawidłowo i skutecznie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, sześciu okręgowych inspektoratach Służby Więziennej, 12 jednostkach penitencjarnych (siedmiu zakładach karnych i pięciu aresztach śledczych) oraz w pięciu instytucjach gospodarki budżetowej, których celem statutowym jest zatrudnianie osób pozbawionych wolności.

PROBLEM

Praca więźniów jest jednym z filarów resocjalizacji. Pozwala na realizację wielu społecznie użytecznych celów, m.in. na określenie lub zachowanie społecznej funkcji więźnia po wyjściu na wolność, wpływa pozytywnie na zachowanie porządku w zakładzie karnym, umożliwia zaspokajanie potrzeb ekonomicznych, również potrzeb rodziny, jaką osadzony pozostawił na wolności, oraz umożliwia mu spłatę zobowiązań alimentacyjnych. Pozwala też na zmniejszenie kosztów systemu penitencjarnego, a także służy – poprzez zatrudnienie nieodpłatne przy pracach publicznych – społecznościom lokalnym. Polska zatrudnia ok. 30% osadzonych. Pomimo że w żadnym systemie penitencjarnym nie jest możliwe zatrudnienie wszystkich osób pozbawionych wolności, zapewnienie pracy jak największej liczbie osadzonych winno być celem działań państwa i jego organów.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały, że w systemie zatrudniania osób pozbawionych wolności, w okresie objętym kontrolą, wystąpiły poważne trudności w zakresie pracy odpłatnej wykonywanej przez osadzonych, które nastąpiły po zmianie w 2011 r. przepisów prawa. NIK oceniła jednak pozytywnie wysiłki, jakie podjęła Służba Więzienna w celu utrzymania i pozyskania miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności. Jako nieskuteczne NIK oceniła natomiast działania instytucji gospodarki budżetowej, czyli publicznych podmiotów powołanych w celu zapewnienia pracy osobom pozbawionym wolności. W instytucjach tych, pomimo poprawy sytuacji ekonomicznej, liczba pracujących osadzonych wciąż spadała i w I kwartale 2016 r. zatrudniono średnio jedynie ok. 3% wszystkich zatrudnionych osób pozbawionych wolności.

Liczba osób, które znalazły zatrudnienie w czasie przebywania w zakładach karnych i aresztach śledczych, nie uległa w ostatnich latach zmianie i wynosi ok. 25 tys.. Największym pracodawcą dla osadzonych pozostaje wciąż Służba Więzienna, która zatrudnia blisko 70% osób pozbawionych wolności (przy pracach porządkowych, remontowych, w kuchniach, pralniach itp.). Służbom tym udało się przekształcić szereg prac na terenie jednostek penitencjarnych wykonywanych do roku 2011 odpłatnie, w zajęcia nieodpłatne. Znaczącemu spadkowi ofert pracy odpłatnej ze strony zewnętrznych kontrahentów towarzyszyły równoczesne wysiłki Służby Więziennej skierowane na pozyskiwanie nowych miejsc pracy nieodpłatnej oraz tworzenie warunków do zwiększenia atrakcyjności zatrudnienia odpłatnego.

W latach 2015-2016 podjęte zostały prace nad zmianami legislacyjnymi (zwiększenie ryczałtu dla przedsiębiorców z tytułu zatrudniania skazanych) i organizacyjnymi (budowa hal produkcyjnych na terenie jednostek penitencjarnych), które miały na celu znaczące zwiększenie poziomu odpłatnego zatrudnienia osadzonych. Taki rodzaj pracy zapewnia bowiem skuteczniejszą resocjalizację, pozwala skazanym na spłatę zobowiązań (np. alimentacyjnych) oraz stymuluje powstawanie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności.

NIK stwierdziła, że oprócz zmiany przepisów dotyczących wysokości minimalnego wynagrodzenia osadzonych, kluczowymi barierami w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności były m.in. kosztowne i czasochłonne procedury medycyny pracy, duża rotacja osadzonych, brak wymaganych kwalifikacji do podjęcia oferowanej pracy oraz konieczność objęcia wielu więźniów terapią związaną z uzależnieniem od alkoholu lub narkotyków.

Zarówno jednostki Służby Więziennej, jak i instytucje gospodarki budżetowej przestrzegały przepisów dotyczących czasu pracy skazanych, wysokości wypłacanego wynagrodzenia oraz zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Podmioty te podejmowały również celowe działania na rzecz zapewnienia osadzonym szkoleń zawodowych, które miały pomóc w znalezieniu zatrudnienia w czasie odbywania kary, jak i po jej zakończeniu. Wszystkie objęte kontrolą podmioty zajmowały się identyfikacją przyczyn spadków lub braku wzrostu zatrudnienia osadzonych.

Realizacja zadań dotyczących zatrudniania osób pozbawionych wolności odbywała się prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami, z zachowaniem zasad rzetelności, gospodarności oraz celowości, a stwierdzone w kontroli nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na funkcjonowanie tego systemu.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrych praktyk były działania, jakie podjęła Służba Więzienna w celu utrzymania i pozyskania miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności, np.:

- budowa 40 hal na terenie jednostek penitencjarnych, zapewniających pracę osadzonym, którzy ze względów bezpieczeństwa nie mogli pracować poza murami więzienia;
- zwiększenie ryczałtu dla przedsiębiorców zatrudniających osadzonych, które było bodźcem oddziaływującym na zainteresowanie kontrahentów zewnętrznych zatrudnianiem tego rodzaju pracowników;
- akcje promocyjne w lokalnych mediach, zamieszczanie informacji na stronach internetowych czy udział w targach pracy;
- dostosowanie dokumentacji pracy do wymogów zawartych w przepisach prawa, wpływające na lepsze przygotowanie osadzonych do wykonywania powierzonych czynności;
- duża liczba kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej u kontrahentów prywatnych pod kątem zgodności pracy osadzonych z zawartymi umowami, co wpłynęło na poprawę warunków pracy osadzonych.

Centralny Zarząd Służby Więziennej, podejmując działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia wśród osób pozbawionych wolnośc,i promował dobre praktyki sprzyjające rozwojowi zatrudnienia skazanych, poprzez:

- akcje informacyjne w mediach i strony internetowe, np. www.sw.gov.pl w zakładce *Zatrudnij skazanego*;
- udzielanie pomocy zainteresowanym pracodawcom (telefonicznie lub w formie e-mail) w nawiązaniu współpracy oraz zatrudnienia skazanych;
- organizowanie cyklicznych odpraw i konferencji z funkcjonariuszami i pracownikami odpowiedzialnymi za zatrudnienie osób pozbawionych wolności w okręgowych inspektoratach Służby Więziennej, wybranych zakładach karnych i aresztach śledczych, w trakcie których m.in. przedstawiano i omawiano aktualną sytuację w zatrudnieniu osób pozbawionych wolności, omawiano zasady prawidłowej organizacji zatrudnienia osób pozbawionych wolności;
- działania ZK w Medyce oraz ZK w Uhercach Mineralnych, gdzie otrzymane formularze zmieniono tak, aby móc wpisywać wymagane przez przepisy informacje. Z kolei część jednostek, która nie ujmowała w zaświadczeniach danych o wynagrodzeniu osadzonych, dołączała taką informację osobno;
- dużą liczbę kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy SW u kontrahentów prywatnych, pod kątem zgodności pracy osadzonych z zawartymi umowami. Funkcjonariusze z AŚ w Wejherowie przeprowadzili w okresie objętym kontrolą 680 kontroli miejsc pracy (średnio 25 miejsc pracy skontrolowanych w miesiącu), których zakres obejmował m.in. stan osobowy grupy skazanych, zachowanie i wykonywanie pracy przez osadzonych, stan trzeźwości oraz posiadanie i stan odzież ochronnej i roboczej. W trakcie kontroli u jednego z przedsiębiorców funkcjonariusze SW stwierdzili wykonywanie pracy przez osadzonych w miejscu niezgodnym z umową oraz wykonywanie przez nich pracy na wysokości powyżej trzech metrów bez odpowiednich badań lekarskich. W konsekwencji wszyscy skazani zatrudnieni u przedsiębiorcy skierowani zostali na wymagane badania. Z przeprowadzonych kontroli sporządzane były raporty zamieszczane w książce kontroli miejsc pracy osadzonych zatrudnionych na zewnątrz.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli wykazały zasadność sformułowania wniosków do:
Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o:

- zobligowanie instytucji gospodarki budżetowej do większego korzystania ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy (FAZS) oraz lepszego zagospodarowania posiadanych, a niewykorzystywanych środków trwałych;
- zawieranie, w umowach dotacji udzielanych instytucjom gospodarki budżetowej (IGB), zapisów obligujących do zatrudniania przez te podmioty osadzonych na wyższym poziomie niż minimalny, wymagany przez przepisy prawa;
- rozważenie określania powszechności zatrudnienia osób pozbawionych wolności w stosunku do grupy osadzonych, którzy mogą pracować, przy jednoczesnym wprowadzeniu jednolitych zasad określania tej populacji więźniów.

Ministra Sprawiedliwości o:

- rozważenie wprowadzenia przepisów szczególnych w k.k.w., upraszczających procedurę uzyskiwania przez osadzonych zaświadczeń z zakresu medycyny pracy oraz umożliwiających pokrywanie kosztów badań z FAZS;
- podjęcie działań inicjujących nowelizację art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności poprzez zlikwidowanie zapisów o zwiększonych kosztach zatrudniania osadzonych ponoszonych przez przedsiębiorców;
- podjęcie działań mających na celu dostosowanie wzorów sprawozdań statystycznych z zatrudniania osadzonych do form tego zatrudniania przewidzianych w k.k.w.

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli NIK wnioskowała o:

- podjęcie działań mających na celu dostosowanie wzorów sprawozdań statystycznych z zatrudniania osadzonych do form tego zatrudniania przewidzianych w k.k.w.;
- podjęcie działań inicjujących nowelizację art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności poprzez zlikwidowanie zapisów o zwiększonych kosztach zatrudniania osadzonych ponoszonych przez przedsiębiorców;
- rozważenie wprowadzenia przepisów szczególnych w k.k.w., upraszczających procedurę uzyskiwania przez osadzonych zaświadczeń z zakresu medycyny pracy oraz umożliwiających pokrywanie kosztów badań z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych.

Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji

Delegatura w Opolu

P/17/089

CEL KONTROLI

Ocena, czy obowiązujące regulacje oraz praktyka użytkowania samochodów służbowych zapewniają prawidłową realizację zadań Policji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 12 jednostek organizacyjnych policji, w tym Komendę Główną Policji, trzy komendy wojewódzkie oraz osiem komend miejskich i powiatowych.

PROBLEM

Ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymywanie porządku publicznego przez Policję wymaga zagwarantowania tej formacji właściwych warunków funkcjonowania, w tym dostępu do sprzętu transportowego. Policja musi na bieżąco realizować powierzone zadania i niezwłocznie reagować na otrzymywane zgłoszenia. Dlatego tak istotne znaczenie ma zagwarantowanie niezawodnych usług transportowych w odpowiednim miejscu i czasie. Flota sprzętu transportowego Policji liczy niemal 22 tys. sztuk.

Policjanci, realizując zadania, korzystają z pojazdów służbowych, w tym uprzywilejowanych. Istnieją jednak wątpliwości, czy są właściwie przygotowani do kierowania takimi pojazdami, w szczególności w trudnych warunkach, z dużą prędkością lub pod wpływem stresu. Odnotowuje się znaczną liczbę zdarzeń z udziałem pojazdów służbowych. Niewystarczające umiejętności kierowania pojazdami służbowymi przez funkcjonariuszy lub brak niezbędnego doświadczenia w tym zakresie mogą

powodować zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego. Policja ponosi wydatki na naprawę uszkodzonych pojazdów. Efektywne wykorzystanie posiadanych pojazdów wymaga utrzymania ich w odpowiednim stanie technicznym, zapewniającym gotowość do wykorzystania, w tym zapewnienia obsługi, napraw i badań technicznych. Czynności te mogą być wykonywane zarówno w policyjnym zapleczu obsługowo-naprawczym, jak i w podmiotach zewnętrznych. Radiowozy uczestniczą także w wypadkach i kolizjach drogowych oraz innych zdarzeniach. Powoduje to nie tylko szkody materialne, ale też wyłączenie ich z użytkowania na czas wykonania napraw.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że Policja miała problemy z zapewnieniem odpowiedniej do potrzeb liczby pojazdów służbowych, efektywnym zorganizowaniem ich obsługi i napraw, a także z przeszkoleniem funkcjonariuszy w zakresie doskonalenia techniki jazdy oraz prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych. Zakupy sprzętu transportowego dokonywane w latach 2015-2016 (tj. przed rozpoczęciem realizacji *Programu modernizacji Policji, Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020*), nie zaspokoiły potrzeb Policji. W ponad 90% jednostek stan wyposażenia był niższy od norm, ustalonych w sposób określony przez Komendanta Głównego Policji. Flota transportowa Policji była bardzo zróżnicowana pod względem marek i modeli pojazdów. Podejmowane przez KGP działania na rzecz standaryzacji zakupów okazały się nieskuteczne. Jednocześnie Policja używała wiele wyeksploatowanych pojazdów, w tym spełniających kryteria do wycofania. W większości komend nie zapewniono także terminowego przekazywania pojazdów do badań technicznych, a niekiedy dopuszczano do ich użytkowania pomimo braku aktualnych wpisów potwierdzających sprawność pojazdów w dowodach rejestracyjnych.

Organizacja obsługi i napraw pojazdów nie gwarantowała efektywnego zapewnienia ich sprawności technicznej. Wyposażenie policyjnych zapleczy obsługowo-naprawczych w wielu przypadkach odbiegało od wymogów określonych przez Komendanta Głównego Policji, jak również nie było w pełni dostosowane do konieczności serwisowania zróżnicowanych pod względem marek i typów pojazdów. W konsekwencji czas postoju pojazdów w zapleczu obsługowo-naprawczym często przekraczał ustalone terminy. Jednocześnie coraz więcej usług zlecano do serwisów zewnętrznych. Skontrolowane komendy nie prowadziły rzetelnych analiz ekonomicznej zasadności utrzymania dotychczasowego modelu obsługi i napraw sprzętu transportowego, opartego głównie na wykorzystaniu potencjału własnych warsztatów. Stwierdzono też, że przy dokonywaniu zakupów części zamiennych lub zlecaniu napraw pojazdów naruszane były przepisy o zamówieniach publicznych.

Stan techniczny sprzętu transportowego i uszkodzenia powstałe w trakcie jego wykorzystania miały istotny wpływ na liczbę pojazdów pozostających w gotowości do realizacji zadań. Większość policjantów, którzy wzięli udział w anonimowym badaniu ankietowym, przeprowadzonym przez NIK w kontrolowanych jednostkach, oceniła, że dostępność i stan techniczny pojazdów nie były wystarczające do prawidłowej realizacji zadań. Część z nich potwierdziła, że problemy te opóźniły realizację zadań i wydłużyły czas reakcji na zdarzenia.

Wszystkie pojazdy Policji były objęte obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, ale tylko nieliczne również w zakresie autocasco. Udział szkód w sprzęcie transportowym obciążających budżet Policji był bowiem niewielki. W większości przypadków szkody pokrywali sprawcy wypadków. Także funkcjonariusze nabywali dobrowolne ubezpieczenia komunikacyjne, z których w razie kolizji i powstałych szkód były wypłacane odszkodowania.

Osoby kierujące pojazdami Policji posiadały wymagane uprawnienia, lecz tylko część dysponowała zezwoleniami do ich używania jako uprzywilejowanych. System kształcenia i doskonalenia zawodowego nie zapewniał przygotowania funkcjonariuszy do kierowania takimi pojazdami. W niewielkim stopniu realizował też potrzeby dotyczące doskonalenia techniki jazdy. W rezultacie, w skontrolowanych komendach znikomy był udział policjantów, którzy objęci zostali takim szkoleniem. Tymczasem w latach 2015-2016 ponad połowa szkód w pojazdach służbowych – niemal 9 tys. – powstała z winy funkcjonariuszy oraz pracowników Policji.

DOBRE PRAKTYKI

- W KWP w Łodzi w wyniku przeprowadzonych analiz przyczyn szkód w sprzęcie transportowym z winy funkcjonariuszy stwierdzono, że ich głównym powodem jest brak odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności praktycznych kierowania pojazdami w różnych sytuacjach i warunkach drogowych, i wprowadzono lokalny program doskonalenia zawodowego w tym zakresie. Przeprowadzono jednodniowe szkolenia dla policjantów garnizonu. W szkoleniach tych uczestniczyło 651 policjantów w 2015 r. oraz 444 w 2016 r. Szkolenia obejmujące część teoretyczną i praktyczną prowadzone były przez grupę 40 funkcjonariuszy garnizonu łódzkiego, w szczególności służby ruchu drogowego, posiadających uprawnienia instruktora nauki jazdy. W wyniku prowadzonych szkoleń sukcesywnie zmniejszała się liczba szkód z winy policjantów w tym garnizonie.
- Dowódca Oddziału Prewencji Policji w Białymstoku przy współudziale Centrum Szkolenia Policji zorganizował w 2015 r. szkolenie kierowców pojazdów służbowych pn. *Doskonalenie techniki jazdy samochodem w trudnych warunkach*

atmosferycznych. W zajęciach teoretycznych i praktycznych uczestniczyło 120 funkcjonariuszy, którzy na terenie Aeroklubu Podlaskiego ćwiczyli m.in. manewr hamowania efektywnego i awaryjnego, skrętu manewrowego i drogowego, jazdy w trudnych warunkach atmosferycznych oraz wychodzenia z poślizgu nadsterownego i podsterownego.

- KPP w Prudniku, w ramach realizowanego wspólnie ze Starostwem Powiatowym w Prudniku projektu *Razem dla Bezpieczeństwa – kompleksowe działania na rzecz społeczności lokalnych Powiatu Prudnickiego*, dofinansowanego ze środków programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka oraz programu KGP Profilaktyka a Ty, zorganizowała szkolenie dla 20 policjantów na płycie poślizgowej. Podczas szkolenia obejmującego zajęcia teoretyczne i praktyczne przedstawione zostały zasady techniki i taktyki jazdy, doskonalono technikę hamowania na łuku oraz na prostym odcinku drogi, wyprowadzania pojazdu z poślizgu w warunkach symulowanych na płycie poślizgowej oraz z użyciem trolejów – specjalnych wózków, na których umieszczany jest samochód, imitujących zjawisko poślizgu nadsterownego.
- Na podstawie porozumienia zawartego przez Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji i Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w sprawie współdziałania logistycznego i udostępniania zaplecza technicznego pracownicy Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu przeprowadzali nieodpłatnie badania techniczne pojazdów KMP w Przemyślu. Ponadto KMP miała udostępnione dwa stanowiska obsługowe wraz z urządzeniami, na których pracownicy Policji mogli dokonywać obsługi i naprawy sprzętu transportowego, oraz pomieszczenie magazynowe i warsztatowe.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

- doprecyzowanie zasad nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów działającymi w obiektach Policji;
- zapewnienie środków umożliwiających terminowe regulowanie przez Policję należności za paliwo.

Wnioski skierowane do Komendanta Głównego Policji dotyczyły m.in.:

- zapewnienia jednostkom organizacyjnym Policji niezbędnego wyposażenia i standaryzacji floty transportowej;
- zapewnienie realizacji potrzeb szkoleniowych oraz wykorzystania w procesie szkolenia policjantów symulatora kierowania pojazdami;
- ujednolicenie sposobu wyliczania kosztów gospodarki transportowej w celu m.in. porównania kosztów w policyjnych warsztatach z kosztami obsługi i napraw zlecanych na zewnątrz.

Do komendantów jednostek organizacyjnych Policji NIK wnioskowała o:

- wzmocnienie nadzoru nad gospodarką transportową;
- dokonanie analizy potrzeb dotyczących posiadania zezwoleń do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi;
- zwiększenie dostępu funkcjonariuszy do szkoleń w zakresie doskonalenia techniki jazdy.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Na podstawie wyników kontroli, do dnia sporządzenia informacji, skierowano zawiadomienie do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu o wykroczeniu, polegającym na użytkowaniu pojazdów służbowych pomimo braku ważnych badań technicznych, stwierdzających dopuszczenie ich do ruchu (art. 94 § 2; art. 96 § 2; art. 97 Kodeksu wykroczeń).

Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji

Delegatura w Poznaniu

P/17/092

CEL KONTROLI

Czy prawidłowo realizowane są zadania w zakresie kwalifikacji wojskowej i ewidencji wojskowej wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej?

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 36 jednostek, w tym: Ministerstwo Obrony Narodowej oraz 35 jednostek samorządu terytorialnego: 24 urzędy miast lub gmin oraz 11 starostw powiatowych.

PROBLEM

Obrona ojczyzny jest obowiązkiem każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. Na straży suwerenności i niepodległości narodu polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Skuteczne realizowanie przez nie zasadniczych zadań i obowiązków wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej wymaga przede wszystkim właściwego ukompletowania oraz przygotowania zasobów osobowych na potrzeby całych Sił Zbrojnych.

Wiąże się to z procesem administrowania rezerwami osobowymi obejmującym m.in. przeprowadzanie rejestracji i kwalifikacji wojskowej. Kwalifikację wojskową przeprowadzają wojewodowie przy współudziale szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowych komendantów uzupełnień i starostów, a także wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast).

SYNTEZA

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zapewniały sprawne przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej. Stwierdzone w każdej ze skontrolowanych jednostek nieprawidłowości, głównie w sferze organizacyjnej, nie miały istotnego wpływu na przebieg kwalifikacji.

Nieprawidłowości dotyczące rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej stwierdzono w 20 spośród 24 skontrolowanych gmin. Polegały one między innymi na nierzetelnym prowadzeniu rejestrów, niewłaściwym ich archiwizowaniu oraz niepowiadamianiu właściwych organów o wpisaniu bądź wykreśleniu osób z rejestru.

We wszystkich kontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej. Dotyczyły one m.in.: nierzetelnego sporządzania list stawiennictwa, działania bez odpowiedniego upoważnienia do wykonywania czynności oraz nieprzekazywania wojskowym komendantom uzupełnień danych osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony.

Starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu, wykonując zadania dotyczące zorganizowania i przebiegu kwalifikacji wojskowej, prawidłowo wywiązywali się z obowiązku zapewnienia odpowiednich pomieszczeń wraz z wyposażeniem niezbędnym do pracy organów przeprowadzających tę kwalifikację. Zapewniano także porządek i bezpieczeństwo w lokalach oraz wystarczającą obsługę administracyjną dla powiatowych komisji lekarskich.

Spośród 19 kontrolowanych jednostek w 10 stwierdzono nieprawidłowości dotyczące finansowania wynagrodzeń sekretarzy powiatowych komisji lekarskich w sposób naruszający obowiązujące przepisy. W 14 jednostkach nierzetelnie wykonywano obowiązki związane z przedstawianiem wojewodzie propozycji do wojewódzkiego planu kwalifikacji wojskowej oraz informacji dotyczących sposobu jej organizacji na obszarze powiatu.

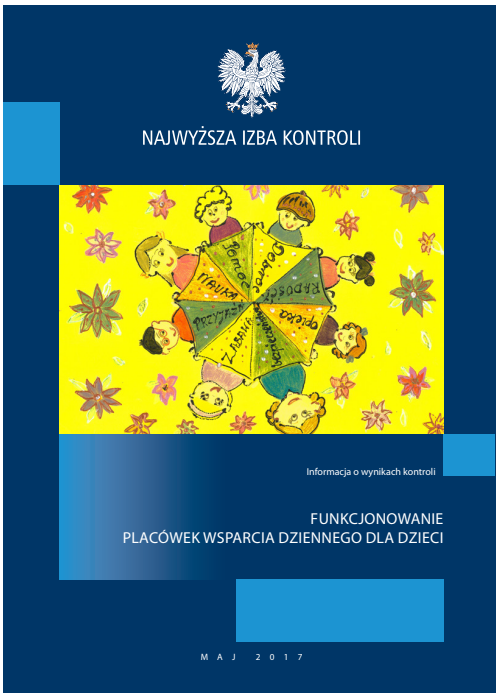
Minister Obrony Narodowej zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne w celu administrowania rezerwami osobowymi. Wobec planowanego uchylenia przepisów mających znieść obowiązek meldunkowy nie zachodziła konieczność podejmowania przez niego działań mających na celu zmianę systemu kwalifikacji wojskowej.

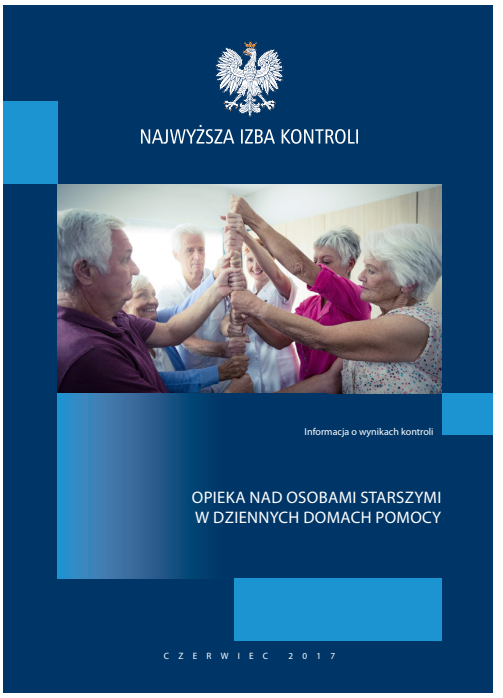
W 2016 r. do kwalifikacji wojskowej na obszarze całego kraju nie stawiło się 16,2% ogółu osób zobowiązanych do stawienia się. Większość osób, które mimo obowiązku nie stawiły się do kwalifikacji wojskowej, przebywa stale lub czasowo poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co uniemożliwia skuteczne zawiadomienie ich o konieczności stawienia się do kwalifikacji. W konsekwencji tego, dostępne w obecnym stanie prawnym środki w postaci przymusowego doprowadzenia do kwalifikacji przez Policję lub wymierzenia grzywny w celu przymuszenia do stawiennictwa albo w ogóle nie były stosowane przez uprawnione organy, albo okazywały się nieskuteczne.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

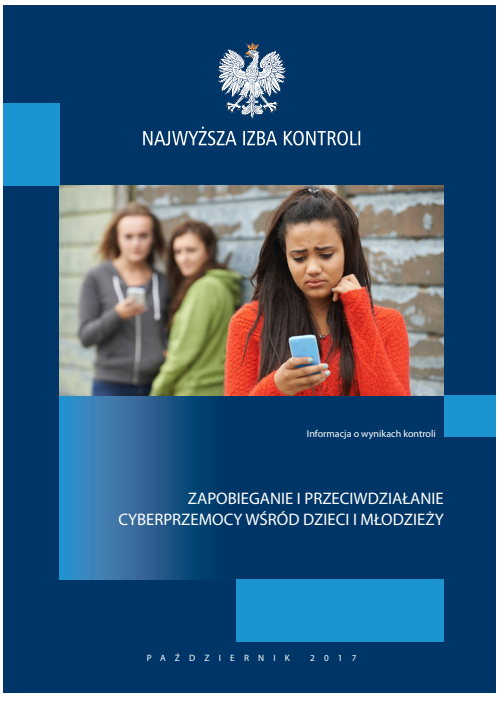
- Do Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji NIK wnioskowała o rozważenie wprowadzenia rozwiązań prawnych, które ułatwiłyby obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju realizację powszechnego obowiązku obrony w zakresie kwalifikacji wojskowej, bez osobistego stawiennictwa zobowiązanych, np. na podstawie elektronicznie uzyskanych dokumentów i oświadczeń.
- Wnioski skierowane do objętych kontrolą wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dotyczyły wypracowania i wdrożenia (np. w ramach kontroli zarządczej) mechanizmów zapewniających m.in.: prawidłowe sporządzanie i przekazywanie dokumentacji powstającej na potrzeby kwalifikacji wojskowej; stosowanie obligatoryjnych środków dyscyplinujących wobec osób, które nie dopełniają obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej.
- Do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu NIK wnioskowała m.in. o wypracowanie i wdrożenie (np. w ramach kontroli zarządczej) mechanizmów zapewniających: przekazywanie właściwym wojewodom rzetelnych i pełnych informacji niezbędnych do przygotowania wojewódzkiego planu kwalifikacji wojskowej; prawidłowe wykorzystanie środków dotacji celowych przeznaczanych na kwalifikację wojskową.

Praca
Zabezpieczenie społeczne
Rodzina





Praca
Zabezpieczenie społeczne
Rodzina



10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

Kontrole przeprowadzone w 2017 r. związane z problematyką społeczną, pracą i rodziną można podzielić na kilka grup tematycznych. W obszarze *Rodzina* NIK zbadała problematykę opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy, funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci, środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim, działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych oraz zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. W większości kontroli z tego działu NIK wskazała na potrzebę rzetelnego sporządzania kompleksowych analiz sytuacji i aktualizacji posiadanych opracowań i zbiorów danych, aby dostosować działania do zmieniających się potrzeb oraz zapewnić optymalne i efektywne finansowanie.

W ramach kontroli *Funkcjonowania placówek wsparcia dziennego dla dzieci* NIK ustaliła, że ten skuteczny instrument pomocy rodzinom mającym trudności był niedoceniany przez władze lokalne, które nie przykładały do ich funkcjonowania należytej wagi. Placówki te nie były powszechnie dostępne, a środki przeznaczane na ich funkcjonowanie niejednokrotnie nie pokrywały potrzeb. Skontrolowane przez NIK działające placówki wsparcia dziennego realizowały prawidłowo swoje zadania i osiągały wymierne pozytywne efekty w sferze rozwoju dziecka. Izba zwróciła uwagę na konieczność właściwego diagnozowania i analizowania potrzeb w zakresie wsparcia rodzin przez gminy i dostosowanie deklarowanej formy funkcjonujących placówek wsparcia dziennego do ich możliwości finansowych. Warto przy tym promować wolontariat na rzecz pracy z dziećmi.

Ponieważ placówki wsparcia dziennego stanowią cenny element systemu wspierania rodziny, należy poprawić ich dostępność. W ocenie NIK wskazane byłoby podjęcie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz promowania tego typu placówek poprzez m.in. przeprowadzenie odpowiedniej informacyjnej kampanii społecznej. Ponadto, zdaniem NIK, pożądane jest podjęcie przez MRPiP działań na rzecz wsparcia gmin w realizacji ustawowego obowiązku prowadzenia monitoringu sytuacji dzieci z rodzin zagrożonych kryzysem lub przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Stosowanie niejednolitych kryteriów przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu dofinansowania przez wojewodę było jednym z głównych problemów stwierdzonych przez NIK w toku kontroli *Funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim*. W procesie przyznawania dotacji zastrzeżenia NIK budziło również nierozpoznanie potrzeb lokalnych społeczności na nowe miejsca w takich ośrodkach. Izba wskazała, że chociaż istniejąca na terenie woj. warmińsko-mazurskiego sieć ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi spełnia minimalne, określone przez MRPiPS, założenie funkcjonowania co najmniej jednego ŚDS w każdym powiecie, to jednak dostępność miejsc w tych ośrodkach na terenie poszczególnych powiatów jest bardzo zróżnicowana. W opinii NIK konieczna jest w tej sferze odpowiednia analiza przeprowadzana w sposób kompleksowy oraz systematyczny, z uwzględnieniem okresowego przeglądu i aktualizacji danych.

Inną formą wsparcia dla rodzin jest *Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy***.** Badając jej funkcjonowanie, NIK stwierdziła, że gminy w niewystarczającym stopniu rozpoznają potrzeby, tym razem osób starszych, a działania oferowane w systemie pomocy społecznej nie nadążają za wzrostem liczby osób w tej grupie wiekowej. W sytuacji, gdy samorząd odpowiedzialny ustawowo za działania pomocowe nie ma rozeznania, kto wymaga pomocy, istnieje ryzyko, że znaczna część potrzebujących pozostaje poza systemem wsparcia. Główną barierą w rozwoju działań pomocowych są ograniczone środki finansowe, zwłaszcza w mniej zasobnych gminach, dla których uruchomienie i prowadzenie placówek wsparcia dziennego jest dużym obciążeniem. W sytuacji problemów ekonomicznych samorządów tylko rzetelna identyfikacja działań zoptymalizuje udzielaną pomoc, sprawiając, że stanie się ona skuteczna i odpowiednia do potrzeb.

Również w kontroli *Zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży* NIK wskazała, że ministrowie Edukacji Narodowej i Cyfryzacji, przygotowując się do realizacji zadania w zakresie przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, nie dysponowali pełnymi danymi dotyczącymi skali tego zjawiska. Przygotowywane programy profilaktyczne bazowały na nierzetelnie zidentyfikowanym poziomie zagrożenia cyberprzemocą. Jednocześnie badania wskazywały na wzrastającą liczbę dzieci i młodzieży, które doświadczyły tej formy przemocy. Zdaniem NIK sytuacja wymaga identyfikowania tego typu zjawisk przez instytucje, które powinny im zapobiegać i przeciwdziałać. Powyższe możliwe jest jedynie poprzez realizację zaplanowanych, skoordynowanych projektów. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjęte przez Ministra Edukacji Narodowej działania w tej sferze – będące również następstwem kontroli NIK. W kwietniu 2017 r. bowiem zostało skierowane do kuratorów oświaty pismo w sprawie wypracowanych materiałów informacyjno-edukacyjnych z zakresu bezpiecznego korzystania z Internetu oraz modelach działań interwencyjnych wraz ze *Standardem bezpieczeństwa online placówek oświatowych*. Ministerstwo zobowiązało kuratorów oświaty do ich upowszechnienia w nadzorowanych szkołach i placówkach.

Natomiast badając *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych* NIK, wobec stwierdzonych nieprawidłowości i niefunkcjonujących wystarczająco sprawnie elementów systemu pieczy zastępczej, wskazała na potrzebę nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zmiana powinna polegać m.in. na wprowadzeniu obligatoryjności wsparcia asystenta rodziny dla rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, objęciu opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wszystkich rodzin zastępczych, skróceniu terminu, po którym organizator pieczy zastępczej występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, utworzenie centralnego banku danych rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych. Brak takiej bazy danych znacznie utrudniał i wydłużał poszukiwanie rodzin zastępczych na terenie innych powiatów. W 2018 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapowiedziało realizację wniosku NIK poprzez wprowadzenie centralnego rejestru miejsc pieczy zastępczej. Zgodnie z projektowana ustawą ma on zawierać dane z całej Polski nie tylko o rodzinach zastępczych, ale i kandydatach zakwalifikowanych do pełnienia tej funkcji, a także o domach dziecka oraz osobach usamodzielniających się.

W obszarze związanym z pracą w 2017 r. skontrolowano problematykę *Aktywizacji zawodowej młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy*. Zdaniem NIK działania hufców w zakresie aktywizacji zawodowej, rozumianej jako uzyskanie stabilnego miejsca zatrudnienia, były mało skuteczne. Słabością istniejącego systemu nauki zawodu był brak powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy i kształcenie w zawodach nadwyżkowych. Mimo to OHP są wciąż istotnym elementem kształtowania rynku pracy, zwłaszcza dla młodzieży wymagającej wsparcia ze strony państwa. W sferze działań opiekuńczo-wychowawczych w OHP nie wypracowano metod pozwalających na pełną ocenę ich efektywności, w tym adekwatności kosztów działalności do jej wyników. Pozytywne efekty pracy były osiągane głównie dzięki wysiłkowi i zaangażowaniu pracowników OHP bezpośrednio pracujących z młodzieżą.

Zdaniem NIK w celu poprawy trwałości zatrudnienia młodocianych pracowników Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien w rozporządzeniu w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom rozważyć możliwość wprowadzenia uregulowań dotyczących obowiązku diagnozowania przez jednostki OHP – przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków o refundację wynagrodzeń – przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji zatrudnienia. Zmiana ww. rozporządzenia powinna umożliwiać preferowanie przy refundacji wynagrodzeń tych pracodawców, którzy wywiązują się ze składanych deklaracji.

Z tematem zatrudnienia, rent i przyszłych emerytur, a więc zabezpieczenia społecznego, wiąże się zagadnienie badane w kontroli dotyczącej *Skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej*. NIK stwierdziła, że system ten jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji z okresu przed 1999 r., a tym samym pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym okresie w nieistniejących już zakładach pracy. Mimo że pracownicy nie mieli wpływu na to, do którego przechowawcy trafiły dokumenty potwierdzające przebieg ich zatrudnienia, od statusu przechowawcy zależało, czy dokumentacja będzie przez ZUS traktowana jako dowód wystarczający do obliczenia emerytury (jeżeli kopie dokumentacji płacowej wydał podmiot nieupoważniony do jej przechowywania, od 1 stycznia 2009 r. ZUS za podstawę wymiaru składek przyjmuje kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, a do tego dnia przyjmował tzw. stawkę zerową). Nie zapewniono przy tym przechowywania dokumentacji w warunkach określonych przepisami (m.in. dwie trzecie prywatnych podmiotów przechowujących dokumentację w ramach działalności gospodarczej funkcjonowało poza systemem, nie zawsze w wymaganych warunkach przechowywały ją też archiwa państwowe) oraz dostępu do niej obywateli (m.in. nie utworzono jednej bazy danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscach jej przechowywania, a przyszli emeryci i renciści nie mogli liczyć na skuteczną pomoc państwa, gdy przechowawca odmawiał lub zwlekał z wydaniem dokumentacji). NIK wnioskowała w związku z tym m.in. o wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty przechowujące dokumentację, przejęcie przez archiwa państwowe dokumentacji od podmiotów, które weszły w jej posiadanie bez tytułu prawnego, oraz rozszerzenie katalogu środków dowodowych, przyjmowanych przez ZUS do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń. Izba zwróciła przy tym uwagę, że niwelowanie negatywnych skutków dotychczasowych zaniedbań może dotyczyć jedynie dokumentacji do tej pory niezniszczonej.

Kolejną kontrolą w obszarze zabezpieczenia społecznego przeprowadzoną przez NIK w 2017 r. była *Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich*. Z FIO finansowano prawie wszystkie sfery działalności pożytku publicznego. W pierwszym roku funkcjonowania PFIO 2014-2020, w ramach nowego celu głównego finansowano przede wszystkim sfery zadań publicznych związane ze wspomaganiem wspólnot lokalnych i organizacji pozarządowych. Pomoc społeczna na rzecz osób w trudnej sytuacji życiowej znalazła się na odległej pozycji z udziałem poniżej 3%. Zdaniem NIK programy FIO mogłyby pełnić istotną rolę w zakresie wdrażania rozwiązań pilotażowych i zbierania doświadczeń w dziedzinie najlepszych metod zlecania zadań publicznych i realizowania polityki państwa przy udziale organizacji pozarządowych. Ustalenia kontroli wskazują, że takiej roli programy FIO nie spełniały. Dodatkowo nie sprzyjała temu modyfikacja w 2014 r. celu głównego FIO, w którym dążenie do

zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych zastąpiono zwiększeniem zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. W opinii NIK obowiązujące regulacje ustawowe zakładają dotowanie efektywnej działalności w sferze zadań publicznych, a nie finansowanie przejawów aktywności społecznej jako autonomicznej wartości. Ponadto owa zmiana celów może mieć wpływ na zwiększenie niekorzystnych dysproporcji w strukturze sektora organizacji pozarządowych. W zawiązku z tym Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien rozważyć dostosowanie celów i priorytetów PFIO 2014-2020 do sytuacji sektora organizacji pozarządowych oraz nałożonego na organy administracji ustawowego obowiązku realizowania zadań publicznych we współpracy z organizacjami społecznymi i pozarządowymi. Niezależnie od konieczności podjęcia działań bieżących NIK widzi także potrzebę zwiększenia znaczenia pomiaru efektywności i jakości realizowanych działań przy ocenie ofert oraz sprawozdań z wykonania dotowanych projektów.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych (P/16/038/KPS)*
2. *Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015 (P/16/039/KPS)*
3. *Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci (P/16/040/KPS)*
4. *Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy (P/16/041/KPS)*
5. *Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej (P/16/064/LGD)*
6. *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (P/17/041/KPS)*
7. *Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży (P/17/071/LKI)*
8. *Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim (P/17/086/LOL)*
9. *Realizacja zamówień związanych z systemami teleinformatycznymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (I/16/001/KAP)*

Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/16/038

CEL KONTROLI

Ocena działań powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych, w tym doboru rodzin zastępczych i sprawowania nad nimi nadzoru.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 24 powiatowych centrach pomocy rodzinie i miejskich ośrodkach pomocy społecznej. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 510 rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych i zawodowych oraz 1024 dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych. Ponadto w ramach kontroli zasięgnięto informacji w 52 jednostkach nieobjętych kontrolą (w 43 powiatowych centrach pomocy rodzinie/miejskich ośrodkach pomocy rodzinie oraz w dziewięciu urzędach wojewódzkich). Przeprowadzono także anonimowe badanie ankietowe wśród osób prowadzących rodziny zastępcze. W sumie wysłano 545 ankiet, na które otrzymano 227 odpowiedzi. Przy formułowaniu ocen i uwag wykorzystano również dane Głównego Urzędu Statystycznego.

PROBLEM

Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka z poszanowaniem jego godności i praw. Władza ta powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. W przypadku wykonywania władzy rodzicielskiej w sposób sprzeczny z dobrem dziecka, możliwa jest ingerencja organów państwa, ale powinna ona mieć na celu w pierwszej kolejności wspieranie rodziny, tak aby mogła w sposób prawidłowy sprawować opiekę nad dzieckiem. Jednak wspieranie rodziny może być prowadzone wyłącznie za jej zgodą i z jej aktywnym udziałem. Dopiero w przypadku, gdy działania takie okażą się bezskuteczne i gdy rodzice nie są w stanie zapewnić dziecku opieki i wychowania, możliwe jest umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej.

Piecza zastępcza sprawowana jest w formie rodzinnej i instytucjonalnej, a umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje głównie na podstawie orzeczenia sądu. Intencją ustawodawcy w tym zakresie jest, aby piecza zastępcza miała charakter tymczasowy z dążeniem – poprzez działania wspierające – do możliwie jak najszybszego powrotu dziecka do rodziny naturalnej, a jeżeli jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka (adopcji).

Rodzinne formy opieki nad dzieckiem są najbardziej zbliżone do naturalnego środowiska, w jakim powinno się wychowywać. Dziecku osieroconemu lub pozbawionemu czasowo opieki rodzicielskiej przebywanie w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka pozwala na względnie normalne funkcjonowanie w małym, bezpiecznym środowisku, gdzie nie jest anonimowe, ma konkretnych, stałych opiekunów, doświadcza troski i opieki. Pozwala to także na uniknięcie piętna sieroty i poczucia inności. Rodzinna opieka zastępcza zapewnić powinna optymalne warunki rozwoju psychofizycznego dziecka. Jest to podstawą prawidłowego rozwoju emocjonalnego i społecznego.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system pozyskiwania kandydatów na rodziców zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka oraz wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych, był niewydolny. Na terenie powiatów objętych kontrolą dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej zapewniono wprawdzie możliwość pobytu w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej, jednak odbywało się to przy przekraczaniu maksymalnej liczby miejsc, zarówno w rodzinach zastępczych, jak i w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej następował zbyt wolno w relacji do potrzeb, a w zdecydowanej większości powiatów występował niedobór rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych, w tym pełniących funkcje pogotowia rodzinnego i specjalistycznych, do których mogłyby być kierowane dzieci ze znacznymi deficytami wychowawczymi lub zdrowotnymi. Brak ten wynikał głównie z niewystarczającej liczby kandydatów zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Trudności w pozyskiwaniu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych wynikały też z niewystarczającego wsparcia dla już funkcjonujących rodzin.

Podejmowane przez powiaty działania na rzecz pozyskiwania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych nie przynosiły spodziewanych efektów. Zmniejszenie się liczby kandydatów odnotowano w 14 z 24 powiatów objętych kontrolą. W przypadku rodzin zastępczych zawodowych liczba kandydatów zmniejszyła się w 13 powiatach, a w sześciu nie zgłosił się żaden kandydat. Szczególnie dotkliwy był brak rodzin zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego i specjalistycznych, do których mogłyby być kierowane dzieci ze znacznymi deficytami wychowawczymi lub zdrowotnymi. Dzieci te są kierowane najczęściej, ze względu na brak miejsc w placówkach specjalistyczno-terapeutycznych, do placówek typu socjalizacyjnego, które nie są przygotowane do zapewnienia im odpowiedniej opieki.

W 15 spośród 24 objętych kontrolą powiatów stwierdzono przypadki, że liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przekraczała liczbę dostępnych miejsc, a w 17 powiatach w placówkach tych przebywały dzieci w wieku do lat 7, które stanowiły ok. 15% ogółu wychowanków, jakkolwiek ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowi, że po 1 stycznia 2015 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych mogą być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia. W skali kraju w placówkach tych przebywało 2317 dzieci do lat 7, co obrazuje skalę deficytu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych. Sytuacja w tym zakresie może ulec dalszemu pogorszeniu po 1 stycznia 2019 r. – w pieczy zastępczej instytucjonalnej nie będzie można umieszczać dzieci do 10. roku życia.

Przyjęte w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rozwiązania w zakresie waloryzacji wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych spowodowały, że wynagrodzenie dla rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rodzinny dom dziecka (2000 zł) zrównało się z obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. płacą minimalną. Ponadto, zawodowi rodzice zastępczy są zatrudniani przez powiaty na podstawie umów cywilnoprawnych, które nie gwarantują im stabilnego zatrudnienia. W objętych kontrolą powiatach znacznie zmniejszyła się też liczba szkoleń i osób w nich uczestniczących, co mogło wskazywać na brak dbałości powiatów o podnoszenie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych rodzin zastępczych. Także brak szybkiego dostępu do specjalistów (np. z dziedziny wczesnego wspomagania rozwoju, pracy z dzieckiem wykorzystywanym, pomocy dziecku z opóźnieniami rozwojowymi, zaburzeniami emocji i zachowania itp.) i specjalistycznych placówek medycznych, jak też brak możliwości korzystania z pomocy specjalistów poza kolejnością, może stanowić istotną przeszkodę w podjęciu decyzji o pełnieniu roli rodziny zastępczej. Na rodzinach zastępczych ciąży też obowiązek umożliwiania kontaktu rodzicom biologicznym z dziećmi umieszczonymi w pieczy. Często przynosi to jednak niepożądane rezultaty: wpływa niekorzystnie na rozwój emocjonalny dziecka i funkcjonowanie rodziny zastępczej. Uwarunkowania te przyczyniają się do braku zainteresowania potencjalnych kandydatów pełnieniem funkcji rodziny zastępczej i stanowią poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej.

DOBRE PRAKTYKI

Objęte kontrolą powiaty praktycznie nie korzystały z uprawnienia wynikającego z art. 91 ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że rada powiatu w drodze uchwały może podwyższyć minimalną wysokość świadczeń pieniężnych określoną w ustawie. Powiat może np. uchwalić wyższe stawki wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych, biorąc pod uwagę w szczególności kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny zawodowej. Z możliwości takiej skorzystały, w różnym zakresie, cztery powiaty objęte kontrolą. Dobre praktyki w tym zakresie stwierdzono w niżej wymienionych powiatach:

- Uchwałą Nr VIII/61/2015 Rady Powiatu w Ostródzie ustalona została wysokość wynagrodzenia dla rodzin niezawodowych lub osób pełniących funkcję rodziny pomocowej, którą uzależniono od liczby przyjętych dzieci pod opiekę. Miesięczne świadczenie określono na poziomie 85% kwoty 2000 zł w przypadku umieszczenia w danej rodzinie do trojga podopiecznych, natomiast zwiększenie wynagrodzenia następowało o każde 5% za kolejnego podopiecznego, aż do 100% powyżej pięciorga podopiecznych.
- Zarząd Powiatu Pruszkowskiego ustalił wysokość świadczeń powyżej minimum określonego w ustawie, w tym dla rodzin zawodowych w wysokości wynagrodzenia brutto od 2 tys. do 2,6 tys. zł (w zależności od liczby dzieci objętych opieką), dla rodzin zawodowych specjalistycznych od 2,2 tys. do 2,8 tys. zł, natomiast dla rodzinnych domów dziecka w wysokości wynagrodzenia brutto (w zależności od liczby dzieci objętych opieką) od 2,0 do 3,3 tys. zł.
- Rada Powiatu Nakielskiego nie podwyższała minimalnej wysokości świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w RZ lub RDD. Jednakże na umotywowany wniosek RZ lub prowadzącego RDD i wskutek indywidualnej oceny dyrektora wysokość świadczenia mogła ulec podwyższeniu. Przy ocenie brane były pod uwagę m.in. ukończone szkolenia, uzyskane oceny, liczba dzieci będących pod opieką RZ lub prowadzącego RDD. W związku z tym część rodzin uzyskała wyższe wynagrodzenia niż określone w ustawie.
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie: rodzinom zawodowym zapewniono wynagrodzenie na poziomie wyższym niż określony w ustawie o pieczy zastępczej. W przypadku rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego – 2965 zł, specjalistycznych – 2635 zł i rodzin zawodowych o krótkim stażu – 2306 zł. Zapewniono również środki finansowe dla sześciu rodzin pomocowych, a także pomoc dla rodzin zastępczych w ramach grup wsparcia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazane jest:

- wypracowanie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z wojewodami i zarządami powiatów, efektywnego modelu kontroli rodzin zastępczych, zapewniającego z jednej strony dobro i bezpieczeństwo dziecka, z drugiej zaś prywatność rodzin zastępczych;
- wypracowanie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości skuteczniejszego rozwiązania wymuszającego współdziałanie podmiotów wymiaru sprawiedliwości z organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, w tym usprawnienia przepływu informacji/korespondencji;
- podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z Ministrem Zdrowia, działania na rzecz poprawy dostępności świadczeń opieki medycznej dla dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych i niezawodowych;
- podjęcie przez zarządy powiatów skutecznych działań na rzecz:
  - zapewnienia bezpiecznych dla dziecka warunków odbywania spotkań z rodzicami biologicznymi, w szczególności poprzez monitorowanie przebiegu spotkań przez psychologów lub pedagogów, i zapewnienie możliwości ich odbywania poza miejscem zamieszkania rodziny zastępczej;
  - zapewnienia rodzinom zastępczym korzystania w większym stopniu z form wsparcia przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej;
  - zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań legislacyjnych zmierzających do nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej poprzez:

- obligatoryjne wsparcie asystenta rodziny dla rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej;
- objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wszystkich rodzin zastępczych;
- utworzenie centralnego banku danych rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych. Brak takiego rozwiązania znacznie utrudnia i wydłuża poszukiwanie rodzin zastępczych na terenie innych powiatów;
- wprowadzenie obowiązkowego szkolenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych;

- wprowadzenie mechanizmu oceny zasadności wyłączenia z pełnienia funkcji spokrewnionego rodzica zastępczego osób skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko rodzinie oraz osób zamieszkujących wspólnie z rodzicem biologicznym;
- wprowadzenie do ustawy o pieczy zastępczej upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego ramowych wzorów dokumentacji niezbędnej do opracowania okresowej oceny sytuacji dziecka, planu pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych czy ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, co umożliwiłoby ujednolicenie i spójność w zakresie interpretacji ustawy i realizacji jej zapisów przez wszystkie podmioty;
- skrócenie terminu 18 miesięcy, określonego w art. 47 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, po którym organizator pieczy zastępczej, w przypadku gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka.

Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/16/039

CEL KONTROLI

Ocena efektów uzyskanych w wyniku realizacji Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i w 30 organizacjach pozarządowych, które w latach 2012-2015 realizowały zadania publiczne finansowane (dofinansowywane) ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

PROBLEM

Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) jest realizowany od 2005 r. To największy program udzielania dotacji organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Do końca 2016 r. dotacje z FIO dla organizacji pozarządowych wyniosły 619,5 mln zł. Obecna edycja FIO zakłada do 2020 r. finansowanie w wysokości 60 mln zł rocznie, z czego 96% ma być przeznaczone na dotacje. Do 2014 r. celem głównym FIO było zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. Natomiast od 2014 r. celem głównym programu jest zwiększanie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życiu publicznym. Zmiana celu nie uwzględniała, że nastąpił duży wzrost aktywności społecznej, ale głównym problemem sektora stały się dysproporcje między wąską grupą największych organizacji a dużą liczbą małych podmiotów o niewielkiej aktywności. W rezultacie ograniczona jest liczba organizacji zdolnych realizować zadania publiczne na profesjonalnym poziomie, chociaż znacznie wzrosła kwota przekazywanych im środków publicznych. Sposób realizacji aktualnego celu może ten problem pogłębiać.

Zasady funkcjonowania FIO i wyboru jego celów rodzą pytania o preferowany model funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych i realizowanych celów społecznych. Czy celem jest tylko pobudzanie tzw. aktywności społecznej, uznawanej za autonomiczną wartość, niezależnie od skuteczności identyfikowania i zaspokajania potrzeb przez dotowane działania? Czy celem jest również tworzenie możliwie szerokiej grupy organizacji działających profesjonalnie w rynkowym otoczeniu, które mogłyby skutecznie realizować zadania wspierane ze środków publicznych?

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonywanie wiarygodnej oceny osiągania celów programów FIO, ze względu na wady wskaźników ich realizacji. Brak też było podstaw do rzetelnej oceny trwałości i poziomu jakościowego realizacji dotowanych projektów. Powyższe okoliczności uniemożliwiły dokonanie przez NIK oceny faktycznej skuteczności realizacji programów FIO. Wskaźniki realizacji ustanowione dla celów głównych odwoływały się do danych dotyczących całego sektora organizacji pozarządowych. Tymczasem dotacje ze środków FIO, stanowiące jedynie około 2,5 promila przychodów sektora, nie miały większego wpływu na jego sytuację. Po prawie trzech latach funkcjonowania edycji FIO rozpoczętej w 2014 r., Ministerstwo nie dysponowało pomiarem dla czterech spośród 14 wskaźników realizacji celów szczegółowych oraz dla jednego z sześciu wskaźników celu głównego. Na niewłaściwą konstrukcję wskaźników lub błędy w realizacji programów FIO wskazywał poziom realizacji wartości docelowych wskaźników wahający się dla 2015 r. od 11% do 2575%.

Sposób zarządzania programami FIO utrudniał porównywanie nakładów i efektów poszczególnych ofert, a tym samym wybór w konkursach najbardziej efektywnych projektów. Nie gwarantował więc respektowania przepisów ustawowych, wymagających kierowania się zasadami efektywności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Przykładowo, częsta była praktyka obniżania wnioskowanej dotacji i budżetu całego projektu. Zmianom zakresu rzeczowego realizowanych projektów nie towarzyszyło dostosowanie wskaźników rezultatu lub urealnienie ich wartości docelowych. We wszystkich skontrolowanych tego rodzaju przypadkach akceptowano niewykonanie wskaźników rezultatu, niezależnie od proporcji w stosunku do zmniejszonej kwoty dotacji. W tych wypadkach porównanie nakładów z efektami realizacji projektu następowało po wykonaniu zadania.

Nadzór Ministerstwa nad wykorzystaniem środków obejmował głównie rzeczowe wykonanie zadań, natomiast był nieskuteczny w zakresie:

- podzlecania przez beneficjentów FIO realizacji zadań merytorycznych podwykonawcom nieprzewidzianym w umowach z Ministerstwem, co naruszało te umowy oraz obowiązujące przepisy prawa. Nie stwierdzono, aby Ministerstwo kwestionowało poprawność rozliczenia środków w przypadkach, gdy nieuprawnione podzlecanie wynikało ze sprawozdań. Należy zauważyć, że organizacji pozarządowych nie obowiązują przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, więc określenie w umowach warunków zlecania podwykonawstwa jest głównym zabezpieczeniem zakupu przez beneficjentów usług na zasadach uczciwej konkurencji;
- nieustalenia przez Ministerstwo standardów dotyczących rodzajów rozliczanych wydatków i poziomu akceptowanych cen dla nabywania usług niezwiązanych merytorycznie z zadaniem, np. hotelowych i transportowych, co zwiększa ryzyko zawyżania wykazywanych z tego tytułu kosztów. Wydatki takie były z reguły rozliczane w pozycjach, dla których nie ustalano limitów maksymalnego udziału w kosztach projektów. Powodowało to znaczne zróżnicowanie kosztów jednostkowych realizacji podobnych działań.

Stwierdzono szereg przypadków naruszania przepisów prawa przez beneficjentów FIO oraz ministra. Największy kwotowo wymiar miało przyznanie przez ministra 9% przekazanych w kontrolowanym okresie dotacji z naruszeniem zasad jawności lub uczciwej konkurencji, obowiązujących we współpracy z organizacjami pozarządowymi na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dotyczyło to niepodawania do publicznej wiadomości informacji o przyznawaniu dotacji w szczególnym trybie, pomijającym rankingi ustalone w konkursach ofert; braku procedur weryfikacji ocen ustalonych w konkursach oraz przekraczania limitów dotacji udzielonych na tej podstawie nisko ocenionym projektom.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski systemowe do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o:

- rozważenie dostosowania celów i priorytetów Programu FIO na lata 2014-2020 do sytuacji sektora organizacji pozarządowych oraz nałożonego na organy administracji ustawowego obowiązku realizowania zadań publicznych we współpracy z organizacjami społecznymi i pozarządowymi;
- podjęcie prac nad doprecyzowaniem lub zmianą wskaźników realizacji celów Programu FIO na lata 2014-2020, aby skutecznie monitorować efekty jego realizacji;
- określenie standardów lub dobrych praktyk, ograniczających dotychczasową swobodę w ustalaniu wskaźników realizacji projektów przez zgłaszających oferty, bowiem dowolność w tym zakresie utrudnia porównywanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami;
- ograniczenie do niezbędnego minimum udzielania dotacji w wyniku weryfikacji ocen ekspertów przyznanych w konkursie ofert.

Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/16/040

CEL KONTROLI

Ocena, czy działalność placówek wsparcia dziennego skutecznie pomaga rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 23 placówki wsparcia dziennego (14 placówek prowadzonych w formie specjalistycznej, siedem w formie łączonej (opiekuńczo-specjalistycznej), dwie w formie opiekuńczej) oraz 23 ośrodki pomocy społecznej. 21 placówek wsparcia dziennego i 21 ośrodków pomocy społecznej skontrolowanych podczas kontroli koordynowanej oraz dwie placówki wsparcia dziennego i dwa ośrodki pomocy społecznej w trakcie kontroli rozpoznawczej.

PROBLEM

W przyjętej w 2011 r. ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej placówki wsparcia dziennego stanowią jeden z kluczowych elementów działań na rzecz pomocy w opiece i wychowaniu dziecka. Celem pracy placówki jest wsparcie rodziny, poprzez objęcie dziecka opieką i wychowaniem. Placówki mają zapewniać dzieciom z rodzin przeżywających lub zagrożonych kryzysem pomoc w organizacji czasu wolnego, pokonywania trudności szkolnych, radzenia sobie z zaburzeniami zachowania. Do takich placówek dzieci najczęściej trafiają z powodu trudności w wypełnianiu przez rodziców funkcji opiekuńczo-wychowawczych, często w powiązaniu z ubóstwem i wynikającymi z niego problemami socjalnymi lub z powodu wieloproblemowości rodzin, prowadzącej do ich marginalizacji w społeczeństwie. Dzieci są przyjmowane do placówek na prośbę i za zgodą rodziców, mogą też być kierowane przez sąd. Prowadzenie placówek wsparcia dziennego oraz zapewnienie w nich miejsc dla dzieci należy do zadań własnych gminy.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli placówki wsparcia dziennego dla dzieci są skutecznym instrumentem wspierania rodzin, szczególnie tych, które doświadczają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Placówki świadczą pomoc adekwatną do potrzeb dzieci, problemem jest jednak ich niewystarczająca dostępność – działają one jedynie w 18% gmin w Polsce.

Placówki, mimo skromnych warunków, w jakich funkcjonują, realizowały prawidłowo swoje zadania, a ich praca przynosiła wymierne pozytywne efekty w zakresie rozwoju osobowości dziecka, postępów w nauce oraz kształtowania relacji społecznych opartych na wzajemnej pomocy, współpracy i solidarności. W efekcie, dzięki uczęszczaniu do placówki dzieci lepiej się uczyły, lepiej zachowywały, lepiej radziły sobie w grupie rówieśniczej, a także odkrywały swoje silne strony i nabierały poczucia własnej wartości.

Mimo że według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w skali kraju liczba placówek wsparcia dziennego w latach 2013-2015 nieznacznie wzrosła, to w ośmiu z 23 gmin objętych kontrolą liczba tych placówek spadła, przede wszystkim z powodu braku pieniędzy na zapewnienie właściwych warunków lokalowych i sanitarnych. W 2015 r. w skontrolowanych gminach tylko jedna piąta z 10,8 tys. dzieci z rodzin wieloproblemowych uczęszczała do placówek wsparcia dziennego. A w skali kraju szacunkowy wskaźnik był jeszcze niższy, wynosił ok. 9%.

Dobrym, wręcz niezbędnym w ocenie NIK, zjawiskiem była współpraca placówek z rodzicami i szkołami, zapewniająca spójność procesu wychowawczego. Uznając korzyści wynikające z takiej współpracy, wielu pedagogów podnosiło w ankietach potrzebę jej dalszego zacieśniania. Ustawa o wspieraniu rodziny nie zobowiązuje placówek wsparcia dziennego do współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, lecz w ocenie NIK, w celu objęcia rodzin dzieci uczęszczających do placówek kompleksową i skoordynowaną pomocą oraz osiągnięcia jak najlepszych efektów tej pomocy, taka współpraca jest niezbędna. Współpracę tę wdrożono w połowie skontrolowanych placówek. W ocenie NIK wymóg takiej współpracy powinien być określony w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Pomimo że placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży odgrywają istotną rolę w systemie wspierania rodziny, zdaniem NIK, władze lokalne nie przykładają do ich funkcjonowania wystarczającej wagi. Środki przeznaczane na funkcjonowanie skontrolowanych placówek nie zaspakajały w pełni potrzeb, przez co musiały one zrezygnować z części zaplanowanych działań. Tylko nieliczne samorządy podejmowały działania mające na celu rozbudowę istniejącej bazy placówek wsparcia dziennego.

DOBRE PRAKTYKI

- Wychowawcy pracujący w placówkach wsparcia dziennego zachęcali podopiecznych do poprawy zachowania, dbali o poczucie ich bezpieczeństwa, organizowali zajęcia terapeutyczne poza placówką.
- Pracownicy socjalni biorący udział w spotkaniach rad osiedli pozyskiwali informacje o rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej; nawiązywali współpracę ze szkołami; spotkania organizowane były także z sołtysami i mieszkańcami miejscowości z terenu gminy; w jednym z ośrodków pomocy społecznej umieszczona została skrzynka kontaktowa, w której mieszkańcy mogli pozostawić anonimową wiadomość o rodzinie przeżywającej trudności i potrzebującej pomocy.
- Raz na pół roku w sprawie każdego z dzieci zbierał się zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka.
- Praca z rodziną dziecka wobec braku chęci współpracy ze strony rodziców – pracownicy socjalni odwiedzali podopiecznych w domach, co można uznać za dobrą praktykę. Takie wizyty pozwoliły wychowawcom poznać rzeczywiste warunki, w jakich na co dzień funkcjonowało dziecka, niejednokrotnie zrozumieć motywy jego postępowania i zachowania, rodzicom zaś pokazać istotność kontaktów z dzieckiem i zachęcić do wspólnego podejmowania działania na rzecz dziecka.
- Monitoring rodzin po zakończeniu uczestnictwa ich dzieci w zajęciach świetlicowych.
- Szkolenia zapobiegające wypaleniu zawodowemu i szkolenia superwizyjne.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazane byłoby podjęcie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz promowania placówek wsparcia dziennego m.in. poprzez:

- przeprowadzenie informacyjnej kampanii społecznej w celu upowszechnienia placówek wsparcia dziennego dla dzieci;
- upowszechnianie dobrych praktyk w funkcjonowaniu placówek wsparcia dziennego, np. w formie podręcznika dobrych praktyk, z uwzględnieniem m.in. metodyki diagnozowania sytuacji dziecka, opracowywania planów pracy z dzieckiem i przeprowadzania okresowych ocen postępów w ich realizacji, monitorowania sytuacji dziecka po opuszczeniu placówki, jak również przykładowych wzorów dokumentacji przydatnej w pracy placówek;
- utworzenie na stronie internetowej ministerstwa, np. w dziale Wsparcie dla rodzin z dziećmi, odrębnej zakładki, w której umieszczane byłyby materiały dotyczące funkcjonowania placówek wsparcia dziennego, w tym m.in. wykaz placówek funkcjonujących w kraju oraz dobre praktyki.

Obowiązek tworzenia i zapewnienia funkcjonowania placówek wsparcia dziennego spoczywa na samorządach gminnych, dlatego w ocenie NIK, zasadne jest podjęcie przez gminy następujących działań:

- diagnozowanie i analizowanie potrzeb w zakresie wsparcia rodzin z wykorzystaniem form określonych w ustawie o wspieraniu rodziny;
- dostosowanie deklarowanej formy funkcjonujących placówek wsparcia dziennego do możliwości finansowych gminy, a także prowadzenie placówki w zadeklarowanej formie przez okres co najmniej pełnego roku szkolnego;
- dążenie do objęcia dożywianiem dzieci uczęszczających do tych placówek wsparcia dziennego, w których nie jest to realizowane;
- umożliwienie wychowawcom pracującym w placówkach wsparcia dziennego uczestnictwa w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje w zakresie pracy z dzieckiem i rodziną;
- promowanie wolontariatu na rzecz pracy z dziećmi w placówkach wsparcia dziennego.

DE LEGE FERENDA

W celu dalszego udoskonalania pracy placówek wsparcia dziennego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, potrzebne jest podjęcie przez Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz zmiany przepisów prawa mających na celu:

- wprowadzenie w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obowiązku współpracy i wymiany informacji pomiędzy placówkami wsparcia dziennego a ośrodkami pomocy społecznej;
- doprecyzowanie w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wymagań dotyczących kwalifikacji i/lub doświadczenia osoby prowadzącej terapię;
- wyszczególnienie we wzorze sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania przez gminy zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Tabela C. Placówki wsparcia dziennego) placówek wsparcia dziennego działających w połączonych formach;
- wprowadzenie w załączniku do uchwały Rady Ministrów nr 221 z 10 grudnia z 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020 możliwości zapewnienia dzieciom w placówkach wsparcia dziennego dodatkowego posiłku, finansowanego ze środków programu.

Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/16/041

CEL KONTROLI

Ocena zapewnienia wsparcia potrzebujących przez dzienne domy pomocy, w tym ocena rozpoznania potrzeb w zakresie opieki nad osobami starszymi i dostępności tej formy pomocy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 20 ośrodków pomocy społecznej z funkcjonującymi w ich strukturach organizacyjnych dziennymi domami pomocy (DDP), w tym cztery placówki uruchomione w ramach programu „Senior-Wigor", powstałe w ciągu ostatnich lat. Podczas kontroli przeprowadzono badania ankietowe wśród 372 pensjonariuszy. Ich opinie dotyczyły zakresu i jakości świadczeń i prowadzonych zajęć w DDP.

PROBLEM

Wzrastająca w szybkim tempie liczba seniorów jest poważnym wyzwaniem dla organów państwa tworzących i realizujących polityki społeczne w tym obszarze. Systemy wsparcia osób starszych nie powinny być budowane wyłącznie na podstawie diagnoz ogólnopolskich, lecz również – a może przede wszystkim – na podstawie rozpoznania lokalnej sytuacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Na poziomie gminy działania w tym obszarze powinny w sposób kompleksowy wyznaczać gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Dokumenty te nie mogą jednak mieć charakteru deklaratywnego. Powinny precyzyjnie określać nie tylko zakres podejmowanych działań i ich horyzont czasowy, ale również – w sposób sparametryzowany – metody oceny realizacji tych działań, w powiązaniu ze środkami przewidzianymi na ich sfinansowanie.

Jedną z form wsparcia oferowaną osobom starszym przez gminy w systemie pomocy społecznej jest umożliwienie im pobytu w dziennych domach pomocy. Dzięki temu seniorzy, przy udziale wykwalifikowanego personelu, mimo utraty pełnej samodzielności, mogą w dalszym ciągu funkcjonować w dotychczasowym środowisku. Osoby, którym gmina ani rodzina nie są w stanie zapewnić właściwej opieki w miejscu zamieszkania, kierowane są do domów pomocy społecznej, co jednak wiąże się z potrzebą przystosowania się do nowego środowiska i może być dla osoby starszej trudne, a dla gminy stanowi znaczące obciążenie finansowe. Pomoc adresowana do osoby starszej jest skuteczna, jeżeli jej forma jest właściwie dobrana do potrzeb – sytuacji zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i mieszkaniowej.

SYNTEZA

Jednostki samorządu terytorialnego, które prowadzą dzienne domy pomocy, zarówno działające na podstawie ustawy o pomocy społecznej, jak i w ramach uruchomionego w 2015 r. ogólnokrajowego programu „Senior-Wigor", zapewniły w nich skuteczne wsparcie seniorom. Zadowolenie z oferowanych działań aktywizujących wyrazili również sami pensjonariusze. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że funkcjonowanie tej formy pomocy w zaledwie około 10% gmin, które dysponują 15 tys. miejsc w dziennych domach pomocy, sprawia, że jej dostępność pozostaje na niskim poziomie, a realizacja programu rządowego – wobec małego zainteresowania samorządów – w niewielkim stopniu poprawiła sytuację. Kierowanie osób starszych do DDP i przyznawanie im pomocy, w tym wyznaczanie poziomu odpłatności oraz w uzasadnionych przypadkach zwalnianie z opłat – funkcjonowało prawidłowo, a jednostkowe nieprawidłowości miały charakter formalny. Zakres udzielanego wsparcia świadczono na zróżnicowanym poziomie, co wynikało z możliwości finansowych jednostek samorządowych, które podjęły się realizacji tego nieobowiązkowego zadania w systemie pomocy społecznej. Praca z podopiecznymi koncentrowała się na działaniach aktywizujących: łagodzących poczucie osamotnienia, zapewniających utrzymanie więzi ze środowiskiem i wyzwalających aktywność społeczną.

W ocenie NIK jednostki samorządowe w niewystarczającym stopniu rozpoznają potrzeby osób starszych, a działania oferowane w systemie pomocy społecznej nie nadążają za wzrostem liczby osób w tej grupie wiekowej. W 2015 r. przyjęto ogólnopolski rządowy program „Senior-Wigor", przewidujący dofinansowanie działań gmin przy tworzeniu dziennych domów pomocy. Jednak nie spotkał się on z oczekiwanym zainteresowaniem. Przy tworzeniu placówki „Senior-Wigor" udział własnych środków finansowych gminy miał wynosić minimum 20%, dopłata z budżetu nie mogła przekraczać 250 tys. zł, a jednorazowa kwota na wyposażenie nie mogła być wyższa niż 70 tys. zł. Z budżetu państwa finansowano również 1/3 kosztów utrzymania seniora, ale nie więcej niż 200 zł miesięcznie. Ponadto w programie określono minimalne standardy działań wspomagających seniorów oraz w odniesieniu do infrastruktury placówek i liczby zatrudnionych pracowników. Dotychczas z programu skorzystało zaledwie ok. 5% gmin, a w 2016 r. środki przeznaczone z budżetu państwa na ten cel wykorzystano jedynie w 30%.

Wobec malejącego zainteresowania ze strony samorządów w 2017 r., w miejsce programu „Senior-Wigor", wszedł w życie program „Senior+", w ramach którego gminy i powiaty mogą ubiegać się o dofinansowanie nie tylko dziennych domów pomocy, ale również klubów środowiskowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o:

- przeprowadzenie ewaluacji programu „Senior+" w kontekście m.in. wprowadzenia modyfikacji, które w przyszłych latach jego funkcjonowania wpłyną na zwiększenie zainteresowania wsparciem budżetowym biedniejszych gmin, co mogłoby przyczynić się również do zrównoważenia dostępności dziennych domów pomocy w skali kraju;
- podjęcie działań dla popularyzowania idei rozwoju ośrodków wsparcia w formie dziennych domów pomocy, w sytuacji niewielkiego – dotychczas – zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego ofertą programu ogólnokrajowego;
- rozważenie utworzenia w klasyfikacji budżetowej odrębnego działu – Polityka Senioralna, co umożliwiłoby identyfikację rzeczywistych nakładów na tę sferę aktywności państwa i właściwe zarządzanie strumieniami finansowania planowanych, wielowymiarowych działań związanych nie tylko z pomocą społeczną.

Wnioski skierowane do jednostek samorządowych (gmin) dotyczyły m.in.:

- konsekwentnego uwzględniania przez gminy w strategiach rozwiązywania problemów społecznych możliwości tworzenia pełnego katalogu form pomocy, dostosowanych do lokalnych potrzeb, ze wskazaniem przewidywanego okresu ich tworzenia i źródeł finansowania;
- rozpoczęcia w gminach działań umożliwiających zidentyfikowanie skali potrzeb, do których dostosowana będzie oferta skierowana do osób starszych.

Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej

Delegatura w Gdańsku

P/16/064

CEL KONTROLI

Ocena, czy stworzony w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców umożliwił obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w Warszawie, pięć archiwów państwowych (Archiwa Państwowe w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Warszawie oraz Archiwum Narodowe w Krakowie), pięć urzędów marszałkowskich (urzędy marszałkowskie województw: Podlaskiego w Białymstoku, Pomorskiego w Gdańsku, Świętokrzyskiego w Kielcach, Małopolskiego w Krakowie i Mazowieckiego w Warszawie) i pięć oddziałów ZUS (w: Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Krakowie oraz I Oddział ZUS w Warszawie).

PROBLEM

W wyniku wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy emerytalnej m.in. przyznano ubezpieczonym możliwość wskazywania do podstawy wyliczenia kapitału początkowego na dzień 1 stycznia 1999 r. oraz przyznawanych i przeliczanych emerytur – zarobków z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej. Jednak środkiem dowodowym dla potwierdzenia wysokości wynagrodzenia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń w postępowaniach przed ZUS mogą być kopie dokumentów dotyczących wynagrodzenia, wydawane przez jednostki upoważnione. Jeżeli są wydane przez jednostki nieupoważnione, od 1 stycznia 2009 r. za podstawę wymiaru składek ZUS przyjmuje kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników (do tego dnia przyjmowano tzw. stawkę zerową). Doniesienia o problemach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanej przez ZUS dokumentacji pojawiały się w mediach praktycznie od wejścia w życie reformy emerytalnej. Problemy te były też przedmiotem licznych interpelacji i zapytań poselskich. Spowodowane było to faktem, że wraz z wprowadzeniem reformy emerytalnej nie zabezpieczono w należytym stopniu możliwości jej realizacji. Ukształtowany w wyniku dokonywanych zmian w ustawie o archiwach (ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach – Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.) system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej nakłada na pracowników zlikwidowanych zakładów pracy obowiązek ustalenia,

przez kogo i gdzie przechowywana jest dokumentacja osobowa i płacowa ich zakładów, a następnie uzyskania od przechowawcy odpisów lub kopii tej dokumentacji. Nawet jednak gdy ubezpieczony uzyska ww. dokumentację, wysokość ustalanego na jej podstawie kapitału, a następnie świadczenia, jest uzależniona od statusu prawnego przechowawcy. W praktyce, wszelkie nieprawidłowości w postępowaniu z ww. dokumentacją, które mają miejsce na etapie likwidacji działalności przez pracodawcę, a także w funkcjonowaniu firm przechowujących te dokumenty (albo ich likwidacja) grożą zainteresowanym utrudnieniami w dostępie do akt lub wręcz go uniemożliwiają. Mają też wpływ na wysokość ustalonego przez ZUS świadczenia. Tymczasem na żadną z nich ubezpieczony nie ma wpływu.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obecnie funkcjonujący w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r., a tym samym możliwości pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym okresie w nieistniejących już zakładach pracy.

Nie zapewniono jednolitego traktowania obywateli. Mimo że pracownicy nie mieli wpływu na to, do którego przechowawcy trafiły dokumenty potwierdzające przebieg ich zatrudnienia, od statusu przechowawcy zależało, czy przechowywana przez niego dokumentacja będzie przez ZUS traktowana jako dowód wystarczający do obliczenia wysokości emerytury. ZUS – zgodnie z przepisami – do wyliczenia kapitału początkowego, uwzględnia jedynie kopie dokumentacji płacowej zlikwidowanych zakładów pracy poświadczone przez podmioty upoważnione do jej przechowywania. Jeżeli kopie wydały jednostki nieupoważnione, od 1 stycznia 2009 r. za podstawę wymiaru składek ZUS przyjmuje kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, a do tego dnia przyjmował tzw. stawkę zerową. O skali tego problemu świadczy fakt, że skutki finansowe przejścia ze stawki zero na płacę minimalną ZUS oszacował na 300 mln zł rocznie.

Nie zapewniono przechowywania ww. dokumentacji w warunkach określonych przepisami:
- część dokumentacji przechowywały prywatne podmioty w ramach działalności gospodarczej – z pominięciem regulacji określonych w ustawie o archiwach (z danych Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych wynika, że przechowawców, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji, było około 400, tj. dwa razy więcej od funkcjonujących w ramach systemu);
- część dokumentacji przechowywały podmioty, które weszły w jej posiadanie bez tytułu prawnego i nie mogły na podstawie obowiązujących przepisów nieodpłatnie oddać jej uprawnionym przechowawcom (liczba takich przechowawców nie jest znana);
- skontrolowane Archiwa Państwowe nie zawsze przechowywały dokumentację w miejscach do tego przeznaczonych i w wymaganych warunkach (nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich skontrolowanych archiwach);
- Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych i archiwa państwowe nie zapewniły wystarczających środków na pokrycie wydatków związanych z przechowywaniem dokumentacji na podstawie umów (oszacowane przez archiwa koszty realizacji zawartych od 2003 r. umów były ponad dwa razy większe od kwot uzyskanych z tytułu ich zawarcia);
- działalność archiwów państwowych w ww. zakresie rozliczano poza budżetem państwa (archiwa nie przekazały do budżetu państwa 2 009,2 tys. zł z tytułu usługowego przechowywania dokumentacji);
- dyrektorzy archiwów nie mieli prawnej podstawy do zabezpieczenia ww. dokumentacji, a w przypadku powzięcia informacji, że znajduje się ona w warunkach zagrażających jej zniszczeniem, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych wykazywał zachowawczą postawę (nie wydał żadnej decyzji nakazującej jej złożenie na przechowanie w archiwum państwowym, m.in. w wyniku przyjęcia zawężającej interpretacji art. 51z i 51h ustawy o archiwach, zgodnie z którą może przymusowo przejąć dokumentację, tylko gdy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy);
- nie spełniały swojej roli postanowienia sądów rejestrowych zobowiązujące archiwa państwowe do przejęcia dokumentacji (z chwilą wykreślenia z KRS lub CEiDG podmiotu, którego dotyczyły, postanowienia stawały się niewykonalne, ponadto wskazane w postanowieniach podmioty często nie przekazywały dokumentacji);
- zawiadomienia do organów ścigania, wnoszone przez objęte kontrolą podmioty, załatwiano odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem (m.in. dlatego, że porzucenie, narażenie na zniszczenie lub uszkodzenie ww. dokumentacji przez przechowawcę oraz nieprzekazanie jej innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności nie zostało spenalizowane). Z tej przyczyny w kolejnych przypadkach odstępowano – w ocenie NIK bezzasadnie – od składania zawiadomień. W konsekwencji sprawcy czynów pozostawali bezkarni, a obywateli pozbawiono realnego wsparcia władzy publicznej.

Nie zapewniono wszystkim obywatelom dostępu do ww. dokumentacji:
- nie utworzono jednej bazy danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscach jej przechowywania (w prowadzonej przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych ewidencji ujęto przechowawców, którzy przejęli

dokumentację jedynie około 14 tys. pracodawców, tymczasem tylko w latach 1999-2016 wykreślono z REGON ponad 412 tys. podmiotów niebędących osobami fizycznymi);

- dane w prowadzonej przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych ewidencji nie były kompletne nawet w odniesieniu do ujętych w niej przechowawców (NDAP nie posiadał informacji, czy 14,5% wpisanych do ewidencji przechowawców przejęło jakąkolwiek dokumentację – nie miał jednak uprawnienia do egzekwowania od nich obowiązków ewidencyjnych);
- ZUS i archiwa państwowe starały się wypełnić lukę w ewidencji, tworząc własne bazy, jednak największa z nich zawierała informacje dotyczące jedynie około 34 tys. zlikwidowanych firm;
- przyszli emeryci i renciści nie mogli liczyć na skuteczną pomoc państwa w sytuacji, gdy przechowawca odmawiał lub zwlekał z wydaniem dokumentów potrzebnych do naliczenia świadczeń, czy domagał się poniesienia nieuzasadnionych opłat. Uprawnienia do kontroli usługowego przechowywania dokumentacji przysługiwały jedynie Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych i marszałkom województw. Były jednak istotnie ograniczone – m.in. żadnemu z organów nie nadano uprawnień do kontroli niezarejestrowanych przedsiębiorców, przechowujących dokumentację w ramach działalności gospodarczej.

NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane (często bez umocowania prawnego) przez skontrolowane podmioty w celu ustalenia miejsc przechowywania ww. dokumentacji. Ograniczały one skutki źle działającego systemu, jednak nie mogły ich wyeliminować. Do skontrolowanych archiwów wpłynęło ponad 51 tys. wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji (około 58 w dniu roboczym), przy czym okres ich rozpatrywania w Archiwum Państwowym w Warszawie (do którego wpłynęło 96% z nich) wydłużył się z 3-4 tygodni w 2013 r. do 6-8 miesięcy w 2016 r. Zainteresowani poszukiwali również dokumentacji w archiwach osobiście i telefonicznie (w czterech z pięciu archiwów załatwiono ponad 151 tys. takich próśb, około 171 w dniu roboczym). Z szacunków Archiwum Państwowego w Warszawie wynika jednak, że nie było ono w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji dla ponad połowy zgłaszających się petentów.

Skontrolowane oddziały ZUS stosowały się do obowiązujących przepisów, dokonując weryfikacji przedkładanej przez ubezpieczonych dokumentacji w oparciu o przewidziane prawem środki dowodowe. Przypadki nieuznania wynagrodzenia potwierdzonego właściwą dokumentacją zdarzały się sporadycznie. Realizacja ww. zadań odbywała się jednak na podstawie przepisów, które nie uwzględniały niekorzystnej sytuacji, w której znaleźli się ubezpieczeni na skutek opisanych wyżej wad systemu.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na względzie interesy ubezpieczonych, którzy nie skorzystali z wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania do podstawy wymiaru emerytur i rent (w przypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia) kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast „stawki zerowej", NIK wnioskowała do Prezesa ZUS o przeprowadzenie akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające powyższą zmianę, w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez:

- wprowadzenie przepisów umożliwiających przejęcie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców od podmiotów, które weszły w posiadanie i przechowują dokumentację bez tytułu prawnego;
- wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty przechowujące ww. dokumentację (niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego ją przechowują), a także pracodawców, których dokumentacja jest przechowywana, i okres, którego dotyczy;
- nadanie Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych uprawnienia umożliwiającego egzekwowanie od przechowawców ciążących na nich obowiązków ewidencyjnych;
- wprowadzenie przepisów umożliwiających kontrolę przez wskazany organ wszystkich podmiotów przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (a nie tylko wpisanych do rejestru) oraz rozszerzenie uprawnień kontrolnych na realizację wszystkich obowiązków, ciążących na tych podmiotach na podstawie ustawy o archiwach oraz prawidłowość udostępniania przez nie przechowywanej dokumentacji (do tej pory kontrolę można przeprowadzać jedynie w zakresie objętym wpisem do rejestru);

- rozszerzenie uprawnienia dyrektorów archiwów państwowych do zabezpieczania materiałów archiwalnych (art. 12a ustawy o archiwach) na dokumentację osobową i płacową pracodawców (m.in. w sytuacji niezrealizowania postanowień sądów rejestrowych, o których mowa w art. 51p i art. 51u ww. ustawy przez podmioty objęte tymi postanowieniami lub ustania bytu prawnego tych podmiotów);
- zmianę przepisów art. 51z i 51h ustawy o archiwach tak, aby zobowiązywały one Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych do nakazania złożenia w archiwum państwowym dokumentacji zagrożonej zniszczeniem, niezależnie od tego, czy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy, czy u innego podmiotu (Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych przyjmuje możliwą, ale zawężającą interpretację ww. przepisów, uznając że może przymusowo przejąć dokumentację jedynie wtedy, gdy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy);
- penalizację w rozdziale 5 ustawy o archiwach (dotyczącym dotychczas jedynie materiałów archiwalnych) czynów, polegających na porzuceniu, narażeniu na zniszczenie lub narażeniu na uszkodzenie dokumentacji osobowej i płacowej przez przechowawcę, a także nieprzekazaniu ww. dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności (art. 276 k.k. obejmuje jedynie niszczenie, uszkadzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie i usuwanie dokumentu).

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wnioskowała o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej w celu wprowadzenia zmian:

- w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.) – poprzez nadanie ZUS w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy dokumentacja pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy);
- w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237 poz. 1412) – poprzez rozszerzenie określonego w § 28 tego aktu prawnego katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy (przepis powinien określać przesłanki, które powinny być spełnione, aby taka dokumentacja mogła być uwzględniona w procesie ustalania prawa i wysokości świadczeń emerytalnych).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z ustaleniami kontroli skierowano do rzeczników dyscypliny finansów publicznych dwa zawiadomienia o ujawnieniu faktów, wskazujących na naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegających na:

- nieodprowadzeniu do budżetu państwa dochodów pobranych z tytułu przechowalnictwa dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (w Archiwach Państwowych w Gdańsku i w Warszawie), co stanowiło naruszenie art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- przeznaczeniu uzyskanych dochodów, gromadzonych na rachunku sum na zlecenie, na sfinansowanie wydatków ponoszonych przez jednostki (w Archiwach Państwowych w Białymstoku, w Gdańsku i w Warszawie), co stanowiło naruszenie art. 7 ww. ustawy.

Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych:

- wystąpili z wnioskiem o ukaranie dyrektora Archiwum Państwowego w Białymstoku za czyn określony w art. 7 ww. ustawy;
- odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego w zakresie czynów, co do których nastąpiło przedawnienie karalności, oraz wystąpili z wnioskiem o ukaranie dyrektora Archiwum Państwowego w Warszawie za pozostałe zarzucane czyny, określone w art. 6 pkt 2 i art. 7 ww. ustawy, co do których takie przedawnienie nie nastąpiło;
- odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego w zakresie czynów określonych w art. 7 ww. ustawy z uwagi na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz umorzyli postępowanie wyjaśniające w zakresie czynów określonych w art. 6 pkt 2 ww. ustawy, zarzucanych dyrektorowi Archiwum Państwowego w Gdańsku z powodu braku podstaw do przypisania winy sprawcy. Na postanowienie o umorzeniu postępowania NIK wniosła zażalenie do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/17/041

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania OHP w zakresie przygotowania i aktywizacji zawodowej młodzieży były skuteczne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Komenda Główna OHP, pięć komend wojewódzkich, osiem centrów edukacji i pracy młodzieży, dziewięć hufców pracy.

PROBLEM

Działania Ochotniczych Hufców Pracy są nakierowane na młodzież zagrożoną wypadnięciem z systemu edukacji lub nierealizującą obowiązku szkolnego albo osiągającą bardzo słabe wyniki w nauce. Są to często młodzi ludzie pochodzący z rodzin niepełnych, wielodzietnych, dotkniętych bezrobociem, o złej sytuacji materialnej lub patologicznych oraz tacy, którzy pomimo młodego wieku już weszli w konflikt z prawem. Uzupełnienie wykształcenia i zdobycie zawodu umożliwiającego szybkie podjęcie pracy jest dla tych osób szansą na rozpoczęcie samodzielnego życia.

OHP umożliwiają uczestnikom uzupełnienie wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz zdobycie kwalifikacji zawodowych pozwalających uzyskać zatrudnienie lub rozpoczęcie działalności gospodarczej na własny rachunek.

SYNTEZA

Ochotnicze Hufce Pracy w latach objętych kontrolą podejmowały wobec uczestników działania opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne i profilaktyczne, a także zapewniały wychowankom możliwość kształcenia i uzyskania kwalifikacji zawodowych. Działania te skoncentrowane były m.in. na przygotowaniu młodych ludzi do funkcjonowania na rynku pracy, uzupełnienia umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz pozyskaniu przez nich zatrudnienia. Według szacunków OHP w latach 2014-2016 połowa młodzieży zagrożonej przedwczesnym wypadnięciem z systemu edukacji była objęta wsparciem. W tym okresie jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP objęły swoimi działaniami, odpowiednio: 36 306; 36 465 i 35 998 osób. Liczba absolwentów wahała się natomiast od 9502 do 11 989.

W ocenie NIK działania Ochotniczych Hufców Pracy, które mają pomagać młodzieży przedwcześnie przerywającej z różnych powodów naukę, przyczyniają się do ukończenia edukacji w szkole i nauczenia zawodu przez większość osób zgłaszających się do OHP. Mało skuteczne są natomiast, zdaniem NIK, działania hufców w zakresie aktywizacji zawodowej uczestników OHP, rozumianej jako uzyskanie stabilnego miejsca zatrudnienia. Wynika to przede wszystkim z niedostosowania oferty kształcenia do oczekiwań rynku pracy, niewystarczającej współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi OHP na rzecz wspierania uczestników hufców, braku skutecznej możliwości egzekwowania od pracodawców wywiązywania się z deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego oraz niewystarczającego rozpoznania motywacji i predyspozycji uczestników hufców w trakcie rekrutacji. OHP są jednak wciąż istotnym elementem kształtowania rynku pracy, zwłaszcza dla młodzieży wymagającej wsparcia ze strony państwa.

Potencjał OHP nie był efektywnie wykorzystywany do zapewnienia wychowankom kompleksowego wsparcia. Współpraca hufców z jednostkami OHP wyspecjalizowanymi w usługach rynku pracy była niewystarczająca, co pogarszało szanse absolwentów OHP na znalezienie stabilnego zatrudnienia. Zadania związane z diagnozowaniem przez OHP potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży wymagającej zainteresowania ze strony hufców, realizowane były również w stopniu niewystarczającym. Problemy wystąpiły też w nadzorze sprawowanym przez Komendanta Głównego OHP nad podległymi mu jednostkami. Dotyczyły one w szczególności braku koordynacji w wydawaniu zarządzeń w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych, nieegzekwowania zaleceń formułowanych w wytycznych oraz niezapewnienia rzetelnej weryfikacji efektywności realizowanych zadań. W OHP nie wypracowano bowiem metod pozwalających na pełną ocenę efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, w tym adekwatności kosztów prowadzonej działalności w stosunku do jej wyników.

DOBRE PRAKTYKI

- W Pruszkowie od 2005 r. Hufiec OHP w Pruszkowie działa w Partnerstwie na rzecz Społeczności Lokalnej Miasta Pruszkowa. Jest to nieformalna i dobrowolna grupa osób skupiająca przedstawicieli jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych. W ramach Partnerstwa Hufiec planował i realizował działania odpowiadające na potrzeby mieszkańców oraz aktywizujące społeczność lokalną, które miały na celu: aktywizację i integrację społeczności lokalnej; udział i pomoc w organizacji imprez i akcji społecznościowych organizowanych przez instytucje lokalne; wymianę doświadczeń między partnerami; pozytywną zmianę wizerunku reprezentowanych instytucji; kompleksowość podejmowanych wspólnie działań; promocję imprez poprzez informacje w formie plakatów, ulotek; przygotowanie stoiska, sprzątanie oraz czynny udział w imprezach.
- Wdrożenie w roku szkolnym 2016/17 przez Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego OHP Wojewódzkiego Programu Adaptacyjnego „Dobrze mi w OHP". W ramach tego programu działaniami adaptacyjnymi objęto zrekrutowanych uczestników, włączano uczestników i ich opiekunów w życie Hufca oraz integrowano nowych uczestników z wychowawcą i grupą rówieśniczą.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Komendanta Głównego OHP o:

- wprowadzenie w raportach z analizy losów absolwentów wskaźników efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec absolwentów OHP umożliwiających otrzymanie jednoznacznych wyników badań;
- uzupełnienie raportów z analizy losów absolwentów na poziomie wojewódzkim i krajowym o informacje dotyczące zatrudnienia absolwentów w wyuczonym zawodzie, w celu pozyskania wiedzy w zakresie dostosowania oferty edukacyjnej OHP do oczekiwań rynku pracy;
- wypracowanie szczegółowych wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych umożliwiających bieżące i sprawne reagowanie na zachodzące zmiany na rynku pracy, w szczególności w zakresie powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy;
- wypracowanie zasad współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Ochotniczych Hufców Pracy na rzecz zapewnienia uczestnikom i absolwentom OHP kompleksowego wsparcia w przygotowaniu do aktywności zawodowej i wejścia na rynek pracy;
- wykorzystywanie możliwości wynikających z porozumienia zawartego z Państwową Inspekcją Pracy, jako narzędzia do monitorowania prawidłowości umów z pracodawcami;
- określenie górnego limitu liczebności grup wychowawczych w hufcach pracy na poziomie zapewniającym wychowawcom realną możliwość indywidualnej pracy z ich uczestnikami.

DE LEGE FERENDA

- Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien w rozporządzeniu MPiPS z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom rozważyć możliwość wprowadzenia uregulowań dotyczących obowiązku diagnozowania przez jednostki OHP przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji zatrudnienia. Zmiana przywołanego rozporządzenia powinna umożliwiać preferowanie przy refundacji wynagrodzeń tych pracodawców, którzy w znacznym stopniu wywiązują się ze składanych deklaracji.
- W ocenie NIK niezbędne jest również doprowadzenie przez MRPiPS do jednoznacznego uregulowania kwestii odnoszących się bezpośrednio do zakresu i sposobu prowadzenia nadzoru nad refundowaniem ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, w tym: stosowanych procedur, uprawnień osób sprawujących nadzór, formułowania zaleceń i ich egzekwowania.

Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży

Delegatura w Kielcach

P/17/071

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania podejmowane przez właściwe instytucje w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży są prawidłowe i skuteczne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Cyfryzacji, pięć wojewódzkich i dziesięć powiatowych komend policji, osiem gimnazjów i dwa zespoły szkół.

PROBLEM

W Polsce, jak i na świecie toczy się dyskusja na temat wpływu technologii informatycznej na życie dzieci i młodzieży. Wpływ ten niejednokrotnie może przybierać niekorzystną formę w postaci przemocy rówieśniczej z użyciem mediów elektronicznych w sieci – cyberprzemocy. Terminem tym specjaliści określają powtarzające się umyślne działanie sprawców, takie jak prześladowanie, zastraszanie, nękanie i wyśmiewanie z wykorzystaniem Internetu i narzędzi elektronicznych, m.in. sms-ów, e-maili, czatów, witryn i forów dyskusyjnych, naruszające prawa lub dobra osobiste osób, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne ofiar. Formy cyberprzemocy to: rozsyłanie kompromitujących materiałów, np. zdjęć i filmów, włamywanie się na konta pocztowe i konta komunikatorów w celu rozsyłania prywatnych lub fałszywych informacji, tworzenie ośmieszających lub dyskredytujących stron www, fałszywych blogów i profili na portalach społecznościowych.

Badania socjologiczne pokazały, że cyberprzemoc to nie tylko jednostkowe spektakularne przypadki, ale codzienne zjawisko wśród dzieci i młodzieży, którego skala, w zależności od przyjętej definicji problemu i metody badawczej, może dotyczyć od 20% do nawet ponad połowy dzieci i młodzieży.

W Polsce w ostatnim czasie coraz częściej media przytaczają poważne przypadki cyberprzemocy. Podobnie jak w innych krajach, badania pokazują jednak, że przypadki medialne to jedynie mały wycinek powszechnie występującego zjawiska.

W procesie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży istotną rolę odgrywają placówki oświatowe i jednostki Policji. Szkoły poprzez realizację programów profilaktycznych i wychowawczych prowadzonych przy udziale funkcjonariuszy Policji nakierowują w ramach zajęć szkolnych młodzież szkolną na właściwe wzorce postaw i zachowań.

SYNTEZA

Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Cyfryzacji, szkoły oraz Policja nie rozpoznały właściwie i nie określiły skali zagrożenia, jakie niesie cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży. MEN nie koordynowało działań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród uczniów, nie opracowało też wytycznych dotyczących cyberprzemocy m.in. dla szkół. W efekcie każda z kontrolowanych szkół opracowywała odpowiednie zasady postępowania osobno, we własnym zakresie. Policja z kolei przeprowadzała działania profilaktyczne w szkołach, o ile dyrektorzy zgłosili takie zapotrzebowanie. Nie dziwi więc fakt, że większość zdarzeń dotyczących cyberprzemocy nie jest ujawniana, choć uczniowie i nauczyciele przyznają w ankietach, że cyberprzemoc dotyczy ponad 1/3 uczniów.

Z badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK w trakcie kontroli (wśród 271 nauczycieli, 814 rodziców i 737 uczniów) wynikało, że zjawisko cyberprzemocy było wśród uczniów poważnym problemem. Z cyberprzemocą zetknęło się prawie 40% uczniów, blisko 30% rodziców oraz 45% ankietowanych nauczycieli.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Edukacji Narodowej i Minister Cyfryzacji nie dysponowali wiarygodnymi danymi na temat skali zjawiska cyberprzemocy. Przed opracowaniem programów rządowych – Bezpieczna i przyjazna szkoła I i II oraz „Bezpieczna+" – w MEN identyfikowano zagrożenia związane z cyberprzemocą, opierając się wyłącznie na ogólnodostępnych badaniach, które nie przedstawiały realnej skali cyberprzemocy. Minister Edukacji Narodowej nie koordynował działań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród uczniów, pomimo że zobowiązany jest do realizacji polityki oświatowej państwa i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem nadzoru pedagogicznego na terenie kraju. Nie zlecał kuratorom oświaty realizacji zadań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród uczniów. W MEN nie opracowano wytycznych, m.in. dla szkół, dotyczących cyberprzemocy.

Zarówno szkoły, jak i jednostki Policji nie dostrzegały skali problemu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Przygotowane przez większość skontrolowanych szkół programy profilaktyczne i wychowawcze bazowały na nierzetelnie zidentyfikowanym poziomie zagrożenia cyberprzemocą.

Skontrolowane jednostki Policji wraz z podległymi komisariatami w latach 2013-2016 przyjęły łącznie 89 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw związanych z cyberprzemocą. Zawiadomienia w powyższych sprawach składali przede wszystkim rodzice lub opiekunowie prawni małoletnich (ponad 67%). Jedynie trzy sprawy podjęto w wyniku własnych działań Policji. Postępowania przygotowawcze wszczęto w 82 sprawach, przy czym aż jedna trzecia z nich została umorzona głównie ze względu na niewykrycie sprawców.

Kontrola wykazała jednocześnie, że ofiarom zgłoszonej cyberprzemocy udzielono odpowiedniego wsparcia, a sprawcy cyberprzemocy ponieśli właściwe, zgodne z procedurami konsekwencje. Dla przykładu, w jednej ze skontrolowanych szkół po stwierdzeniu aktów cyberprzemocy podjęto m.in. następujące działania: przeprowadzono interwencyjne indywidualne rozmowy z uczniami (ofiarą, sprawcami, świadkami zdarzenia), rozmowy z innymi uczniami i zaproszonymi rodzicami, nawiązano współpracę z jednostką Policji, a także poinformowano rodziców o przysługujących środkach ochrony prawnej. Ponadto zastosowano odpowiednie formy pomocy psychologicznej dla ofiary i oceniono efekty podjętych działań. W stosunku do sprawców cyberprzemocy wyciągnięto konsekwencje.

DOBRE PRAKTYKI

Za dobrą praktykę w trakcie kontroli w Ministerstwie Cyfryzacji uznano inicjatywę związaną z podjęciem prac nad dokumentem *Działania edukacyjne w obszarze cyberbezpieczeństwa CyberEdukacja*, a w szczególności przypisanie w projekcie ww. dokumentu MC kluczowej roli integratora działań edukacyjnych w obszarze cyberedukacji i inkubatora pomysłów w tej dziedzinie, obecnie rozproszonych w różnych instytucjach i organizacjach.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W związku z ustaleniami kontroli NIK wskazała na potrzebę:

- kontynuowania przez Ministra Edukacji Narodowej podjętych, po zakończeniu kontroli NIK, działań koordynujących w zakresie upowszechniania w szkołach dobrych praktyk dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy oraz wypracowania skutecznych procedur w tym obszarze;
- wypracowania przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Komendanta Głównego Policji wspólnej koncepcji działań pozwalających na odpowiednie identyfikowanie problemu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży oraz właściwy przepływ informacji pomiędzy szkołami i jednostkami Policji w tym zakresie, co przyczyni się do skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania temu problemowi;
- identyfikowania przez dyrektorów szkół i komendantów właściwych jednostek Policji zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży oraz prowadzenia wspólnych i skoordynowanych działań profilaktycznych wśród uczniów dotkniętych lub zagrożonych tym zjawiskiem;
- podejmowania przez dyrektorów szkół działań zachęcających uczniów (i ich opiekunów prawnych) do ujawniania przypadków cyberprzemocy oraz stworzenia im dogodnych do tego warunków.

Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim

Delegatura w Olsztynie

P/17/086

CEL KONTROLI

Ocena, czy środowiskowe domy samopomocy (ŚDS) w województwie warmińsko-mazurskim skutecznie zaspokajały potrzeby w zakresie opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi oraz czy ich organizacja i funkcjonowanie były zgodne z obowiązującymi przepisami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie oraz – z obszaru tego województwa – 10 jednostek samorządu terytorialnego i 10 środowiskowych domów samopomocy.

PROBLEM

W Polsce w ostatnich latach systematycznie rośnie liczba osób z zaburzeniami psychicznymi. W 2014 r. osób takich było ok. 1,6 mln, czyli ponad 4% wszystkich mieszkańców. Specjalistyczne usługi opiekuńcze stają się zatem istotnym zadaniem ochrony zdrowia Polaków, angażującym na ten cel coraz większe środki finansowe z budżetu państwa.

Udzielanie pomocy, opieki i wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi jest podstawowym celem działalności środowiskowych domów samopomocy. Świadczą one usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Działalność środowiskowych domów samopomocy finansowana jest z dotacji celowych przyznawanych do realizacji gminie lub powiatowi na bieżące prowadzenie domów, jak również na rozwój ich infrastruktury.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zorganizowana na terenie województwa warmińsko-mazurskiego sieć działających w formie środowiskowych domów samopomocy placówek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zaspokaja obecne potrzeby lokalnych społeczności. W ostatnich latach na terenie tego województwa nastąpił wzrost liczby miejsc w ośrodkach wspomagających rodziny w zakresie opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi, co usytuowało województwo na pierwszym miejscu w kraju.

Osoby ubiegające się o miejsce w ŚDS kierowane były do tych placówek w zasadzie na bieżąco, znikoma była też liczba odmowy przyjęcia, stanowiąc zaledwie 0,1% wniosków złożonych w latach 2014-2016. Skontrolowane jednostki samorządu podejmowały działania na rzecz rozpoznania potrzeb lokalnych społeczności na usługi wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi, jednakże zakres tych działań był bardzo różny i niewystarczający. Kompleksowo potrzeby te rozpoznały zaledwie dwa spośród dziesięciu skontrolowanych samorządów, a pozostałe samorządy ograniczyły rozpoznanie potrzeb na ogół do jednego źródła danych, głównie informacji uzyskanych z miejskich lub gminnych ośrodków pomocy społecznej.

Izba pozytywnie oceniła osiągnięcie przez skontrolowane ŚDS, niemal na dwa lata przed wyznaczonym terminem, tzw. standardu usług bytowych. Niemal wszystkie ośrodki funkcjonujące na terenie województwa (97%) były odpowiednio przygotowane pod względem lokalowym oraz wyposażenia do wykonywania powierzonych im zadań. Obiekty skontrolowanych ośrodków nie posiadały barier architektonicznych – wyposażono je w udogodnienia umożliwiające funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym, m.in. podjazdy, rampy, windy. Siedem z dziesięciu skontrolowanych ŚDS zapewniło swoim uczestnikom pełen zakres wymaganych przepisami usług, w tym m.in. treningi: funkcjonowania w codziennym życiu, umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów czy umiejętności spędzania wolnego czasu. Podopiecznym zapewniono także transport oraz możliwość spożywania gorących posiłków.

W latach 2014-2016 na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury skontrolowanych ŚDS, właściwe JST otrzymały od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego ogółem blisko 32,2 mln zł dotacji celowych. Wojewoda nie w pełni jednak rzetelnie rozdysponowywał środki dotacji. Ustalono przypadki rozpatrywania wniosków samorządów o utworzenie nowych ŚDS lub uruchomienie nowych miejsc w domach już istniejących z zastosowaniem niejednolitych kryteriów przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu dofinansowania. Spośród 30 objętych kontrolą wniosków w trzech przypadkach dofinansowania udzielono , mimo że złożone przez samorządy wnioski nie zawierały żadnego uzasadnienia potrzeby utworzenia lub rozbudowy ŚDS, a w jednym z wniosków nie określono nawet szacunkowego kosztu tego zadania. W tym samym okresie trzem innym samorządom odmówiono dofinansowania rozbudowy istniejących placówek, mimo że ich wnioski były szczegółowo uzasadnione.

Nadzór i kontrola wojewody i samorządów nad funkcjonowaniem środowiskowych domów samopomocy i wykorzystaniem przez nie dotacji celowych, nie były realizowane w wystarczającym zakresie. Kontrole wojewody obejmowały tylko standardy jakościowe funkcjonowania, a spośród dziesięciu jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami NIK, tylko cztery przeprowadziły kontrole w pełnym zakresie, dwie ograniczyły się do przeprowadzania kontroli wyłącznie w zakresie prawidłowości świadczenia usług, a cztery w ogóle nie kontrolowały tych ośrodków.

Kontrola wykazała także nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o:

- egzekwowanie dołączania do wniosków, składanych przez samorządy na dofinansowanie zadań związanych z rozwojem infrastruktury środowiskowych domów samopomocy, programów inwestycji – w przypadku klasyfikowania wydatków jako inwestycyjne;
- weryfikowanie zgłaszanych potrzeb na nowe miejsca w ŚDS lub powstanie nowych domów samopomocy z rzetelnymi danymi;
- przeprowadzanie kontroli kompleksowych, obejmujących wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli, w tym w zakresie wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w zakresie stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych NIK skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, tj. wobec Wójta Gminy Lubomino, na podstawie art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, oraz w stosunku do jednego z członków komisji przetargowej, powołanej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w MOPS w Olecku, na podstawie art. 17 ust. 4 ww. ustawy.

Realizacja zamówień związanych z systemami teleinformatycznymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Departament Administracji Publicznej

I/16/001

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości realizacji zamówień teleinformatycznych oraz zabezpieczania interesów zamawiającego przez KRUS.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

PROBLEM

Kontrola została podjęta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na to, że utrzymanie oraz rozbudowa systemów teleinformatycznych KRUS jest obecnie kluczowym czynnikiem warunkującym sprawne i efektywne administrowanie systemem ubezpieczeń społecznych w rolnictwie. Odpowiedni nadzór nad funkcjonowaniem oraz efektywne wykorzystanie środków publicznych w tym zakresie są kluczowymi czynnikami determinującymi stabilność tego systemu w Polsce. W uzasadnieniu wskazano trzy podobszary wymagające kontroli:

- udzielanie i realizacja zamówień na zakup sprzętu, oprogramowania i systemów teleinformatycznych, w szczególności tych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zmówień publicznych;
- zawieranie umów-zleceń o dzieło w zakresie ekspertyz, doradztwa i opinii związanych z przygotowaniem, zakupem, wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych oraz nadzoru nad ich realizacją;
- udzielanie zamówień publicznych na wsparcie techniczne dla wybranych systemów IT oraz nadzór nad realizacją zawartych umów w kontekście zapewnienia właściwego funkcjonowania tych systemów.

SYNTEZA

Objęte kontrolą zamówienia publiczne w KRUS o wartości powyżej 30,0 tys. euro w zakresie wsparcia funkcjonowania systemów informatycznych zostały udzielone zgodnie z przepisami ustawy pzp. Zapewniono właściwą realizację umów na obsługę funkcjonowania kluczowych systemów informatycznych nSIU i FARMER oraz należycie zarządzano incydentami w zakresie dostępności tych systemów, w sposób celowy dokonywano zakupów sprzętu komputerowego, urządzeń i oprogramowania o wartościach nieprzekraczających kwoty 30,0 tys. euro. Zakupione urządzenia i oprogramowanie są wykorzystywane przez KRUS.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę m.in. na:

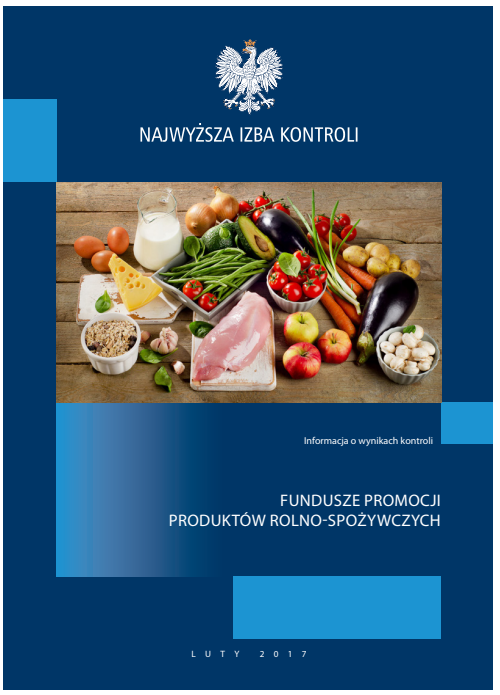
- zlecanie obsługi prawnej firmom zewnętrznym w zakresie reprezentowania KRUS przed Krajową Izbą Odwoławczą, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz przygotowania odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, pomimo zatrudniania przez KRUS radców prawnych;
- potrzebę rozważenia zmniejszenia roli firm zewnętrznych m.in. przy określaniu opisów przedmiotu zamówienia czy warunków udziału w postępowaniach;
- wyznaczanie zbyt krótkich (jedno- lub czterodniowych) terminów na składanie ofert w postępowaniach na świadczenie usług pomocy prawnej.

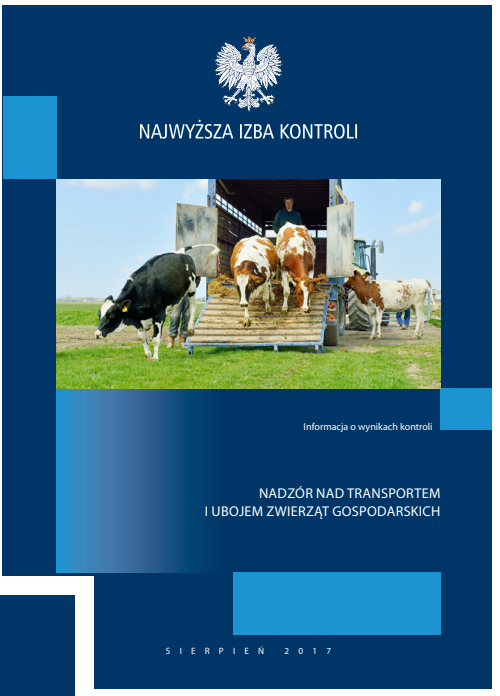
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o :

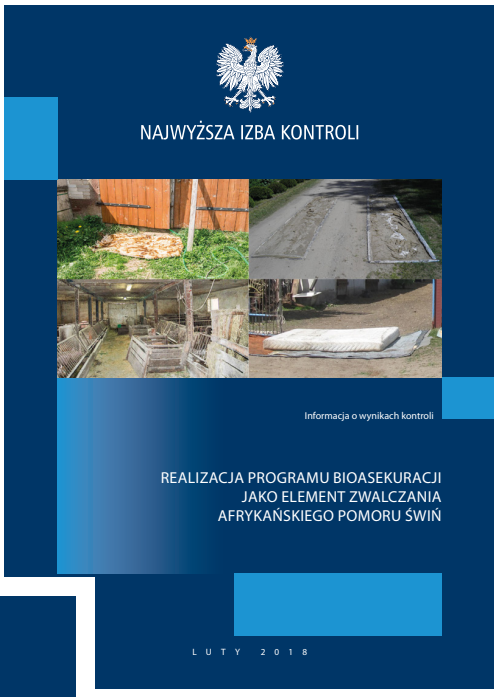
- sporządzanie wniosków o realizację zamówienia publicznego oraz ustalanie wartości szacunkowej zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro przed wysłaniem zapytań ofertowych do wykonawców, zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami KRUS;
- ujęcie zakupionych urządzeń do filtrowania treści internetowych w ewidencji środków trwałych.

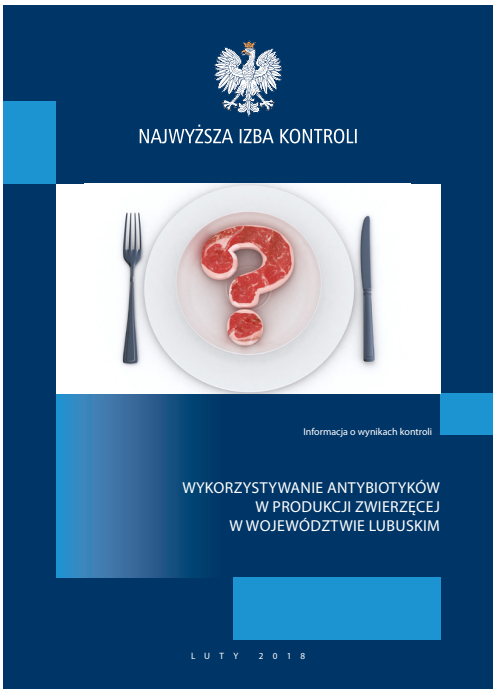
Rolnictwo
Rynki rolne





Rolnictwo
Rynki rolne





11. Rolnictwo. Rynki rolne

Od wielu lat rolnictwo boryka się z wieloma problemami. Nieodpowiednie praktyki rolnicze i nieodpowiednie korzystanie ze środowiska przyrodniczego skutkować mogą zagrożeniami dla bioróżnorodności, mogą doprowadzić do zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby, czy zmian klimatycznych. Ocena zachodzących zmian w otoczeniu rolnictwa jest corocznie przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Przeprowadzone w tym obszarze w 2017 r. kontrole dotyczyły produkcji zwierzęcej, hodowli roślin i problematyki rynków rolnych.

W obszarze dotyczącym produkcji zwierzęcej zostały omówione kontrole: *Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń, Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich, Wsparcie pszczelarstwa w Polsce,* a także *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*.

Rozprzestrzenianie się zakażenia wirusem afrykańskiego pomoru świń w Polsce sprawiło, że narasta zagrożenie przeniesienia zachorowań na obszary wolne od tej choroby. Jak dotąd, bioasekuracja jest zasadniczą metodą ochrony świń przed ASF, a podstawową przyczyną występowania tej choroby jest nieprzestrzeganie jej zasad. Podczas kontroli *Realizacji programu bioasekuracji jako elementu zwalczania afrykańskiego pomoru świń* Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Lekarza Weterynarii w zakresie przygotowania tego programu oraz nadzoru nad jego realizacją.

Cele określone w programie bioasekuracji nie zostały osiągnięte, w wyniku czego nie zapobieżono szerzeniu się wirusa ASF. Nie dostosowano również przepisów prawa do możliwości jego realizacji, a przyjęte w programie rozwiązania nie pozwalały na wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących likwidację stada nawet w przypadkach rażących naruszeń wymogów bioasekuracji. Zlikwidowano zaledwie 26% stad świń, podczas gdy około 90% gospodarstw nie zapewniło właściwych zabezpieczeń przeciwepizootycznych.

Ze względu na szczególne zagrożenie dla produkcji świń w Polsce i negatywne skutki dla krajowej gospodarki, niezbędne jest podjęcie zdecydowanych, a nawet rygorystycznych działań na rzecz zwalczania i uwolnienia Polski od choroby ASF. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa ASF w Polsce NIK uważa za konieczne objęcie programem bioasekuracji całego terytorium kraju oraz podjęcie takich działań przeciwepizootycznych, by wyprzedzały wystąpienie wirusa na nowych obszarach. Wprowadzenia wymaga rygorystyczne egzekwowanie wymogów bioasekuracji od wszystkich właścicieli gospodarstw utrzymujących trzodę chlewną. Konieczne jest też wzmocnienie inspekcji weterynaryjnej jako kluczowego organu administracji realizującego i nadzorującego bioasekurację w stadach świń, a także zwiększenie nadzoru nad powiatowymi lekarzami weterynarii realizującymi program bioasekuracji.

Natomiast w ramach kontroli *Nadzoru nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich* Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że podczas uboju i transportu tych zwierząt przepisy o ochronie zwierząt nie zawsze były przestrzegane, co wynikało z niewystarczającego i nieskutecznego nadzoru inspekcji weterynaryjnej nad działalnością osób odpowiedzialnych za przestrzeganie przepisów prawa o ochronie zwierząt gospodarskich: nad ubojem gospodarczym w rzeczywistości nie było nadzoru, a nad transportem zwierząt własnych przez rolników nadzór sprawowany był marginalnie. Nie zostały ujednolicone w tym zakresie przepisy krajowe z unijnymi. Nie uregulowano spraw dotyczących kwalifikacji uprawniających do przeprowadzania uboju zwierząt, jak również nie określono szczegółowych wymagań w zakresie uboju bez ogłuszenia.

W celu zapewnienia dobrostanu zwierząt oraz egzekwowania przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt podczas transportu i uboju, należy zwiększyć nadzór nad inspekcją weterynaryjną w zakresie działań prowadzonych na rzecz poprawy ochrony zwierząt, w tym kontroli ubojów zwierząt w celu pozyskania mięsa na użytek własny. Według NIK wskazane jest też dostosowanie przepisów o ochronie zwierząt do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej w zakresie uśmiercania zwierząt oraz podjęcie współpracy z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną zwierząt, w celu skuteczniejszego egzekwowania przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt w transporcie.

Pszczelarstwo, pomimo że jest niewielkim działem rolnictwa, pełni bardzo ważną rolę w produkcji roślinnej. W wyniku kontroli tego sektora NIK wykazała, że *Działania na rzecz pszczelarstwa w Polsce* w ograniczonym zakresie uwzględniały szczególną rolę pszczół w rolnictwie. Stwierdzono brak kompleksowej strategii na rzecz jego rozwoju, co stanowi poważne utrudnienie w prowadzeniu efektywnej polityki w zakresie wsparcia pszczelarstwa. W celu zapewnienia dalszego rozwoju

pszczelarstwa oraz bezpieczeństwa epizootycznego pszczół, zdaniem NIK, należy zwiększyć poziom wsparcia pszczelarstwa, gdyż aktualna pomoc udzielana tej gałęzi rolnictwa nie jest wystarczająca. Skutecznym narzędziem w realizacji tego celu byłoby opracowanie strategii na rzecz rozwoju pszczelarstwa, uwzględniającej m.in. szczególną rolę pszczół jako zapylaczy. Natomiast do zwiększenia ochrony i poprawy zdrowia pszczół powinno przyczynić się wzmocnienie nadzoru weterynaryjnego nad wszystkimi pasiekami, a wprowadzenie obowiązku rejestracji wszystkich podmiotów prowadzących pasieki wraz z nadaniem weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego i obowiązkiem corocznej aktualizacji rejestru pozwoliłoby na uzyskanie wiarygodnych danych o liczbie pasiek w Polsce i tym samym stanowiło cenną informację na potrzeby Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa.

Podczas kontroli *Wykorzystania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim* NIK zbadała efektywność realizacji zadań inspekcji weterynaryjnej w zakresie zapewnienia konsumentom bezpiecznej (wolnej od pozostałości antybiotyków) żywności, w tym m.in. oceniając przygotowanie do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem antybiotyków w produkcji zwierzęcej oraz współpracę pomiędzy inspekcjami oraz innymi organami zaangażowanymi w tej dziedzinie. Wyniki kontroli wskazały na powszechność stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, uzasadnianego względami leczniczymi. Jednak wskutek ww. niedomagań w sprawowaniu nadzoru, nie było możliwe rzetelne ustalenie faktycznych przyczyn ich stosowania. Ze względu na brak ogólnopolskiej bazy danych o użyciu antybiotyków lub obowiązku raportowania organom nadzoru faktu zastosowania antybiotyków, organy inspekcji nie dysponowały wiarygodnymi informacjami o skali i zakresie ich stosowania. Powszechne nadużywanie i nieodpowiedzialne stosowanie antybiotyków prowadzi do ograniczenia ich skuteczności w leczeniu chorób wywoływanych przez bakterie, a obecność ich pozostałości w produktach spożywczych może również wykazywać działanie niepożądane, stanowiące bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia człowieka.

Zapewnienie racjonalnego i bezpiecznego stosowania antybiotyków wymaga skoordynowanych i długofalowych przedsięwzięć wszystkich podmiotów zaangażowanych w tę problematykę. Niezbędne są również działania edukacyjno-informacyjne skierowane do jak najszerszego kręgu konsumentów. Warunkiem kluczowym dla prawidłowego obrotu i wykorzystywania antybiotyków w produkcji zwierzęcej jest zapewnienie skutecznego nadzoru nad tym obszarem. W związku z wynikami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zmianę formy i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt na taką, która da możliwość pełnego, chronologicznego odtworzenia przebiegu stosowania produktów leczniczych w czasie całego cyklu produkcyjnego zwierząt gospodarskich. Zasadne jest też podjęcie działań legislacyjnych w zakresie poszerzenia nadzoru farmaceutycznego inspekcji weterynaryjnej o możliwość przeprowadzania kontroli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierzęcą, przy jednoczesnym wzmocnieniu kadrowym nadzoru farmaceutycznego.

W badaniach kontrolnych prowadzonych przez NIK w 2017 r. Izba zwróciła też uwagę na prawidłowość funkcjonowania sektora hodowli roślin. Istotną w tym obszarze była kontrola pt. *Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.*

Ze względu na brak możliwości zwiększenia powierzchni upraw potrzeby żywnościowe świata determinują postęp biologiczny w produkcji rolniczej, który generuje wprowadzanie do produkcji ulepszonego materiału siewnego o wyższej wartości oraz poprawionej plenności. Dla Polski marginalizacja lub likwidacja krajowej hodowli może oznaczać napływ odmian niedostosowanych do rodzimych warunków klimatycznych, pogorszenie zdrowotności odmian, wzrost cen nasion i osłabienie konkurencyjności.

Podczas kontroli *Spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej* NIK wykazała ich nieskuteczność, pomimo prawidłowej realizacji wyznaczonych zadań. Efekty działalności hodowlanej spółek uległy pogorszeniu, na co wpływ miało przede wszystkim systematyczne ograniczanie dofinansowania hodowli roślin ze środków publicznych oraz istotne oddziaływanie na polski rynek globalnych koncernów chemiczno-nasiennych, przy niedostatecznej promocji i upowszechnianiu potencjału hodowlanego polskich spółek oraz kwalifikowanego materiału siewnego.

Strategiczne znaczenie spółek w kreowaniu postępu biologicznego w produkcji roślinnej ma obecnie charakter deklaratywny, co może mieć wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Dla zapewnienia kluczowego znaczenia spółek Izba wskazała podjęcie działań mających na celu jak najpełniejsze wykorzystanie oraz wypromowanie efektów ich prac hodowlanych. Przy formułowaniu wniosków pokontrolnych, uwzględniając fakt, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2016 r. rozpoczął prace nad projektem „Programu wsparcia hodowli roślin w Polsce" NIK zwróciła się o uwzględnienie w nim działań mających na celu poprawę skuteczności realizacji przez strategiczne spółki hodowli roślin zadań postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zintensyfikowanie działań na rzecz promocji i upowszechnienia stosowania kwalifikowanego materiału siewnego w rolnictwie.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zatwierdził w 2018 r. program wsparcia hodowli roślin w Polsce, w którym przewidziano działania mające na celu poprawę skuteczności realizacji przez spółki zadań postępu biologicznego w produkcji roślinnej oraz podjął nowe inicjatywy mające na celu promocję kwalifikowanego materiału siewnego odmian krajowej hodowli.

Badaniami kontrolnymi objęto w 2017 r. również *Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych*. Fundusze te spełniają społecznie pozytywną rolę i przyczyniają się do wzrostu eksportu polskich produktów rolno-spożywczych. W podjętej z inicjatywy własnej kontroli oceniono prawidłowość gromadzenia i wykorzystania środków na fundusze promocji oraz realizację zadań wynikających z ustawy o tych funduszach. NIK ustaliła, że funkcjonowanie funduszy promocji przyczyniło się znacząco do wzrostu wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE na programy informacyjne i promocyjne, a także do utrzymania dodatniego salda w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Jednakże koszty poniesione przez Agencję Rynku Rolnego na obsługę funduszy przekraczały limit określony ustawą o funduszach promocji i w znacznej części (72%-82%) pokrywane były z budżetu państwa, a tylko w 18%-28% – ze środków tych funduszy.

W celu korzystniejszego wykorzystania środków funduszy, a także efektywniejszego prowadzenia działań wspierających krajowych producentów żywności, NIK wnioskowała o opracowanie i wdrożenie długookresowej strategii promocji polskiej żywności, uwzględniającej specyfikę poszczególnych branż oraz ich wspólne cele, a także obniżenie kosztów obsługi tych funduszy.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych (P/16/042/KRR)*
2. *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich (P/16/043/KRR)*
3. *Wsparcie pszczelarstwa w Polsce (P/16/044/KRR)*
4. *Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/17/045/KRR)*
5. *Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń (P/17/046/KRR)*
6. *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim (P/17/108/LZG)*
7. *Prawidłowość działania służb i inspekcji funkcjonujących na wybranych przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego, w zakresie kontroli ilości i jakości importowanych zbóż (S/17/005/LLU). Prawidłowość działania służb i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości zbóż importowanych do Polski przez przejścia graniczne z terenu województwa podkarpackiego (S/17/003/LRZ).*

Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/16/042

CEL KONTROLI

Ocena realizacji zadań finansowanych z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych mających na celu promowanie i wspieranie spożycia oraz eksportu krajowych produktów rolno-spożywczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencja Rynku Rolnego.

PROBLEM

Postępująca liberalizacja handlu światowego, w tym produktami rolno-spożywczymi, mająca na celu ułatwienie swobodnego przepływu towarów na rynkach światowych, powoduje konieczność podejmowania działań wspierających konkurencyjność i wzmacniających pozycję produktów żywnościowych na tych rynkach, a także wspomagających zdobywanie nowych rynków. Podejmowane działania mają na celu wspieranie konkurencyjności przez budowanie trwałych powiązań handlowych, ugruntowanie pozycji polskich towarów na rynku unijnym oraz wybranych strategicznych rynkach światowych, a także zdobywanie nowych rynków.

Praktycznie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej sprzedaż produktów rolnych wspierana jest finansowo przez zinstytucjonalizowane działania, takie jak reklama, wspieranie eksportu, oznaczenia jakościowe czy organizowanie stoisk na targach i wystawach. Te formy pomocy dotyczą poszczególnych kategorii produktów, a nie konkretnej marki danego producenta. Promocja artykułów rolno-spożywczych staje się coraz ważniejszym czynnikiem decydującym o wzroście ich eksportu i konsumpcji.

W Polsce od 2009 r. obowiązuje ustawa o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych. Na jej podstawie funkcjonuje dziewięć funduszy mających na celu m.in. promowanie inicjatyw służących wzrostowi sprzedaży polskich produktów rolnych, poprawie jakości produkowanych wyrobów, integracji branżowej, a także wykorzystaniu środków unijnych na programy informacyjne i promocyjne.

SYNTEZA

Prezes Agencji Rynku Rolnego zapewnił obsługę funduszy promocji zgodnie z przepisami prawa i realizował uchwały komisji zarządzających. Środki funduszy promocji gromadzone były przez ARR zgodnie z ustawą o funduszach promocji. Koszty poniesione przez Agencję na obsługę funduszy przekraczały limit określony ustawą o funduszach promocji i w znacznej części (72%-82%) pokrywane były z budżetu państwa, a tylko w 18%-28% – ze środków tych funduszy.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi monitorował stan wykorzystania środków UE oraz wyniki handlu zagranicznego. Nadzorował również działalność Agencji w zakresie obsługi funduszy promocji poprzez analizę dokumentów planistycznych i sprawozdawczych oraz wyników kontroli w ARR. Minister prawidłowo powoływał członków komisji zarządzających funduszy promocji.

W ocenie NIK fundusze promocji spełniają społecznie pozytywną rolę i przyczyniają się do wzrostu eksportu polskich produktów rolno-spożywczych, a także do utrzymania dodatniego salda obrotu tymi produktami. Znacząco przyczyniły się do wykorzystania środków z budżetu UE, stanowiąc główne źródło współfinansowania unijnych programów informacyjnych i promocyjnych.

Niewystarczająca była kwota środków funduszy przekazywana na ich obsługę i ze względu na to, że przekraczała limit ustalony w ustawie o funduszach promocji, wymagała pokrycia z budżetu państwa. Wysokie koszty obsługi funduszy promocji wynikały m.in. z niepełnej informatyzacji tych zadań oraz skomplikowanych procedur obsługi wpłat na Fundusz Promocji Mleka.

W celu korzystniejszego wykorzystania środków funduszy, a także efektywniejszego prowadzenia działań wspierających krajowych producentów żywności, wskazane byłoby opracowanie i wdrożenie strategii uwzględniającej specyfikę poszczególnych branż oraz ich wspólne cele.

DOBRE PRAKTYKI

Stosowanie zasady SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound – koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel) przy realizacji projektów finansowanych z Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wniosek skierowany do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczył opracowania i wdrożenia długookresowej strategii promocji polskiej żywności, uwzględniającej wspólne cele branż oraz ich specyfikę.

Do Prezesa Agencji Rynku Rolnego NIK wnioskowała o:

- obniżenie kosztów obsługi funduszy promocji, m.in. przez optymalizację wykorzystania zasobów ludzkich oraz efektywniejsze korzystanie z narzędzi informatycznych;
- podjęcie współpracy z komisjami zarządzającymi w zakresie zmodyfikowania oceny efektów realizowanych zadań przez wykorzystanie doświadczeń z unijnych kampanii promocyjnych oraz wymianę dobrych praktyk między komisjami.

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych sposobu ustalania wysokości wpłat na Fundusz Promocji Mleka i ich dokonywania na zasadach przewidzianych dla pozostałych funduszy promocji.

Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/16/043

CEL KONTROLI

Ocena przestrzegania przepisów prawa dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu i uboju. Do głównych zagadnień objętych tematyką kontroli należał nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad przestrzeganiem przepisów prawa o ochronie zwierząt gospodarskich w transporcie i uboju; wykonywanie zadań nadzoru przez Inspekcję Transportu Drogowego nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt przez przewoźników; podejmowanie działań przez Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Transportu Drogowego w odpowiedzi na sygnały o nieprawidłowościach.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Głównym Inspektoracie Weterynarii (GIW), Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (GITD), w siedmiu wojewódzkich inspektoratach weterynarii (WIW), siedmiu wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego (WITG), 17 powiatowych inspektoratach weterynarii (PIW).

PROBLEM

Społeczne zainteresowanie dobrostanem zwierząt odczuwalne w ostatnich latach, nabrało szczególnego znaczenia głównie poprzez rosnącą świadomość konsumentów w zakresie metod produkcji surowców pochodzenia zwierzęcego. Prezentowane postawy są zgodne z teorią rozwoju społeczeństwa demokratycznego i zasadą rozszerzającego się kręgu Petera Singera, która głosi, że wraz z doskonaleniem ludzkości zakres zażyłości człowieka z otaczającym światem się powiększa, a obszar życzliwości i empatii człowiek kieruje także na świat zwierząt. Dziś w głosach opinii publicznej artykułuje się pragnienie maksymalnego ograniczenia cierpienia zwierząt i poszukiwania dróg edukacyjnych, prawnych i naukowych do osiągnięcia tego celu.

Podstawową normę prawną w odniesieniu do zwierząt wyraża zasada, w myśl której zwierzę, jako istota żyjąca i zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Zasada ta stała się fundamentem przyjętej w 1997 r. ustawy o ochronie zwierząt. Jest ona odtąd także najczęściej przywoływanym argumentem, gdy pojawia się problem niewłaściwego traktowania zwierząt. Wiele emocji i dyskusji na całym świecie wzbudza problem transportu zwierząt, w szczególności zwierząt rzeźnych, a także warunki ich uboju. Cierpienie psychiczne i fizyczne w trakcie uboju, a w szczególności w transporcie, skutkuje występowaniem stresu, ten z kolei przekłada się na jakość mięsa zwierząt rzeźnych. Jednym ze skutków niezapewnienia dobrostanu zwierząt są urazy (zasinienia i rozległe wylewy krwawe). Przyjmuje się, że ponad 50% urazów powstaje na skutek brutalnego lub niedbałego postępowania personelu podczas transportu lub uboju zwierząt.

SYNTEZA

Uzasadnieniem kontroli były wyniki realizacji przez Inspekcję Weterynaryjną programu „Zero tolerancji", które wykazały naruszanie dobrostanu zwierząt w transporcie i uboju. Również informacje przekazane przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną zwierząt oraz media wskazywały na przypadki niewłaściwego traktowania zwierząt gospodarskich w transporcie i uboju. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że podczas uboju i transportu zwierząt gospodarskich przepisy o ochronie zwierząt nie zawsze były przestrzegane. Inspekcja Weterynaryjna oraz Inspekcja Transportu Drogowego ujawniły nieprawidłowości w co piątej ubojni oraz w co setnym pojeździe przewożącym zwierzęta.

Właściwie sprawowany był nadzór nad specjalistycznym transportem zwierząt gospodarskich oraz ich ubojem w rzeźniach, niezależnie od znacznej skali dokonywanych ubojów bez ogłuszenia. W każdym przypadku zgłoszenia naruszenia przepisów o ochronie zwierząt organy inspekcji i nadzoru niezwłocznie podejmowały działania na rzecz ich humanitarnego traktowania. Nie uregulowano natomiast przyznawania świadectw kwalifikacji dla osób biorących udział w uśmiercaniu i działaniach związanych z uśmiercaniem zwierząt oraz szczegółowych zasad dotyczących uboju zwierząt bez ogłuszenia, zgodnie z przepisami unijnymi.

Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad przestrzeganiem przepisów prawa o ochronie zwierząt w gospodarstwach sprawowany był w ograniczonym zakresie. W rzeczywistości nadzoru nad ubojem gospodarczym nie było, a nad transportem własnych zwierząt przez rolników nadzór sprawowany był marginalnie. Współpraca organów Inspekcji Transportu Drogowego i Inspekcji Weterynaryjnej realizowana była w niewielkim stopniu, a z organizacjami społecznymi współdziałano przede wszystkim w zakresie zapewnienia dobrostanu koni.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczyły m.in. wzmożenia działań mających na celu dostosowanie przepisów o ochronie zwierząt do rozporządzenia Rady nr 1099/2009, w szczególności w zakresie przyznawania świadectw kwalifikacji dla osób biorących udział w uśmiercaniu i działaniach związanych z uśmiercaniem zwierząt.

Do Głównego Lekarza Weterynarii NIK wnioskowała o zwiększenie nadzoru nad Inspekcją Weterynaryjną w zakresie działań prowadzonych na rzecz poprawy ochrony zwierząt, w tym określenie metodyki i zakresu kontroli ubojów zwierząt na terenie gospodarstwa w celu pozyskania mięsa na użytek własny.

Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego NIK skierowała wnioski dotyczące:
- ujednolicenia zakresów kontroli przedsiębiorców zajmujących się transportem zwierząt, w celu obligatoryjnej kontroli zagadnień dotyczących przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt w transporcie;
- podjęcia współpracy z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną zwierzat w celu skuteczniejszego egzekwowania przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt w transporcie;
- rozważenia wystąpienia do Inspekcji Weterynaryjnej o udostępnienie systemu TRACES w celu planowania kontroli transportów zwierząt.

Wnioski skierowane do powiatowych lekarzy weterynarii dotyczyły m.in.:
- objęcia nadzorem uboju zwierząt na terenie gospodarstw w celu produkcji mięsa na użytek własny;
- egzekwowania terminowych i kompletnych powiadomień przez właścicieli zwierząt o planowanych ubojach w celu pozyskania mięsa na potrzeby własne;
- zamieszczania kompletnych i rzetelnych informacji w rejestrach podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną;
- podjęcia działań w celu prowadzenia wspólnych kontroli transportów zwierząt w ramach zawartego porozumienia Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Transportu Drogowego;
- prowadzenia kontroli podmiotów nadzorowanych (miejsc odpoczynku, miejsc gromadzenia zwierząt) zgodnie z częstotliwością określoną w instrukcjach GLW.

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli NIK wnioskowała o zmianę ustawy o ochronie zwierząt w zakresie objęcia regulacją uboju według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne z ograniczeniem do związków wyznaniowych zarejestrowanych w Polsce.

Wsparcie pszczelarstwa w Polsce

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/16/044

CEL KONTROLI

Ocena działań na rzecz pszczelarstwa z uwzględnieniem szczególnej roli pszczół w rolnictwie, a w szczególności ocena: czy polityka państwa w zakresie ochrony i wsparcia pszczelarstwa jest wystarczająca w stosunku do problemów w sektorze pszczelarskim; czy postulaty zainteresowanych organizacji i instytucji zostały uwzględnione w programach realizowanych na rzecz sektora pszczelarstwa; czy realizacja celów oraz zadań zawartych w programach na rzecz wsparcia pszczelarstwa była skuteczna; czy nadzór nad realizacją zadań w zakresie wsparcia pszczelarstwa realizowany był prawidłowo.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Rynku Rolnego oraz w pięciu wybranych wojewódzkich związkach pszczelarskich z siedzibami w Poznaniu, Lublinie, Rzeszowie, Olsztynie i Krakowie.

PROBLEM

Pszczoły zawsze były ważną i nieodłączną częścią ekosystemu. Miliony lat ewolucji sprawiły, że wzajemne uzależnienie istnienia roślin owadopylnych i pszczół wyklucza brak jednego z nich w ekosystemie. Od zapylania uzależnionych jest 60 gatunków roślin rolniczych i 140 gatunków roślin ogrodniczych, czyli ponad 80% gatunków roślin uprawianych w Polsce. Ekonomiści oszacowali, że dochód, jaki uzyskuje się dzięki działalności zapylającej pszczół, wynosi od 4,1 do 7,4 mld zł.

Pszczoły w Polsce wymierają w niepokojącym tempie. Trudno sobie wyobrazić, jakie mogą być skutki wyginięcia pszczół – od ich pracy (zapylania) zależy bowiem 3/4 produkcji żywności, jaką spożywa człowiek. Ich praca ma również wpływ na istnienie ogromnej liczby gatunków roślin i zwierząt, które żywią się nasionami i owocami powstałymi właśnie dzięki ich pracy.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. W listopadzie 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję dotyczącą sytuacji w pszczelarstwie, w której podkreślono konieczność ochrony pszczelarzy europejskich oraz podejmowania przez państwa członkowskie działań na rzecz wsparcia sektora pszczelarskiego. Problemy pszczelarstwa polskiego, tj. m.in. masowe wymieranie pszczół, wpływ środków ochrony roślin na populację pszczół, zła sytuacja w branży pszczelarskiej oraz konieczność wsparcia gospodarstw pszczelarskich, były wielokrotnie przedmiotem interpelacji i zapytań poselskich oraz przedmiotem zainteresowania środków masowego przekazu. Przy planowaniu kontroli uwzględniono również fakt, że działania administracji rządowej na rzecz zapobiegania powyższym problemom poprzez skuteczne wsparcie branży pszczelarskiej nie były dotychczas przedmiotem kontroli NIK.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały brak jednolitej koncepcji, która determinowałaby kierunki rozwoju pszczelarstwa oraz zmianę pokoleniową pszczelarzy, a także wskazywałaby dostępne narzędzia wsparcia tej branży w Polsce. Brakowało także kompleksowej strategii na rzecz rozwoju pszczelarstwa. Branża ta podlegała przepisom wielu ustaw i rozporządzeń w obrębie różnych obszarów, w tym ochrony zdrowia pszczół, stosowania środków ochrony roślin i finansowej pomocy państwa, które jednak nie regulowały wszystkich zagadnień umożliwiających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz pszczelarstwa polegały przede wszystkim na wydawaniu aktów prawnych regulujących stosowanie środków ochrony roślin w rolnictwie, opracowywaniu programów wsparcia pszczelarstwa i nadzorowaniu ich realizacji, zlecaniu podległym instytutom badań nad chorobami pszczół oraz publikacji materiałów edukacyjnych o zagrożeniach dla owadów zapylających. Przy opracowywaniu programów wsparcia pszczelarstwa minister współpracował z zainteresowanymi organizacjami pszczelarskimi. Brakowało natomiast współpracy z Ministrem Zdrowia w zakresie monitorowania skuteczności leków na choroby pszczół.

Wyniki kontroli wykazały ponadto, że Inspekcja Weterynaryjna sprawowała nadzór wyłącznie nad zarejestrowanymi pasiekami wprowadzającymi na rynek produkty pszczele. Pozostałe pasieki nie były objęte tym nadzorem.

Podstawowym narzędziem wsparcia sektora pszczelarskiego były trzyletnie krajowe programy opracowywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Celem tych programów, realizowanych przez Agencję Rynku Rolnego z wkładem środków publicznych w wysokości około 20 mln zł rocznie, była poprawa warunków produkcji i wprowadzania do obrotu produktów pszczelich. W realizowanych do 2016 r. krajowych programach wsparcia pszczelarstwa nie określano wskaźników skuteczności poszczególnych działań będących podstawowym miernikiem oceny ich realizacji.

Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Prezesa Agencji Rynku Rolnego zapewnił prawidłową realizację Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa na lata 2013-2016. Realizacja programu przyczyniła się do wzrostu liczby pszczelarzy o 18,9%, rodzin pszczelich o 11,9% oraz produkcji miodu o 9,7%.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o opracowanie strategii na rzecz rozwoju pszczelarstwa, z uwzględnieniem szczególnej roli pszczół w rolnictwie jako owadów zapylających, a także mającej na celu wsparcie młodych pszczelarzy.

DE LEGE FERENDA

W celu zapewnienia dalszego rozwoju pszczelarstwa oraz bezpieczeństwa epizootycznego pszczół Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę podjęcia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań w zakresie opracowania projektu nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, przez wprowadzenie obowiązku rejestracji wszystkich podmiotów prowadzących pasieki wraz z nadaniem weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego oraz obowiązku przeprowadzania corocznej aktualizacji rejestru, a także objęcie w art. 85 ust. 1 pkt 1 tej ustawy sankcją karną (grzywną) również niepowiadomienia o zaprzestaniu prowadzenia takiej działalności. Penalizacja tego zdarzenia zdyscyplinuje podmioty prowadzące działalność nadzorowaną i pozwoli wyeliminować podwójną rejestrację rodzin pszczelich.

Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/17/045

CEL KONTROLI

Ocena, czy spółki hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej skutecznie realizowały zadania postępu biologicznego w rolnictwie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa w Warszawie, sześć spółek hodowli roślin, w których prawa z udziałów wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych.

PROBLEM

Potrzeby żywnościowe człowieka, ze względu na brak możliwości zwiększenia powierzchni upraw, powinny zostać pokryte przez systematyczne zwiększanie plonowania roślin uprawnych. Wśród innowacji w produkcji roślinnej podstawowym czynnikiem plonotwórczym jest postęp biologiczny, polegający na doskonaleniu genetycznym roślin w taki sposób, żeby były wydajniejsze oraz jakościowo lepsze z punktu widzenia wymagań człowieka. Jest on obecnie uważany za najważniejszy czynnik oddziałujący na wzrost efektywności ekonomicznej rolnictwa i jest najtańszym środkiem produkcji.

Hodowla twórcza roślin w Polsce prowadzona jest głównie w ośmiu spółkach hodowli roślin, których prawa z udziałów wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych, a od 1 września 2017 r. prawa te wykonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Spółki hodowli roślin prowadzące własne programy hodowlane, w oparciu o odmiany dostosowane do regionalnych warunków uprawy i klimatycznych Polski, mają za zadanie zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe kraju i stabilizację cen materiału nasiennego.

SYNTEZA

Działania spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej na rzecz postępu biologicznego w produkcji roślinnej były nieskuteczne, pomimo na ogół prawidłowej realizacji przez spółki wyznaczonych zadań.

Efekty działalności hodowlanej spółek uległy pogorszeniu. Wpływ na to miało przede wszystkim systematyczne ograniczanie dofinansowania hodowli roślin ze środków publicznych oraz istotne oddziaływanie na polski rynek globalnych koncernów chemiczno-nasiennych, przy niedostatecznej promocji i upowszechnieniu potencjału hodowlanego spółek oraz kwalifikowanego materiału siewnego w praktyce rolniczej. Strategiczne znaczenie spółek w kreowaniu postępu biologicznego w produkcji roślinnej ma obecnie charakter deklaratywny, co może mieć wpływ na ograniczenie bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i zaprzestaniu od 2008 r. dofinansowania hodowli twórczej roślin ze środków budżetowych oraz wsparcia finansowego spółek ze środków Agencji Nieruchomości Rolnych, w 2011 r. nastąpił blisko 40-procentowy spadek rejestracji odmian roślin i ten niższy poziom utrzymuje się nadal.

W latach 2014-2016 udział zagranicznych odmian w krajowym rynku nasiennym przeważał nad odmianami wyhodowanymi przez spółki, a udział kwalifikowanego materiału siewnego zbóż i ziemniaków w zasiewach klasyfikował Polskę na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej oraz nie zapewniał wymaganego przez prawidłową agrotechnikę odnowienia tego materiału.

Według oceny NIK gospodarka finansowa i majątkowa spółek na ogół prowadzona była prawidłowo, pomimo pogorszenia ich sytuacji finansowej, na co istotny wpływ miały niższe przychody ze sprzedaży, niepełne pokrycie kosztów hodowli przychodami z tej działalności, a także zmniejszenie płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Stwierdzono pojedyncze przypadki utrzymywania przez spółki obiektów niezgodnie z prawem budowlanym, co było wynikiem niedostatecznego nadzoru zarządów spółek oraz Agencji Nieruchomości Rolnych.

Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych wykonywał prawa z udziałów w spółkach hodowli roślin, jednak nadzór ten był niepełny. Agencja Nieruchomości Rolnych nie wskazywała spółkom pożądanych efektów prowadzonych prac hodowlanych, a także nie analizowała ich udziału w produkcji i sprzedaży kwalifikowanego materiału siewnego w rynku nasiennym.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizował zadania w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej, jednak jego działania na rzecz zwiększenia udziału kwalifikowanego materiału siewnego w rolnictwie były niewystarczające. Brak było kompleksowych analiz dotyczących udziału sprzedaży kwalifikowanego materiału siewnego spółek w rynku nasiennym.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:

- uwzględnienie w „Programie wsparcia hodowli roślin w Polsce" działań mających na celu poprawę skuteczności realizacji przez strategiczne spółki hodowli roślin zadań postępu biologicznego w produkcji roślinnej;
- zintensyfikowanie działań na rzecz promocji i upowszechnienia stosowania kwalifikowanego materiału siewnego w rolnictwie.

Do Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa NIK wnioskowała o:

- wyznaczenie spółkom hodowli roślin zadań wraz z efektami do osiągnięcia adekwatnych do ich strategicznego znaczenia w kreowaniu postępu biologicznego w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych;
- wzmocnienie nadzoru nad spółkami hodowli roślin w zakresie realizacji obowiązków wynikających z prawa budowlanego.

Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/17/046

CEL KONTROLI

Ocena, czy zostały osiągnięte cele wynikające z programu bioasekuracji stad świń.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Inspektorat Weterynarii, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Białymstoku, pięć powiatowych inspektoratów weterynarii i pięć biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w woj. podlaskim.

PROBLEM

Afrykański pomór świń (ASF) jest wysoce zaraźliwą i śmiertelną chorobą świń domowych oraz dzików, której wystąpienie powinno skutkować natychmiastowym zabiciem zwierząt i ich utylizacją. Wirus ten powoduje zachorowalność zwierząt od 40 do 65% i śmiertelność od 85 do 100%. Nie jest on chorobotwórczy dla człowieka, jednak kraje, w których potwierdzono jego obecność, narażone są na ogromne straty ekonomiczne.

W Polsce pierwszy przypadek ASF u dzików wystąpił w 2014 r. Dalsze rozszerzenie ASF może mieć poważne skutki ekonomiczne dla polskiej gospodarki. Przede wszystkim może spowodować zamknięcie rynków, na które polskie firmy eksportują wieprzowinę (np. Kanady, USA, czy Hongkongu). Już utracono rynek chiński, gdzie rocznie eksportowano 52 tys. ton wieprzowiny. Choroba może spowodować także skutki o charakterze społecznym, tj. zmniejszenie liczby gospodarstw utrzymujących świnie i zmianę w modelu chowu świń – będą się tym zajmowały głównie duże, dobrze zabezpieczone przeciwepizootycznie gospodarstwa. Rozszerzenie ASF spowoduje także straty wizerunkowe Polski i obniżenie wiarygodności polskich branż chowu trzody chlewnej i mięsa wieprzowego.

Gospodarstwa nieprzestrzegające zasad bioasekuracji stwarzają zagrożenie dla innych podmiotów, nawet zabezpieczonych przeciwepizootycznie. Choroba w jednym, nawet niewielkim stadzie świń, naraża na straty każdą fermę zabezpieczoną przed przeniknięciem wirusa.

W 2015 r. wprowadzono „Program bioasekuracji stad świń", którego celem jest zapobieganie dalszym zakażeniom wśród tych zwierząt i minimalizowanie ryzyka introdukcji wirusa ASF do gospodarstw.

Jak dotąd, bioasekuracja jest zasadniczą metodą ochrony świń przed ASF, a podstawową przyczyną występowania tej choroby jest nieprzestrzeganie jej zasad.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Lekarza Weterynarii w zakresie przygotowania oraz nadzoru nad realizacją programu bioasekuracji w stadach świń w województwie podlaskim w latach 2015-2016 i I półroczu 2017 r.

Określone w programie cele, a przede wszystkim cel główny programu, jakim było utrzymywanie świń wyłącznie w stadach o najwyższym poziomie bioasekuracji, nie zostały osiągnięte, w wyniku czego nie zapobieżono szerzeniu się wirusa ASF. Dotychczas choroba ta nie została zatrzymana i rozprzestrzenia się na kolejne województwa.

Nieskuteczność podejmowanych działań wynikała przede wszystkim z niewłaściwego przygotowania programu oraz jego nierzetelnej realizacji. Rolnicy nie przestrzegali zasad regulujących prawidłowe zabezpieczenie przeciwepizootyczne gospodarstw, kontrole inspekcji weterynaryjnej w gospodarstwach utrzymujących świnie były nierzetelne (na co mogła mieć wpływ zbyt mała liczba lekarzy zatrudnionych w powiatowych inspektoratach weterynari, w stosunku do zakresu wykonywanych przez nich zadań). Przeszkodą w realizacji programu była też rozdrobniona struktura gospodarstw i stosunkowo wysokie koszty zabezpieczeń. Aż 90% gospodarstw nie posiadało skutecznych zabezpieczeń przeciwepizootycznych.

Właścicielom gospodarstw, w ramach programu, umożliwiono dobrowolną rezygnację z utrzymywania świń i zapewniono za to rekompensaty. Jednak niewielu posiadaczy świń skorzystało z tej możliwości, a liczba zlikwidowanych stad świń w wyniku niespełniania wymogów programu bioasekuracji była niewielka.

Ponadto przepisy prawa określające zasady działania programu zostały tak skonstruowane, że jego realizacja już w dacie wprowadzenia nie mogła być w pełni skuteczna. Wymagano np. prowadzenia rejestru wejść osób do pomieszczeń, w których trzymane są świnie, czy stosowania odzieży i obuwia ochronnego, a nie wymagano np. przestrzegania obowiązku wyłożenia mat dezynfekcyjnych przed wjazdem i wyjazdem z gospodarstwa oraz przed wejściami do pomieszczeń, w których utrzymywane są świnie. Przyjęte w programie rozwiązania nie pozwalały na wydanie decyzji nakazujących likwidację stada nawet w przypadku rażących naruszeń wymogów bioasekuracji, jeżeli tylko spełnione zostały wymagania określone w programie.

Niewystarczający był nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad realizacją programu bioasekuracji. Nie określono metod i sposobu oceny stopnia jego wykorzystania, które umożliwiłyby wczesne podjęcie działań naprawczych pozwalających na pełną realizację celów.

Nieskuteczny był także nadzór Głównego Lekarza Weterynarii nad realizacją programu. Nadzór sprowadzał się do bezkrytycznego przyjmowania informacji o uznawaniu gospodarstw za spełniające najwyższy stopień bioasekuracji, pomimo że liczba likwidowanych stad wskazywała na niepełną realizację celów programu. Nie kontrolowano prawidłowości weryfikacji zabezpieczeń przed chorobami zakaźnymi, dokonywanych przez powiatowych lekarzy weterynarii.

Kontrole wykonywane przez inspekcję weterynaryjną w gospodarstwach, których właściciele nie złożyli oświadczeń o niespełnieniu wymagań programu, były przeprowadzane nierzetelnie, a o uznaniu gospodarstwa za spełniające wymogi bioasekuracji dowolnie decydował lekarz prowadzący kontrolę. Często w protokołach stan zabezpieczeń podawano jako prawidłowy, nawet w przypadkach niezgodności z wymaganiami określonymi przepisami prawa. Stwarzało to pozory zabezpieczenia przed zakażeniami.

W większości skontrolowanych biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nierzetelnie prowadzono ewidencję podmiotów utrzymujących świnie, a we wszystkich skontrolowanych powiatowych inspektoratach weterynarii nieprawidłowe były rejestry podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną związaną z utrzymywaniem świń w gospodarstwach. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania i wypłaty środków za likwidowane stada świń w ramach programu bioasekuracji.

Zanotowano przypadki niezrealizowania wniosków pokontrolnych stwierdzonych po kontroli P/14/124, dotyczącej skuteczności przyjętych procedur podejmowanych działań w celu ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia w Polsce afrykańskiego pomoru świń, pomimo poinformowania NIK o ich realizacji.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli oraz rozprzestrzenianiem się wirusa ASF w Polsce Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:

- podejmowanie działań przeciwepizootycznych, wyprzedzających wystąpienie wirusa na nowych obszarach, oraz rozważenie objęcia programem bioasekuracji całego terytorium kraju;

- wzmocnienie Inspekcji Weterynaryjnej jako kluczowego organu administracji realizującego i nadzorującego bioasekurację w stadach świń;
- wzmocnienie nadzoru nad Głównym Lekarzem Weterynarii w zakresie efektywnej realizacji programu bioasekuracji;
- wystąpienie do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zmniejszanie restrykcji przepisów sanitarnych w strefach zapowietrzonych i zagrożonych, w miarę stopniowego wykluczania wystąpienia wirusa ASF, dzięki zastosowaniu skutecznej diagnostyki zwierząt.

Do Głównego Lekarza Weterynarii NIK wnioskowała o:

- zwiększenie nadzoru nad powiatowymi lekarzami weterynarii realizującymi program bioasekuracji oraz wyegzekwowanie prowadzenia przez nich prawidłowych rejestrów podmiotów utrzymujących trzodę chlewną;
- rygorystyczne egzekwowanie wymogów bioasekuracji od wszystkich właścicieli gospodarstw utrzymujących trzodę chlewną.

Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim

Delegatura w Zielonej Górze

P/17/108

CEL KONTROLI

Ocena, czy prawidłowo sprawowano nadzór nad stosowaniem antybiotyków w produkcji zwierzęcej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gorzowie Wlkp. oraz osiem powiatowych inspektoratów weterynarii z województwa lubuskiego.

PROBLEM

Antybiotyki w hodowli stosuje się powszechnie od lat 40. XX w. Dodanie ich do paszy, powoduje szybszy wzrost masy przy jednoczesnym ograniczeniu pokarmu – przez co zwiększyła się opłacalność chowu. W latach 70. ubiegłego wieku zauważono, że taka praktyka ma niebezpieczne skutki uboczne.

W Unii Europejskiej od 2006 r. panuje całkowity zakaz podawania zwierzętom hodowlanym hormonów wzrostu oraz pasz i mączek zwierzęcych zawierających antybiotyki, które mogłyby sprawić, że zwierzę będzie dorodniejsze. Z kolei podawanie antybiotyków w celu leczenia chorób zwierząt jest ściśle reglamentowane przepisami prawa. Zgodnie z wymogami prawa farmaceutycznego produkty lecznicze weterynaryjne, w tym antybiotyki, mogą być podawane zwierzętom jedynie w celu ratowania życia lub zdrowia, a w szczególności ograniczenia cierpienia zwierząt tylko i wyłącznie za zgodą i pod kontrolą lekarza weterynarii opiekującego się danym zakładem produkcyjnym. Pomimo tego, zużycie antybiotyków w hodowli rośnie. W 2013 r. w hodowli w Polsce zużyto ok. 2 mld tabletek o zawartości 250 mg substancji czynnej. Tymczasem spożywanie przez ludzi wraz z pokarmem pozostałości antybiotyków może nieodwracalnie wpłynąć na rozwój oraz powodować: alergie, choroby jelit, nowotwory. Nawet małe dawki antybiotyków przyjmowane z żywnością przez dłuższy czas mogą przyczyniać się do powstawania w organizmie ludzkim lekoodpornych szczepów bakteryjnych.

W Polsce nie ma jednej instytucji zajmującej się bezpieczeństwem żywności. Zadania z zakresu bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego realizuje Inspekcja Weterynaryjna. Z kolei Państwowa Inspekcja Sanitarna realizuje zadania z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego nad warunkami zdrowotnymi żywności i żywienia.

SYNTEZA

Kontrola NIK wykazała, że organy skontrolowanych inspekcji weterynaryjnych, na ogół zgodnie z obowiązującymi planami i wymogami formalnymi, sprawowały nadzór nad wykorzystywaniem antybiotyków w produkcji zwierzęcej. Jednakże podejmowane w ramach działań nadzorczych kontrole i badania monitoringowe nie pozwalały na rzetelną ocenę zasadności i prawidłowości stosowania antybiotyków, a także nie gwarantowały ochrony konsumentów przed skutkami ich nieprawidłowego stosowania.

Nieskuteczność nadzoru jest konsekwencją przede wszystkim obowiązującego modelu sprawowania nadzoru, braku właściwych narzędzi prawnych lub rozwiązań organizacyjnych, a także nieopracowania zasad racjonalnego i bezpiecznego stosowania antybiotyków. Również niewystarczająca obsada kadrowa Inspekcji, będąca następstwem niedostatecznego poziomu finansowania, przy dużym obciążeniu licznymi obowiązkami pracowników, przekładała się negatywnie na zakres i sposób realizacji

zadań. Ze względu na brak ogólnopolskiej platformy/bazy danych o użyciu antybiotyków lub obowiązku raportowania organom nadzoru faktu zastosowania antybiotyków, organy Inspekcji nie dysponowały wiarygodnymi informacjami o skali i zakresie ich stosowania. Również, kluczowe dla rzetelnego sprawowania nadzoru, kontrole w zakresie ewidencji leczenia zwierząt, z uwagi na aktualnie obowiązującą formę i sposób prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt, a także ograniczone uprawnienia nadzoru farmaceutycznego, nie stanowiły skutecznego narzędzia nadzoru.

Wyniki kontroli wskazały na powszechność stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, uzasadnianego względami leczniczymi. Jednak, wskutek ww. niedomagań w sprawowaniu nadzoru, nie było możliwe rzetelne ustalenie faktycznych przyczyn ich stosowania. Organy Inspekcji na ogół rzetelnie prowadziły postępowania w sprawie rejestracji podmiotów podlegających nadzorowi, a w przypadku stwierdzenia nielegalnej działalności podejmowały działania nadzorcze. Wyniki kontroli wskazały jednak, że wskutek niedopełnienia obowiązków rejestracyjnych przez znaczną część hodowców, przy jednoczesnej biernej postawie Inspekcji w ich identyfikacji, podmioty te nie były ujmowane w urzędowych rejestrach. Niewystarczający był nadzór nad sprzedażą produktów pochodzenia zwierzęcego na targowiskach. Część inspektoratów nie prowadziła w ogóle takich kontroli, a w pozostałych kontrole były incydentalne. Skontrolowane inspekcje nie inicjowały i nie angażowały się w prowadzone wspólnie z innymi podmiotami (np. lekarzami wolnej praktyki, organizacjami hodowców, producentów żywności lub konsumentów) długofalowe i skoordynowane przedsięwzięcia na rzecz prawidłowego wykorzystywania antybiotyków w produkcji zwierzęcej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie i koordynację działań, we współpracy z Głównym Lekarzem Weterynarii, organami samorządu lekarzy weterynarii, organizacjami producentów i hodowców, ośrodkami naukowymi i ekspertami, na rzecz ograniczenia stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej i poprawy skuteczności nadzoru w tym obszarze m.in. poprzez:

- wprowadzenie obowiązku raportowania o stosowaniu antybiotyków lub utworzenie ogólnopolskiej internetowej bazy danych, pozwalającej na monitorowanie aktualnego poziomu użycia antybiotyków w gospodarstwach;
- wyznaczenie dopuszczalnych limitów ilości użytych antybiotyków w gospodarstwie, których przekroczenie skutkowałoby wdrożeniem odpowiednich procedur nadzorczych;
- opracowanie i wdrażanie programu ograniczania stosowania antybiotyków, w tym zasad racjonalnego i bezpiecznego ich wykorzystania oraz dobrych praktyk w tym obszarze;
- prowadzenie na szeroką skalę akcji informacyjno-edukacyjnych na rzecz rozważnego stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej i eliminowania przyczyn uzasadniających konieczność ich stosowania (np. bioasekuracja, poprawa dobrostanu zwierząt).

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań legislacyjnych:

- mających na celu zmianę formy i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt na taką, która da możliwość pełnego, chronologicznego odtworzenia przebiegu stosowania produktów leczniczych w czasie całego cyklu produkcyjnego zwierząt gospodarskich;
- w zakresie poszerzenia nadzoru farmaceutycznego Inspekcji Weterynaryjnej o możliwość przeprowadzania kontroli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierzęcą, przy jednoczesnym wzmocnieniu kadrowym nadzoru farmaceutycznego.

Prawidłowość działania służb i inspekcji funkcjonujących na wybranych przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego, w zakresie kontroli ilości i jakości importowanych zbóż

Delegatura w Lublinie

S/17/005/LLU

Prawidłowość działania służb i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości zbóż importowanych do Polski przez przejścia graniczne z terenu województwa podkarpackiego

Delegatura w Rzeszowie

S/17/003/LRZ

CEL KONTROLI

Ocena działania służb granicznych i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości importowanych do Polski zbóż.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą zostały objęte jednostki organizacyjne służb i inspekcji odpowiadających za graniczne kontrole: celne, weterynaryjne, sanitarne, fitosanitarne oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wykonujące ustawowe zadania w zakresie kontroli granicznych m.in. w odniesieniu do importowanych zbóż sprowadzanych przez funkcjonujące na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego przejścia graniczne.

PROBLEM

Kontrola została podjęta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Uzasadnieniem dla jej przeprowadzenia były informacje od krajowych producentów rolnych, napływające do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczące importu zbóż z Ukrainy w nadmiernej ilości lub o niskiej jakości, które niekorzystnie wpływają na możliwości sprzedaży swojej produkcji przez krajowych producentów zbóż oraz mogą stanowić niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi (np. ze względu na obecność w importowanym zbożu środków ochrony roślin zakazanych w Polsce).

SYNTEZA

Problematyka dot. importu do Polski zbóż, ich ilości i jakości, została rozpoznana przez NIK w ramach dwóch kontroli doraźnych, którymi objęto wschodnie i południowo-wschodnie przejścia graniczne. Kontrolowane służby i inspekcje z terenu województwa lubelskiego, realizujące zadania m.in. w zakresie granicznych kontroli ilości i jakości importowanych zbóż, przeznaczonych na cele spożywcze lub na pasze albo do siewu, w zdecydowanej większości obszarów objętych badaniami NIK prawidłowo wykonywały swoje obowiązki wynikające z aktów normatywnych UE i prawa krajowego. Graniczne kontrole jakości podstawowych rodzajów importowanych zbóż (pszenica, kukurydza, żyto, jęczmień, owies), przeznaczanych na cele paszowe lub konsumpcyjne, prowadzone były przez zobowiązane do tego służby i inspekcje, jednak w ograniczonym zakresie, tj. obejmowały: kontrolę dokumentacji, kontrolę identyfikacyjną oraz kontrolę bezpośrednią w niepełnym wymiarze (w zdecydowanej większości przypadków bez pobierania próbek do analizy i badań laboratoryjnych). Ze względu na brak w systemie wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF) potwierdzonych zagrożeń w odniesieniu do zbóż importowanych z Ukrainy, było to jednak zgodne z unijnym i krajowym prawem paszowym i żywnościowym.

Wyniki kontroli przeprowadzonej na terenie województwa lubelskiego wykazały także nieliczne przypadki występowania nieprawidłowości. W Granicznym Inspektoracie Weterynarii w Dorohusku (jeden z dwóch objętych kontrolą) nie wykonywano w pełnym zakresie planów monitoringowych badań laboratoryjnych importowanych pasz i materiałów paszowych, mimo stosunkowo niewielkiej ich liczby zaplanowanej przez Głównego Lekarza Weterynarii. Natomiast w Kolejowym Przejściu Granicznym w Dorohusku nie było odpowiednich warunków technicznych do pobierania próbek importowanych towarów (np. zbóż lub nasion oleistych), dostarczanych w wagonach kolejowych, do badań laboratoryjnych lub wstępnej oceny organoleptycznej. Kontrole graniczne, w tym pobieranie próbek, odbywały się na bocznicy kolejowej, która nie była zadaszona, a wejście na wagon celem pobrania próbek odbywało się za pomocą drabiny. Nieodpowiednie warunki techniczne sprawiały, że w przypadku niekorzystnych warunków atmosferycznych, np. opadów deszczu lub śniegu, dokonywanie kontroli bezpośrednich, w tym pobieranie próbek importowanych towarów, było w praktyce niemożliwe.

Pozytywna ocena NIK dotyczyła także działania służb i inspekcji z terenu województwa podkarpackiego. Prawidłowe było funkcjonowanie Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Rzeszowie, w zakresie działań związanych z importem zbóż oraz rzepaku i soi. Pracownicy Inspektoratu dokonywali kontroli każdego transportu zboża oraz rzepaku i soi, którego tonaż obligował do sprawdzenia jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

W przypadku wszystkich transportów ww. artykułów importowanych spoza UE w objętym kontrolą okresie, krajem pochodzenia była Ukraina. Każda kontrola zboża obejmowała sprawdzenie organoleptyczne jakości towaru pod względem jednolitości, wyglądu, zapachu, wilgotności, obecności szkodników itp.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła także działalność pozostałych podmiotów z tego województwa objętych kontrolą: Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, w zakresie dokonywania odpraw celnych zbóż; Granicznej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Przemyślu i Granicznego Inspektoratu Weterynarii w Korczowej, w zakresie kontroli jakości przywozu do Polski i przewozu zbóż pochodzących z krajów trzecich; Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie, w zakresie monitoringowych kontroli fitosanitarnych importowanych zbóż.

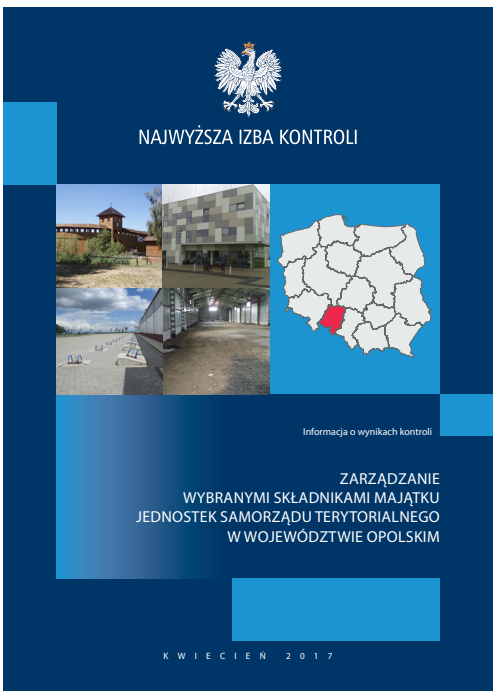
DOBRE PRAKTYKI

W odpowiedzi na zalecenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w drugiej połowie 2016 r. i w I połowie 2017 r. dodatkowe działania kontrolne wobec zbóż sprowadzanych z Ukrainy, w ramach granicznych kontroli fitosanitarnych o zwiększonym zakresie, prowadził Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie (WIORiN). W wyniku tych działań w przesyłkach zbóż stwierdzana była obecność nasion pospolitych chwastów w stopniu niestanowiącym zagrożenia fitosanitarnego lub obecność szkodnika magazynowego w niewielkiej ilości (w dwóch przesyłkach). W rezultacie działań monitoringowych, w zakresie oceny zdrowotności zbóż importowanych z Ukrainy, WIORiN nie stwierdził również nowych, nienotowanych dotychczas zagrożeń.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- W wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Granicznemu Lekarzowi Weterynarii w Dorohusku Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o zapewnienie pełnej realizacji badań monitoringowych określonych w rocznych planach urzędowej kontroli pasz.
- Do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu dokonywania do końca pierwszego kwartału każdego roku oceny realizacji za rok poprzedni zawartego porozumienia z dnia 21 grudnia 2010 r., stosownie do wymogu wynikającego z § 7 ust. 2 cyt. porozumienia.

Rozwój regionalny
Turystyka



Rozwój regionalny
Turystyka

12. Rozwój regionalny. Turystyka

Proces rozwoju regionalnego jest niezwykle złożony, ze względu na liczbę podmiotów w nim uczestniczących, stopień skomplikowania, a także różnorodność zjawisk, które na niego wpływają. Rozwój regionalny dotyczy nie tylko samego obszaru, ale i różnorodnych sposobów działania oraz metod postępowania. Aby instytucje odpowiedzialne za rozwój miast i regionów miały należyty pogląd na czynniki odpowiedzialne za rozwój i wynikającą stąd możliwość podjęcia odpowiednich działań, Izba w 2017 r. przeprowadziła cztery kontrole oceniające realizacją zadań publicznych przez samorządy województw. Były to: *Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury, Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności, Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe* oraz *Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim.*

Podczas pierwszej z wymienionych kontroli NIK pozytywnie oceniła skuteczność i rzetelność realizacji przez administrację publiczną Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny i nie miały, w ocenie NIK, istotnego wpływu na prawidłowość wdrażania programu oraz na realizację poszczególnych projektów. Realizacja programu umożliwiła wypełnienie ważnych, proekologicznych projektów, których pozytywne skutki będą odczuwalne w dłuższej perspektywie czasowej. Chociaż nie rozwiązał on wszystkich problemów w tym obszarze, może stać się dobrą motywacją do podejmowania i kontynuacji działań proekologicznych i poszukiwania środków na ich realizację. Poza wymiarem rzeczowym, np. w postaci usuniętych i zneutralizowanych ton azbestu, zainstalowanych systemów solarnych, zmodernizowanych linii kolejowych, realizacja programu miała również znaczący walor edukacyjny.

W związku z ustaleniami kontroli, zdaniem NIK, konieczne było zintensyfikowanie działań zarówno po stronie instytucji realizujących, jak i instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie programem, aby efektywnie wykorzystać wszystkie dostępne środki i sprawnie rozliczyć całość otrzymanej pomocy.

Kontrola *Zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności* objęła pięć krajowych programów operacyjnych oraz 16 regionalnych programów operacyjnych i zbadała prawidłowość i skuteczność wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi oraz systemu oceny realizacji tych zadań, w celu zminimalizowania ryzyka bezzwrotnej utraty części środków z programów operacyjnych na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności.

Polska w ramach Polityki Spójności ma do wydania ok. 80 mld euro i jest największym beneficjentem unijnych funduszy. W ocenie NIK, pomimo wyraźnej poprawy we wdrażaniu objętych kontrolą programów operacyjnych, postęp w wydatkowaniu funduszy UE trudno uznać za w pełni zadowalający, gdyż wysokość wydatków na realizację projektów wzrosła jedynie z 1,8% do 7,5%, a jeszcze niższy był poziom wydatków certyfikowanych. Tylko w przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko osiągnięto poziom certyfikacji wydatków, który był określony w Planie działań Rady Ministrów na koniec 2016 r. Instytucje zarządzające wskazały, że przyczynami niskiego poziomu realizacji wydatków były m.in.: opóźnienia na szczeblu krajowym w zatwierdzaniu aktów prawnych i dokumentów strategicznych, ograniczona liczba zgłoszonych projektów dobrej jakości i realizacja projektów inwestycyjnych o długim horyzoncie czasowym.

Dotychczasowy postęp w zawieraniu umów oraz realizacji i certyfikacji wydatków pozwala na stwierdzenie, że ryzyko utraty środków UE w wyniku zastosowania przez Komisję Europejską zasady n+3 jest obecnie niewielkie. Z uwagi na duże zróżnicowanie zaawansowania realizacji poszczególnych osi priorytetowych w ramach programów, w ocenie NIK, istnieje jednak ryzyko niepowodzenia w wykonaniu celów pośrednich do końca 2018 r. w niektórych osiach programów operacyjnych.

Regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe zostały utworzone przez samorządy w celu łatwiejszego dostępu przedsiębiorców do finansowania działalności gospodarczej. Ich zadaniem jest oferowanie środków zwrotnych na przedsięwzięcia, które mają potencjał osiągnięcia sukcesu rynkowego. Wyniki kontroli *Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe* wykazały, że skontrolowane przez NIK regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe były dobrze przygotowane do prowadzenia swojej działalności statutowej. Wsparcie dla przedsiębiorców w postaci poręczeń i pożyczek udzielane było zgodnie z przepisami prawa oraz przyjętymi zasadami wewnętrznymi, w tym regułami realizacji projektów unijnych.

NIK zwróciła jednak uwagę, że fundusze nie monitorowały efektów udzielonej przedsiębiorcom pomocy, i na to, że przy posiadanym kapitale mogłyby udzielić więcej poręczeń i pożyczek. Izba wskazała na potrzebę wzmocnienia działań mających na celu optymalne wykorzystanie środków, którymi dysponują fundusze. Wskazana jest m.in. ściślejsza współpraca i wymiana informacji z instytucjami finansowymi, co pozwoli na skuteczniejsze dotarcie do przedsiębiorców, w tym do tych, którym banki odmawiają udzielenia kredytu. Współpraca taka jest szczególnie wskazana w kontekście potencjału kapitałowego funduszy oraz zainteresowania banków taką współpracą.

W ocenie NIK wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze może być bardziej efektywne i skuteczne, m.in. poprzez prowadzenie analiz efektów udzielonej pomocy i wzmocnienie działań mających na celu optymalne wykorzystanie środków, w szczególności poprzez ściślejszą współpracę i wymianę informacji z instytucjami finansowymi.

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli objęła również kontrolą *Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim*, na terenie którego jednostki samorządu terytorialnego w ostatnich latach zrealizowały zadania inwestycyjne, polegające na budowie obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz utworzeniu zaplecza materialnego dla wsparcia ich działalności gospodarczej. Budowa wymienionych obiektów została sfinansowana przy współudziale środków Unii Europejskiej. Ustalenia kontroli wskazały, że samorządy powinny zwracać szczególną uwagę na dopasowanie skali i charakteru planowanych inwestycji do rzeczywistych potrzeb lokalnych społeczności. Równie ważne jest odpowiednie planowanie i rzetelne zarządzanie. W przeciwnym wypadku nowe, często wielomilionowe inwestycje nie mają szans przynosić oczekiwanych korzyści lokalnym społecznościom.

Stwierdzone w trakcie kontroli zaniechania w podejmowaniu działań mających na celu efektywne wykorzystywanie składników majątku komunalnego, w ocenie NIK, świadczą o ograniczonej rzetelności i skuteczności sprawowanego przez gminy nadzoru nad działalnością podmiotów, którym powierzone zostały zadania w tym zakresie. Stan taki stwarza również ryzyko nieosiągnięcia w kolejnych latach istotnych dla społeczności lokalnej celów, zakładanych na etapie planowania tych inwestycji, oraz może skutkować degradacją tego majątku. Mając na uwadze negatywne skutki nieprawidłowości występujące na etapie przygotowania inwestycji, w szczególności tych, które wykraczają poza zaspokajanie powszechnych potrzeb społeczności lokalnych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do organów jednostek samorządu terytorialnego o zapewnienie rzetelnego rozpoznania potrzeb mieszkańców w celu maksymalizacji korzyści wspólnoty samorządowej z realizacji planowanych zamierzeń inwestycyjnych.

W minionym roku Izba kontrolami objęła również *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej*, badając realizację 19 projektów (z tego: 13 w ramach RPO i 6 – POWT PL-SK) – o łącznej wartości około 134,5 mln zł i kwocie dofinansowania około 73,3 mln zł. Nowo powstałe inwestycje przyczyniły się do rozwoju oraz wzmocnienia atrakcyjności turystycznej województw: małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego. Powstanie nowych obiektów i produktów turystycznych przyczyniło się do zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury wypoczynkowo-turystycznej. W ocenie NIK nieprawidłowości i problemy ograniczające pozytywny wpływ udzielonego wsparcia z UE, które wystąpiły zarówno na poziomie projektów, jak i programów, nie niweczyły jednak pozytywnych efektów zrealizowanych działań, choć powodowały m.in. niższe, niż można byłoby osiągnąć, wykorzystanie powstałych obiektów. Programy, projekty, a także działania wpływające na osiągnięcie i utrzymanie zakładanych efektów, w większości przypadków zrealizowano w stopniu niebudzącym zastrzeżeń NIK. Niektóre ze zrealizowanych inwestycji wykorzystywano w niewielkim zakresie, m.in. w związku z ich niewłaściwym umiejscowieniem, niezadowalającym stanem technicznym, brakiem odpowiedniego oznakowania czy ograniczoną dostępnością.

Wnioski z kontroli dotyczyły przede wszystkim rozszerzenia wykorzystywania efektów projektów dla zwiększenia ich oddziaływania na rozwój turystyki oraz ożywienia gospodarczego obszarów objętych wsparciem, w szczególności poprzez większą rozpoznawalność powstałych w wyniku dofinansowania produktów lub usług turystycznych. Wskazane byłoby też przedsięwzięcie środków w celu utrzymania oraz wykorzystania projektów także po upływie okresu ich trwałości, istnieje bowiem ryzyko ich likwidowania, a w związku z tym jedynie tymczasowego oddziaływania zainwestowanych środków UE na rozwój turystyki, podczas gdy tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki to proces znacznie wykraczający poza wymagane okresy trwałości.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury (P/16/005/KAP)*
2. *Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe (P/16/060/LBY)*
3. *Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim (P/16/083/LOP)*
4. *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności (P/17/005/KAP)*
5. *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej (D/16/507/LRZ)*

Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury

Departament Administracji Publicznej

P/16/005

CEL KONTROLI

Ocena, czy administracja publiczna skutecznie, rzetelnie i z zachowaniem formalnych wymagań realizuje Szwajcarsko-Polski Program Współpracy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju pełniące funkcję Krajowej Instytucji Koordynującej SPPW, Centrum Projektów Polska Cyfrowa, pełniące funkcję Instytucji Pośredniczącej w obszarze środowiska i infrastruktury SPPW, oraz 10 instytucji realizujących projekty.

PROBLEM

W dniu 27 lutego 2006 r. między rządem Szwajcarii a Komisją Europejską zostało podpisane tzw. Memorandum of Understanding dotyczące szwajcarskiego programu pomocowego na rzecz zmniejszenia różnic gospodarczych i społecznych w rozszerzonej Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami Memorandum dla Polski, jako jednego z 10 państw beneficjentów, przeznaczono 489 020 tys. CHF, co stanowiło 49% całkowitej puli szwajcarskich środków pomocowych. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (SPPW) obejmował pięć obszarów finansowania podzielonych na obszary tematyczne. Najwięcej środków przewidziano na objęty kontrolą NIK obszar finansowania *Środowisko i infrastruktura* – 198 726 913 CHF, co stanowi 40,6% łącznej kwoty pomocy. Pozostałe obszary to: *Bezpieczeństwo, stabilność, wsparcie reform* – 79 699 602 CHF; *Sektor prywatny* – 67 866 117 CHF; *Rozwój społeczny i zasobów ludzkich* – 81 179 938 CHF; i *Alokacje specjalne* – 61 547 430 CHF.

Zaciąganie zobowiązań (kontraktowanie) było możliwe w okresie do 5 lat od daty przyznania pomocy finansowej przez Parlament Szwajcarski, tj. od 14 czerwca 2007 r., a wydatkowanie w okresie 10 lat od tej daty. Pomoc finansowa w formie dofinansowania nie mogła przekroczyć 60% całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektu, z wyjątkiem projektów otrzymujących dodatkowe środki finansowe z budżetu jednostek administracji publicznej szczebla centralnego, regionalnego lub lokalnego, w przypadku których wysokość pomocy finansowej nie mogła przekroczyć 85% całkowitych kosztów kwalifikowalnych.

Ze strony szwajcarskiej do działania w jej imieniu upoważnieni zostali: Ministerstwo Spraw Zagranicznych działające poprzez Szwajcarską Agencję ds. Rozwoju i Współpracy oraz Ministerstwo Gospodarki działające poprzez Państwowy Sekretariat do spraw Ekonomicznych. Do podejmowania działań w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej został upoważniony Minister Rozwoju Regionalnego jako Krajowa Instytucja Koordynująca dla SPPW, który ponosił ogólną odpowiedzialność za zarządzanie pomocą finansową, w tym m.in. za nabór projektów, wdrażanie, zarządzanie finansowe, kontrolę i ewaluację projektów oraz za wykorzystanie środków pomocy finansowej.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy został zamknięty 14 czerwca 2017 r., co oznacza, że nie ma już możliwości ubiegania się o wsparcie finansowe na realizację projektów w ramach tego programu.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania podejmowane przez administrację publiczną w celu realizacji Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury. Krajowa Instytucja Koordynująca (Ministerstwo Rozwoju) oraz Instytucja Pośrednicząca (dla projektów objętych przedmiotową kontrolą Centrum Projektów Polska Cyfrowa) rzetelnie, skutecznie oraz z zachowaniem formalnych wymagań wdrażały i zarządzały SPPW w kontrolowanym obszarze. Skontrolowane instytucje realizujące realizowały projekty rzetelnie, skutecznie, z zachowaniem zasad określonych w procedurach oraz w umowach w sprawie realizacji projektów. Pozytywnie oceniono także działania podejmowane przez administrację publiczną w celu wykorzystania dodatkowych środków SPPW, które zostały wygospodarowane w poszczególnych projektach w związku ze wzrostem kursu franka szwajcarskiego.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny i nie miały, w ocenie NIK, istotnego wpływu na prawidłowość wdrażania SPPW oraz na realizację poszczególnych projektów. Dotyczyły one przede wszystkim: niedochowywania przez Instytucję Pośredniczącą, określonych w procedurach terminów na wykonywanie niektórych działań związanych głównie z rozliczaniem projektów; niewłaściwego ujmowania w księgach rachunkowych wydatków ponoszonych na realizację projektów; niedochowywania przez instytucje realizujące terminów na sporządzanie i przekazywanie do Instytucji Pośredniczącej raportów okresowych z realizacji projektów.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury umożliwił zrealizowanie ważnych, proekologicznych projektów, których pozytywne skutki będą odczuwalne w dłuższej perspektywie czasowej. Osiągane w wyniku realizacji projektów efekty wskazują na trafność doboru ich zakresu rzeczowego. Chociaż SPPW nie rozwiązał wszystkich problemów w tym obszarze (warto wskazać chociażby ostatnie badania czystości powietrza w Polsce), może stać się dobrą motywacją do podejmowania i kontynuacji działań proekologicznych i poszukiwania środków na ich realizację.

Poza wymiarem rzeczowym w postaci usuniętych i zneutralizowanych ton azbestu, zainstalowanych systemów solarnych, zmodernizowanych linii kolejowych, zakupu nowoczesnego taboru kolejowego, realizacja SPPW miała również znaczący walor edukacyjny. Duży nacisk położony przez stronę szwajcarską na promocję realizowanych projektów i podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa powinny przyczynić się do podejmowania dalszych działań, zarówno ze strony władz jak i społeczeństwa, przyczyniających się do poprawy środowiska.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Zintensyfikowanie działań wszystkich podmiotów biorących udział we wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury, w celu pełnego i efektywnego wykorzystania przyznanych środków i terminowego zakończenia realizacji poszczególnych projektów.
- Podjęcie przez Krajową Instytucję Koordynującą, czyli Ministerstwo Rozwoju, działań zmierzających do przyśpieszenia i usprawnienia w Centrum Projektów Polska Cyfrowa weryfikacji dokumentacji sprawozdawczej i finansowej związanej z realizacją projektów w obszarze środowiska i infrastruktury Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe

Delegatura w Bydgoszczy

P/16/060

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności wspierania przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe.

ZAKRES PODMIOTOWY

Podmioty zarządzające środkami unijnymi – regionalnymi programami operacyjnymi: pięć urzędów marszałkowskich i dwie instytucje, którym zarządy województw zleciły swoje zadania, oraz dziewięć funduszy pożyczkowych i osiem funduszy poręczeniowych.

PROBLEM

Ograniczony dostęp przedsiębiorców do finansowania działalności gospodarczej jest jedną z istotnych barier rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju ekonomicznego kraju. Aby zapewnić łatwiejszy dostęp przedsiębiorców z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania, samorządy utworzyły regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe. Pierwsze z nich powstały w połowie lat 90. ubiegłego wieku.

Samorządy – dysponując środkami unijnymi na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości – za pomocą regionalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych mogą przeciwdziałać nierównemu dostępowi przedsiębiorców do finansowania. Problem ten dotyczy szczególnie przedsiębiorców o podwyższonym – w ocenie banków – ryzyku niewypłacalności, m.in. rozpoczynających dopiero działalność.

Dążąc do wypełniania luki na rynku finansowania działalności gospodarczej, fundusze muszą jednocześnie zachować dbałość o własną kondycję finansową. Tym samym nie mogą angażować się w zbyt ryzykowne przedsięwzięcia gospodarcze. Zadaniem funduszy nie jest bowiem udzielanie dotacji, lecz oferowanie środków zwrotnych na przedsięwzięcia, które mają potencjał sukcesu rynkowego.

Funkcjonowanie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych – z uwagi na zakończenie wydatkowania środków unijnych z perspektywy 2007-2013 – stanowi przedmiot analiz. Ostatecznie pokażą one, czy i w jaki sposób można ulepszyć model wspierania przedsiębiorców w perspektywie finansowej 2014-2020, w której znaczące środki przewidziano właśnie na ten cel.

SYNTEZA

Skontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe – ułatwiające małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do finansowego wsparcia ich działalności – były dobrze przygotowane do prowadzenia swojej działalności statutowej. Poręczeń i pożyczek udzielano zgodnie z przepisami prawa powszechnego oraz przyjętymi zasadami wewnętrznymi, w tym regułami realizacji projektów unijnych.

W latach 2013-2016 (I półrocze) badane fundusze udzieliły łącznie 4,8 tys. poręczeń na kwotę 0,8 mld zł i blisko 6 tys. pożyczek na kwotę 0,5 mld zł. NIK zwróciła jednak uwagę, że potencjał kapitałowy funduszy nie był w pełni wykorzystany. Mimo systematycznego zwiększania skali udzielanego wsparcia wykorzystanie kapitału w przypadku funduszy pożyczkowych wynosiło przeciętnie 59%, a poręczeniowych 79%.

W celu pozyskania klientów fundusze prowadziły różnorodną działalność promocyjną. Jednak NIK wskazała na potrzebę wzmocnienia działań mających na celu optymalne wykorzystanie środków, którymi dysponują fundusze. Zdaniem NIK wskazana jest m.in. ściślejsza współpraca i wymiana informacji z instytucjami finansowymi. Pozwoli to na skuteczniejsze dotarcie do przedsiębiorców, w tym do tych, którym banki odmawiają udzielenia kredytu. Współpraca ta jest szczególnie wskazana w kontekście potencjału kapitałowego funduszy oraz zainteresowania banków taką współpracą.

Większość funduszy nie monitorowała efektów udzielonej przedsiębiorcom pomocy i nie znała jej rezultatów gospodarczych i społecznych. Część sprawdzała wskaźnik przetrwania firmy na rynku lub wykorzystywała dane o planowanym wzroście zatrudnienia. NIK tymczasem ustaliła, że w rzeczywistości przedsiębiorcy utworzyli jedynie połowę z zadeklarowanych miejsc pracy. Wskaźnik utrzymania na rynku przedsiębiorców korzystających ze wsparcia wyniósł 91%. Dla porównania, wskaźnik przetrwania przedsiębiorców, którym fundusze odmówiły wsparcia, wyniósł 75%.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter jednostkowy i dotyczyły m.in.: zawyżania prowizji i oprocentowania, naruszeń ustawowych zasad udzielania pomocy publicznej, utraty 105 tys. zł premii w związku z udzieleniem zbyt małej liczby pożyczek dla starterów w stosunku do założeń.

Skontrolowane instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi prawidłowo określiły zasady korzystania z poręczeń i pożyczek oraz wyznaczyły funduszom cele ukierunkowane na wspieranie nimi małych i średnich przedsiębiorstw. Nałożone na fundusze obowiązki sprawozdawcze zapewniały możliwość sprawowania nadzoru przez instytucje zarządzające – zarządy województw – nad stopniem wykorzystania środków finansowych.

Blisko 87% klientów funduszy pożyczkowych i 59% poręczeniowych stanowili mikroprzedsiębiorcy. Typowy klient był przedsiębiorcą zatrudniającym do dziewięciu osób, z ośmioletnim doświadczeniem w działalności usługowej, bez problemów z uzyskaniem finansowania na rynku komercyjnym, zainteresowanym poręczeniem rocznego kredytu na działalność bieżącą w wysokości 160 tys. zł lub pożyczką na cele inwestycyjne w wysokości 85 tys. zł na 4-5 lat. Prawie połowa wartości całego wsparcia trafiła do przedsiębiorstw działających powyżej 10 lat, 10% tego wsparcia otrzymały firmy działające krócej niż rok.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują, że wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe może być bardziej efektywne i skuteczne po wprowadzeniu następujących działań przez instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi, którym NIK rekomendowała:

- prowadzenie analiz efektów udzielonej pomocy jeszcze w trakcie realizacji regionalnych programów operacyjnych, tak aby możliwa była bieżąca ocena efektywności wsparcia, jak również ewentualna modyfikacja sposobu jego udzielania;
- ustalanie adekwatnego dopuszczalnego poziomu straty funduszy w przypadku, gdy zakładane jest kierowanie wsparcia do grupy odbiorców realizujących bardziej ryzykowne przedsięwzięcia.

Rekomendacje skierowane przez NIK do regionalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych dotyczyły:

- wzmocnienia działań mających na celu optymalne wykorzystanie środków, którymi dysponują fundusze, w szczególności poprzez ściślejszą współpracę i wymianę informacji z instytucjami finansowymi (pozwoli to na skuteczniejsze dotarcie do przedsiębiorców, w tym do tych, którym banki odmawiają finansowania);
- pozyskiwania wiedzy o rezultatach udzielonej pomocy, czyli efektach gospodarczych i społecznych (np. wprowadzeniu na rynek nowych produktów lub usług, zdobyciu nowych rynków zbytu, wdrożeniu innowacji czy stworzeniu lub utrzymaniu miejsc pracy), tak aby możliwa była ocena zasadności i skuteczności interwencji publicznej.

Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim

Delegatura w Opolu

P/16/083

CEL KONTROLI

Ocena efektywności wykorzystywania wybranych składników majątku jednostek samorządu terytorialnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miejski w Baborowie, Urząd Miejski w Byczynie, Urząd Miasta Opola, Urząd Gminy Polska Cerekiew, dwie samorządowe spółki prawa handlowego (Park Naukowo-Technologiczny w Opolu spółka z o.o. oraz Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji spółka z o.o. w Zakrzowie) i dwie jednostki budżetowe (Zespół Szkolno-Przedszkolny w Baborowie, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Opolu).

PROBLEM

W ostatnich latach w województwie opolskim jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały zadania inwestycyjne polegające na budowie obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz tworzeniu zaplecza materialnego dla wsparcia działalności gospodarczej.

Według wniosków o kontrolę wpływających do Delegatury NIK w Opolu oraz informacji przedstawianych w mediach lokalnych istniały jednak nieprawidłowości w wykorzystaniu tego majątku. Wskazywano m.in. na niedopasowanie skali planowanych inwestycji do rzeczywistych potrzeb mieszkańców, co prowadziło do nadmiernego i nieprzewidzianego angażowania środków publicznych na bieżące utrzymanie częściowo tylko wykorzystywanego majątku.

Inwestycje takie powinny odpowiadać skalą i charakterem rzeczywistym potrzebom lokalnych społeczności. Równie ważne jest odpowiednie i rzetelne zarządzanie nimi. W przeciwnym wypadku nowe, często wielomilionowe inwestycje nie mają szans przynosić oczekiwanych korzyści lokalnym społecznościom.

SYNTEZA

W ocenie NIK znacząca większość skontrolowanych podmiotów nie podjęła skutecznych działań mających na celu zapewnienie efektywnego wykorzystania wybranych składników majątku należącego do gmin – tylko w przypadku Parku Naukowo-Technologicznego w Opolu Spółki z o.o. nie wystąpiły rozbieżności pomiędzy planowanym a faktycznym zakresem korzystania z tego majątku. Wynikało to zarówno z błędów popełnianych na etapie przygotowania działań inwestycyjnych, jak i zaniechań, do których dopuszczono już po oddaniu do użytkowania nowo powstałych obiektów.

Negatywne skutki błędów występujących na etapie planowania działań najbardziej uwidoczniły się w przypadku tych inwestycji, które nie koncentrowały się w swoich założeniach na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb szerokiego kręgu osób tworzących społeczność lokalną.

Ustalenia kontroli NIK w zakresie efektywności wykorzystania wybranych składników samorządowego majątku wskazały na nierzetelne przygotowanie do realizacji poszczególnych przedsięwzięć, przejawiające się m.in. powierzaniem opracowania analiz oraz wstępnych założeń pracownikom lub podmiotom zewnętrznym, nieposiadającym odpowiedniego doświadczenia w tym zakresie. Było to szczególnie widoczne w projektach, które wykraczały poza zaspokajanie powszechnych potrzeb mieszkańców danej gminy.

Również brak jednoznacznego określania zadań pracowników, jak i jednoznacznego, cyklicznego planowania takich działań, przy jednoczesnym zaniechaniu monitorowania uzyskiwanych efektów, zwiększało istotnie ryzyko nieefektywnego gospodarowania mieniem komunalnym lub nieosiągnięcia istotnych dla społeczności lokalnej celów związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych.

W przypadku budowy parku naukowo-technologicznego rzetelne jego przygotowanie przejawiło się w trafnej ocenie potrzeb lokalnych i szans rozwojowych Opola, co zapewniło prawidłowe, tj. zgodne z planowanym, wykorzystanie powstałego zaplecza dla potrzeb biznesu. Jednak już w przypadku Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego w Zakrzowie i Byczyńskiego Inkubatora Przedsiębiorczości w Polanowicach, stwierdzone na wstępnym etapie prac zaniechania uniemożliwiły efektywne i zgodne z przyjętymi założeniami wykorzystanie nowo powstałego majątku, na którego utworzenie wydatkowano łącznie ponad 20 mln zł.

Z kolei w Centrum Sportu w Opolu i w kompleksie sportowo-rekreacyjnym w Baborowie dopiero brak rzetelnego gospodarowania tymi obiektami w trakcie ich eksploatacji miał negatywny wpływ na zakres ich wykorzystania i powodował konieczność wydatkowania nieprzewidzianych środków m.in. na utrzymanie tego majątku w należytym stanie technicznym.

Stwierdzone w trakcie kontroli zaniechania w podejmowaniu działań mających na celu efektywne wykorzystywanie składników majątku komunalnego świadczyły również o ograniczonej rzetelności i skuteczności sprawowanego przez gminy nadzoru nad działalnością podmiotów, którym powierzone zostały zadania w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała o:

- koncentrowanie działań samorządu terytorialnego na wykonywaniu zadań publicznych, podejmowanie działalności gospodarczej przez gminy powinno być zawsze uzasadnione realizacją ustawowych zadań, przy czym za koniecznością podjęcia takiej działalności musi każdorazowo przemawiać ważny interes publiczny;
- zapewnienie rzetelnego rozpoznania potrzeb mieszkańców w celu maksymalizacji korzyści wspólnoty samorządowej z realizacji planowanych zamierzeń inwestycyjnych;
- powierzanie opracowania wstępnych założeń inwestycyjnych pracownikom i podmiotom zewnętrznym o odpowiednim w tym zakresie doświadczeniu dla zapewnienia efektywnego wykorzystania składników majątku samorządowego.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Delegatura NIK w Opolu, skierowała dwa zawiadomienia na Policję: jedno o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia, polegającego na świadczeniu usług hotelarskich w obiekcie GOSiR, pomimo iż obiekt ten nie został zgłoszony do prowadzonej przez Wójta Gminy Polska Cerekiew odpowiedniej ewidencji oraz drugie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na zaniechaniu utrzymania obiektu stanowiącego budynek główny Centrum Sportu w należytym stanie technicznym poprzez dopuszczenie do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych.

Prezes NIK w trybie art. 62a ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli powiadomił dyrektora Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego we Wrocławiu o ujawnieniu okoliczności wskazujących na możliwość spowodowania znacznej szkody w mieniu Gminy Byczyna. W następstwie ww. powiadomienia wszczęte zostało postępowanie karne o przestępstwo z art. 231 § 1 Kodeksu karnego.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Delegatura NIK w Opolu skierowała zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaniechaniu – wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów prawa zamówień publicznych – zawarcia z wykonawcą aneksu do umowy zmieniającego sposób wykonania przedmiotu zamówienia publicznego, obejmującego budowę Byczyńskiego Inkubatora Przedsiębiorczości w Polanowicach oraz dokonaniu wydatków z budżetu gminy z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności

Departament Administracji Publicznej

P/17/005

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy prawidłowo i skutecznie wdrożono kompleksowy system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi oraz system oceny realizacji tych celów, tak aby zminimalizować ryzyko bezzwrotnej utraty części środków z programów operacyjnych na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju – wykonujące zadania instytucji zarządzającej (IZ) pięcioma krajowymi programami operacyjnymi (KPO), tj. Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój (PO IR), Programem Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER), Programem Operacyjnym Polska Wschodnia (PO PW), Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa (PO PC) i instytucji koordynującej umowę partnerstwa (IK UP), a także urzędy marszałkowskie 16 województw – wykonujące zadania IZ regionalnymi programami operacyjnymi (RPO).

PROBLEM

Polska w umowie partnerstwa (UP) na lata 2014-2020 zobowiązała się do aktywnego udziału w osiąganiu 11 celów tematycznych polityki spójności. Udział ten realizowany jest poprzez osiąganie celów osi priorytetowych pogrupowanych w programy operacyjne zarządzane bądź przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (programy krajowe), bądź przez zarządy województw (programy regionalne).

Dla każdej osi priorytetowej każdego programu operacyjnego instytucje zarządzające uzgodniły z Komisją Europejską (KE) tzw. ramy wykonania, czyli wskaźniki oraz ich wartości do osiągnięcia na koniec 2018 r. oraz na koniec 2023 r. Tak zdefiniowane oraz skwantyfikowane ustalonymi wartościami wskaźników cele będą przedmiotem analizy przez KE podczas przeglądu śródokresowego zaplanowanego na 2019 r. Wyniki przeglądu mogą wpłynąć na ostateczną wysokość środków dla danej osi priorytetowej.

W perspektywie finansowej 2014-2020 występują, z poziomu KE, dwa istotne instrumenty zarządzania osiąganiem celów tematycznych, pierwszy z nich opiera się na tzw. zasadzie n+3 (ryzyko utraty części środków programu), a drugi to wyniki przeglądu okresowego osiągnięte w połowie okresu rezultatów na poziomie osi priorytetowej (ryzyko utraty części środków osi priorytetowej). Zarządzanie tymi ryzykami należy do instytucji zarządzającej (IZ) danym programem operacyjnym. Realizowane jest ono m.in. poprzez planowanie realizacji celów finansowo-rzeczowych ustalonych w ramach wykonania poprzez zdefiniowanie wartości rocznych wskaźników oraz poprzez system monitorowania (kwartalny) uzyskiwanych wartości wskaźników. Kwartalne oceny realizacji ram wykonania stanowią uzupełnienie unijnego systemu monitorowania ram wykonania poprzez ocenę stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów pośrednich (koniec 2018 r.) oraz końcowych (koniec 2023 r.).

Opóźnienia we wdrażaniu programów operacyjnych pod koniec 2015 r. wynosiły od sześciu do dziewięciu miesięcy w odniesieniu do uruchomienia programów na lata 2007-2013. Rada Ministrów 24.02.2016 r. przyjęła *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyśpieszenia realizacji programów w ramach umowy partnerstwa*, w którym określiła działania do podjęcia w celu terminowej i skutecznej realizacji programów do wykonania w 2016 r. oraz działania o charakterze ciągłym.

SYNTEZA

W wyniku tej kontroli NIK oceniła, że pomimo wyraźnej poprawy we wdrażaniu objętych kontrolą programów operacyjnych w okresie od 30 czerwca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. postęp w wydatkowaniu funduszy UE trudno uznać za w pełni zadowalający, gdyż wysokość wydatków na realizację projektów wyliczana według wniosków beneficjentów o płatność wzrosła jedynie z 1,8% do 7,5% dostępnej alokacji funduszy UE, a jeszcze niższy był poziom wydatków certyfikowanych, tj. wydatków zweryfikowanych jako prawidłowo poniesione i zgłoszonych do refundacji do Komisji Europejskiej. NIK natomiast pozytywnie oceniła postęp w realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do naboru wniosków o dofinansowanie projektów w tym okresie z 28,5% do 75,9% alokacji funduszy UE, a także w zakresie zawierania umów na realizację projektów z 9,5% do 36% alokacji tych funduszy.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, zarządzający krajowymi programami operacyjnymi, jak i zarządy województw, pełniące funkcje instytucji zarządzających programami regionalnymi, w zdecydowanej większości rzetelnie i zgodnie z założeniami określonymi w ww. *Planie działań* wdrożyły kompleksowy system zarządzania realizacją programów oraz system kwartalnego monitorowania i oceny poziomu realizacji celów programów.

Kontrolowane instytucje podejmowały prawidłowe działania na rzecz przyśpieszenia realizacji programów, które dotyczyły m.in. skrócenia czasu oceny wniosków o dofinansowanie projektów i kontraktacji oraz zapewnienia szybszej weryfikacji wniosków o płatność i zapewnienia wsparcia oraz dobrego przygotowania dla potencjalnych beneficjentów. Ministerstwo Rozwoju zidentyfikowało bariery prawno-proceduralne wpływające na efektywność realizacji programów operacyjnych. Latem 2017 r. wprowadzono zmiany w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, dotyczące w szczególności uproszczenia procedur wyboru i realizacji projektów, zmiany procedur rozpatrywania protestu, uregulowania kwestii udzielania pomocy zwrotnej oraz wprowadzenia instytucji Rzecznika Funduszy Europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na duże zróżnicowanie zaawansowania realizacji poszczególnych osi priorytetowych w ramach programów. W połowie 2017 r., pomimo poprawy osiągniętej w okresie od 30 czerwca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r., nadal istniało znaczne ryzyko nieosiągnięcia celów pośrednich na koniec 2018 r. dla wielu osi priorytetowych programów. Zdaniem NIK w następnych latach może nastąpić znaczące spiętrzenie prac w instytucjach zarządzających.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK skierowała wnioski do instytucji zarządzających programami operacyjnymi o:

- ponowne oszacowanie poziomu wartości wskaźników finansowych i rzeczowych dla celu pośredniego na koniec 2018 r. dla osi priorytetowych o niewielkiej lub zerowej realizacji, tak aby były możliwe do osiągnięcia w założonym terminie;
- intensyfikację podejmowanych działań na rzecz wydatkowania środków, w szczególności w osiach priorytetowych o niewielkiej lub zerowej realizacji, aby zrealizować cele pośrednie na koniec 2018 r. i zapobiegać kumulacji wydatków, rozliczeń i certyfikacji pod koniec obecnej perspektywy finansowej;
- zintensyfikowanie ogłaszania naborów i realizacji projektów w formule zintegrowanych inwestycji terytorialnych;
- przyspieszenie realizacji procedur przetargowych związanych z wyborem pośredników w ramach instrumentów finansowych w celu jak najszybszego rozpoczęcia udzielania wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców;

- podjęcie działań w zakresie wprowadzenia zmian w systemie realizacji programów operacyjnych, w tym m.in. dotyczących uproszczenia wyboru i realizacji projektów, udzielania pomocy zwrotnej, zmiany procedur dotyczących rozpatrywania protestu, powołania instytucji Rzecznika Funduszy Europejskich, w związku z wejściem w życie 2 września 2017 r. przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw.

Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej

Delegatura w Rzeszowie

D/16/507

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności działań podejmowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013, w obszarze turystyki.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju, Centrum Projektów Europejskich – Wspólny Sekretariat Techniczny w Krakowie, pełniące funkcje Instytucji Zarządzającej w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, trzy urzędy marszałkowskie województw: Małopolskiego, Podkarpackiego i Śląskiego (w związku z funkcją Instytucji Zarządzającej dla regionalnych programów operacyjnych) oraz 18 beneficjentów projektów dotyczących turystyki, zrealizowanych w ramach programów – razem 23 jednostki.

PROBLEM

Turystyka jest jedną z najszybciej rozwijających się branż gospodarczych. W związku z tym jej wsparcie – także w zakresie tworzenia odpowiedniej infrastruktury – może być ważnym instrumentem polityki regionalnej, aktywizacji lokalnych społeczności, jak również istotnie wpływać na rozwój gospodarczy. Unia Europejska, dostrzegając korzyści, jakie mogą płynąć z rozwoju turystyki, przeznaczyła na ten cel w latach 2007-2013 środki pięciokrotnie wyższe niż we wcześniejszym okresie.

W latach 2007-2013 środki na rozwój turystyki w Polsce były dostępne m.in. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, Małopolskiego i Śląskiego oraz Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013. Właściwe wykorzystanie tych środków, przy uwzględnieniu naturalnych walorów turystycznych poszczególnych regionów, miało przyczynić się do wzrostu ich atrakcyjności i wzmocnienia konkurencyjności. Z analizy problemu wynikało jednak, że nie wszystkie pieniądze pochodzące z UE zostały zainwestowane skutecznie i efektywnie. Wskazywano, że niektóre z dofinansowanych inwestycji turystycznych zlikwidowano po upływie okresu trwałości, zaś inne nie były utrzymywane w należytym stanie, pozwalającym na korzystanie z nich w pełnym zakresie przez turystów.

SYNTEZA

Działania podjęte w obszarze turystyki, w ramach regionalnych programów operacyjnych województw: Małopolskiego, Podkarpackiego i Śląskiego (RPO) a także Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka (POWT PL-SK) oraz ich efekty, w wymierny sposób przyczyniły się do wzbogacenia oferty turystycznej obszarów objętych wsparciem UE w perspektywie finansowej 2007-2013. Łącznie zrealizowano 975 różnorodnych projektów, których wartość wyniosła około 3,6 mld zł, w tym dofinansowanie około 1,8 mld zł.

Realizacja 19 projektów (z tego: 13 w ramach RPO i 6 – POWT PL-SK) – o łącznej wartości około 134,5 mln zł i kwocie dofinansowania około 73,3 mln zł – objętych szczegółową kontrolą, w większości przypadków była zgodna z założeniami tych projektów, jak i programów. W 15 z 19 powyższych projektów (79%) osiągnięto założone wskaźniki rezultatu, w szczególności dotyczące liczby miejsc pracy oraz turystów korzystających z ich efektów. Uzyskane rezultaty były trwałe, w większości przypadków użyteczne i wykorzystywane przez odbiorców, w tym w szczególności przez turystów.

W poszczególnych RPO zrealizowano m.in.: szlaki i trasy turystyczne, w szczególności rowerowe, piesze i narciarstwa biegowego; inwestycje noclegowo-hotelarskie i restauracyjne; hale i kompleksy sportowo-rekreacyjne; baseny; boiska; amfiteatry; parkingi; zagospodarowanie terenów zielonych; obiekty informacji turystycznej; renowację, remont lub modernizację obiektów wpisanych do ewidencji zabytków, muzealnych i uzdrowiskowych. W ramach POWT PL-SK wsparto 33 projekty

związane z turystyką, które obejmowały głównie: rozbudowę infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej oraz budowę nowych atrakcji turystycznych, a także realizację przedsięwzięć związanych z obsługą i organizacją ruchu turystycznego.

Dofinansowanie otrzymane przez beneficjentów pozytywnie wpłynęło zarówno na zakres wykonanych inwestycji, jak i termin ich wykonania. Jak wskazywali beneficjenci, bez wsparcia środkami UE realizacja tych inwestycji m.in. odbyłaby się w mniejszym zakresie lub zostałaby odłożona w czasie.

W realizacji programów oraz w ramach dofinansowanych projektów nie ustrzeżono się jednak błędów, ograniczających pozytywne oddziaływanie udzielonego wsparcia. Związane były one m.in. z: przyjętymi zasadami oceny wniosków, które nie sprzyjały wyborowi projektów w istotny sposób wpływających na turystykę; lokalnym charakterem niektórych z nich; wykorzystywaniem w niewielkim zakresie niektórych ze zrealizowanych inwestycji, m.in. w związku z ich niewłaściwym umiejscowieniem, niezadawalającym stanem technicznym, brakiem odpowiedniego oznakowania, ograniczoną dostępnością czy niepodjęciem dostępnych działań promocyjnych efektów wdrożonych projektów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że podjęte w ramach projektów inicjatywy generalnie mają wpływ na kreowanie nowej oferty turystycznej oraz sprzyjają dywersyfikacji ruchu turystycznego.

DOBRE PRAKTYKI

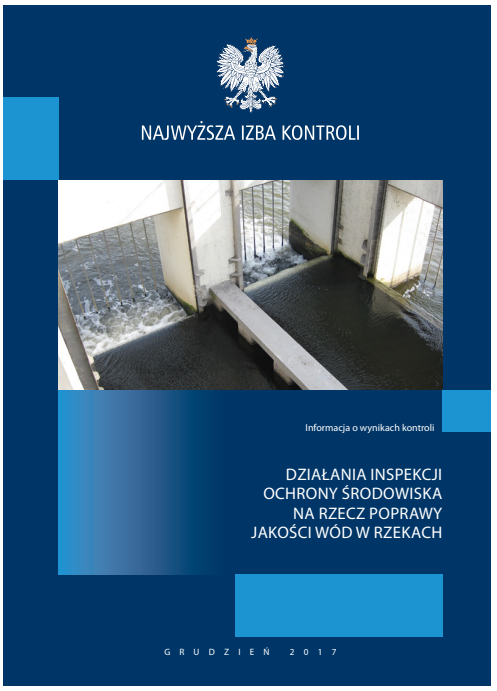
Dobrą praktyką, zdaniem NIK, było podjęcie współpracy w zakresie zatrudnienia osadzonych przy utrzymaniu zieleni fortecznej obiektu, dofinansowanego w ramach projektu dotyczącego zagospodarowania zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej.

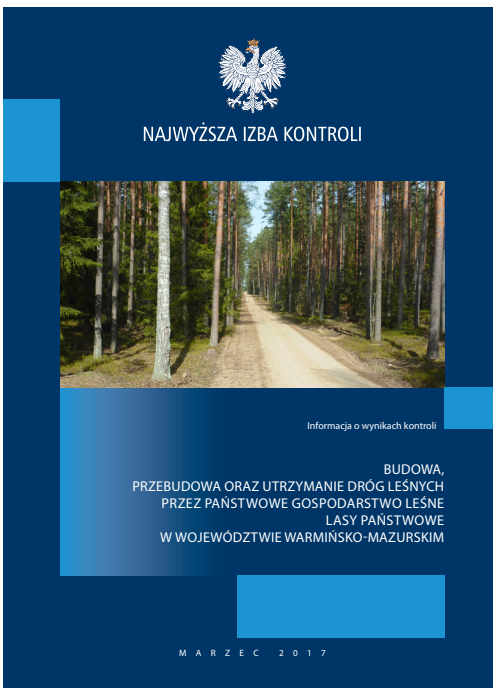
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do instytucji zarządzających programami oraz do beneficjentów o:

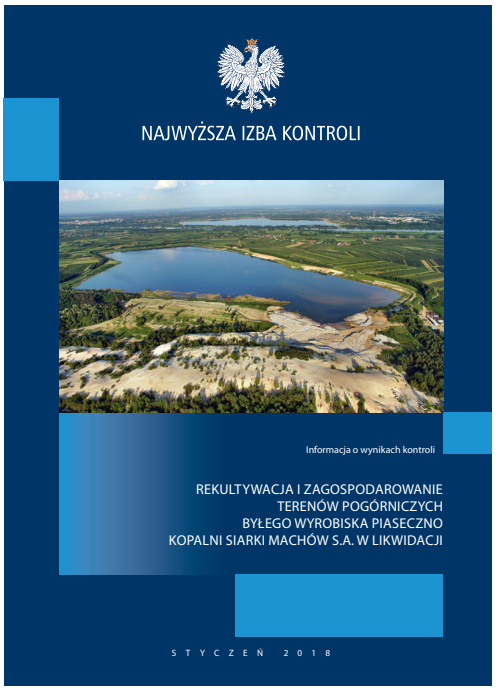
- rozszerzenie wykorzystywania efektów projektów dla zwiększenia ich oddziaływania na rozwój turystyki oraz ożywienia gospodarczego obszarów objętych wsparciem, w szczególności poprzez większą rozpoznawalność powstałych w wyniku dofinansowania produktów lub usług turystycznych;
- w przypadku projektów pozostających w okresie trwałości, zintensyfikowanie działań mających na celu osiągnięcie tych wskaźników, których beneficjentom nie udało się zrealizować.

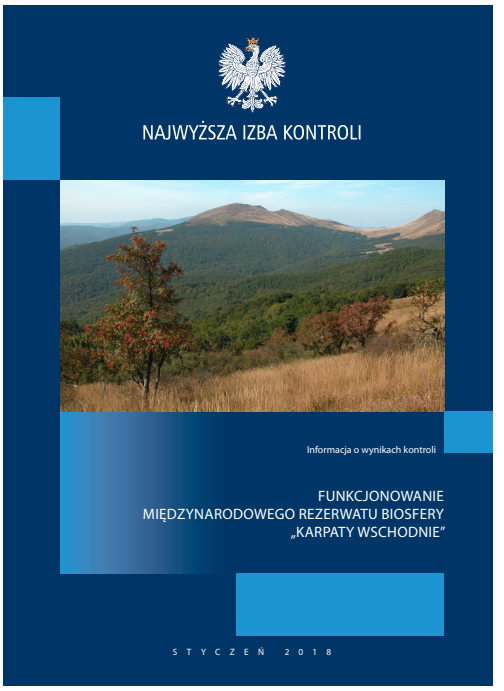
Środowisko
Gospodarka wodna



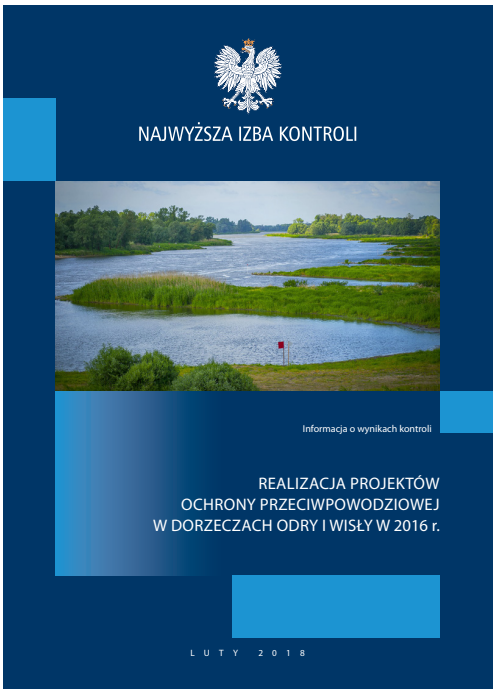


Środowisko
Gospodarka wodna





Środowisko
Gospodarka wodna



13. Środowisko. Gospodarka wodna

Szybkie tempo rozwoju cywilizacji, widoczne w przekształceniach krajobrazu, uwarunkowane jest procesami urbanizacyjnymi, industrializacją oraz intensyfikacją produkcji rolnej. Problemem stała się nadmierna eksploatacja surowców, wynikająca z konieczności zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka, ale i marnotrawienie wytworzonych produktów. Zniszczenie środowiska wpływa też niekorzystnie na stan zdrowia człowieka, stąd też konieczność podejmowania działań zmierzających do ochrony środowiska i zasobów przyrody.

Aby wyjść naprzeciw wyzwaniom w tej sferze, w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli monitorowała stan środowiska naturalnego w kontrolach – *Zarządzanie zielenią miejską; Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie"; Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych; Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*.

Badając *Zarządzanie zielenią miejską,* NIK stwierdziła, że skontrolowane miasta, poprzez działania rewitalizacyjne i inwestycyjne, poprawiły ich funkcjonalność i atrakcyjność dla lokalnej społeczności. Tereny zieleni znajdujące się na obszarach miast, w tym na gruntach niestanowiących własności gminy, nie były jednak dostatecznie chronione przed zabudową. NIK zwróciła również uwagę, że samorządy skontrolowanych miast nie posiadały kompletnych danych o powierzchniach terenów zieleni oraz liczbie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów. W związku z powyższym NIK rekomendowała burmistrzom i prezydentom miast wykorzystywanie narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu ochrony terenów zieleni przed presją zabudowy.

Kontrola NIK w *Międzynarodowym Rezerwacie Biosfery „Karpaty Wschodnie"* była częścią międzynarodowej kontroli, realizowanej równolegle przez instytucje kontrolne Słowacji i Ukrainy. NIK, badając część rezerwatu po stronie polskiej, oceniła, że podejmowane działania wpisywały się w katalog przedsięwzięć przewidzianych i zalecanych przez UNESCO dla realizacji funkcji rezerwatu biosfery. Działania te jednak przebiegały w specyficznych uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych, bowiem zadania rezerwatu biosfery nie były wprost zdefiniowane w prawodawstwie krajowym ani w żadnym dokumencie, stanowiącym podstawę funkcjonowania parków, co uniemożliwiło zorganizowanie sprawnego organu, o odpowiedniej właściwości koordynującej bądź zarządzającej działaniami na obszarze rezerwatu. W opinii NIK wskazane jest zawarcie porozumienia – umowy międzynarodowej – z ministrami właściwymi do spraw ochrony przyrody w Republice Słowackiej i na Ukrainie w sprawie funkcjonowania rezerwatu, będącego podstawą do powołania organu zarządzającego i nadzorującego prawidłowość realizacji celów i funkcji rezerwatu, a także podjęcia inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu wprowadzenie do krajowego porządku prawnego regulacji dotyczących rezerwatu biosfery. Wnioski NIK były zbieżne z wnioskami i zaleceniami organów kontroli Słowacji i Ukrainy, skierowanymi do rządu Słowacji oraz do Rady Najwyższej Ukrainy.

Najwyższa Izba Kontroli podczas kontroli *Wykonania przez nadleśnictwa zadań w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych* stwierdziła, że podejmowane przez nadleśnictwa działania były celowe i w zdecydowanej większości skuteczne. NIK odstąpiła od dokonania oceny odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy, ze względu na to, że nadleśnictwa uzyskały w okresie objętym kontrolą na te działania zaledwie 0,4% ogółu dofinansowania z PROW 2007-2013. NIK zwróciła uwagę, że kwestia odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych lub osoby udzielające zamówień nie została uregulowana przez ustawodawcę. Nie przewidziano bowiem sankcji za naruszenie przepisów. W efekcie taki stan prawny stwarzał niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych względem pozostałych podmiotów zobowiązanych do jej stosowania.

W następnej kontroli, badając wydatkowanie środków publicznych na *Budowę, przebudowę oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim* NIK wykazała, że do stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień – zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji przedsięwzięć związanych z przebudową dróg leśnych, a także w zakresie prowadzenia działań w celu ich bieżącego utrzymywania – przyczyniło się niewywiązywanie się z obowiązków służbowych przez pracowników nadleśnictw odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Skutkowało to m.in. niewłaściwym przygotowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych i związanych z ich bieżącym utrzymaniem oraz nieprzestrzeganiem postanowień ustaw – Prawo zamówień publicznych i Prawo budowlane.

NIK w celu uzyskania poprawy w zakresie badanej działalności oraz wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu wywiązywania się regionalnych dyrekcji lasów państwowych w Olsztynie i Białymstoku z obowiązków nadzorczych nad nadleśnictwami. Ujednolicenia wymaga też podejście organów administracji architektoniczno-budowlanej do prawidłowego kwalifikowania robót budowlanych prowadzonych na drogach leśnych.

Kolejną ważną dziedziną, będącą także w 2017 r. przedmiotem zainteresowania NIK, była ocena środków służących zachowaniu czystości powietrza, wody i ochrony gleby. W ramach tej problematyki przeprowadzono kontrole – *Eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*, *Rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórniczych byłego wyrobiska Piaseczno Kopalni Siarki Machów SA w likwidacji* oraz *Systemu zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym*.

Polska od lat ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w Unii Europejskiej. Z tego powodu rocznie umiera kilkadziesiąt tysięcy Polaków. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na problem zanieczyszczeń trafiających do atmosfery i konieczność zmniejszenia emisji tych zanieczyszczeń. Prezentując wyniki kolejnych kontroli, NIK wyraźnie zaznaczała potrzebę odpowiedniego wyposażenia zakładów w urządzenia redukujące liczbę zanieczyszczeń pyłowych i gazowych, a także konieczność ograniczania niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych. W wyniku kontroli dot. *Eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim* NIK stwierdziła, że podejmowane przez skontrolowane gminy działania w tym zakresie nie były skuteczne, co wynika z niewystarczającego tempa i skali przedsięwzięć podejmowanych przez te jednostki. Czynnikiem, który obniżał w części skontrolowanych jednostek efektywność wykorzystania zasobów przeznaczonych na przeciwdziałanie niskiej emisji, było finansowanie ze środków publicznych projektów niezapewniających osiągnięcia znaczącego efektu w postaci ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w tym głównie montażu instalacji solarnych, których stosowanie przynosi efekty niewspółmiernie niskie do zaangażowanych środków. Natomiast główną przyczyną przekroczeń dopuszczalnego stężenia substancji szkodliwych w powietrzu w okresie zimowym jest tzw. niska emisja związana przede wszystkim z wykorzystywaniem do ogrzewania budynków paliw stałych spalanych w technologicznie przestarzałych kotłach o niskiej sprawności i wysokiej emisji zanieczyszczeń atmosferycznych. W ocenie NIK pilnie należy wprowadzić prawne bariery ograniczające wykorzystanie szkodliwych dla powietrza instalacji i „śmieciowego" paliwa, przekonać mieszkańców o tym, że działania na rzecz czystego powietrza są konieczne ze względów zdrowotnych i cywilizacyjnych oraz opłacalne, jak również zapewnić stabilne finansowanie wymiany instalacji grzewczych na proekologiczne.

Kluczowym etapem procesu zagospodarowania zużytego sprzętu jest bezpieczne dla środowiska i ludzi jego przetwarzanie. Podczas kontroli *Systemu zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym* NIK stwierdziła, że większość objętych kontrolą podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym nie przestrzegała obowiązujących w tym zakresie przepisów. Ponad połowa skontrolowanych podmiotów zbierających lub przetwarzających zużyty sprzęt nie spełniała warunków w zakresie właściwego magazynowania i przetwarzania tego rodzaju sprzętu lub niezgodnie z tą ustawą umieszczała go łącznie z innymi odpadami. Niezwykle istotne staje się więc określenie standardów w zakresie przetwarzania zużytego sprzętu, w szczególności odpadów niebezpiecznych o największym zagrożeniu dla środowiska. Dla wyeliminowania lub ograniczenia nieprawidłowości w gospodarowaniu zużytym sprzętem konieczne jest podniesienie jakości i skuteczności kontroli podmiotów działających w tym sektorze oraz określenie w drodze rozporządzenia wymagań dla procesów przetwarzania zużytego sprzętu lub dla instalacji do przetwarzania, a także wymagań dla odpadów powstających w wyniku tych procesów.

Oprócz zanieczyszczenia środowiska bardzo ważną dziedziną poddaną ocenie NIK w 2017 r. była gospodarka wodna. Sprawdzając stan polskich wód, Izba przeprowadziła cztery kontrole pt.: *Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach, Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków*, *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich, a także Realizacja projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły w 2016 r.*

Obecnie naturalnie występujące czyste wody powierzchniowe można w Polsce spotkać praktycznie tylko w górskich strumieniach oraz w niektórych jeziorach, położonych z dala od ludzkich osiedli i zakładów przemysłowych. Wyniki kontroli *Działań Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód* wykazały, że pomimo wydatkowania w ostatnich kilkunastu latach ponad 18 mld zł na budowę i modernizację oczyszczalni ścieków, w przypadku niemal 90% ocenionych zbiorników wodnych utrzymuje się ich zły stan. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem była utrzymująca się już od kilkunastu lat sytuacja zaniechania działań nadzorczych, zarówno w zakresie monitoringu wód, jak i działalności kontrolnej, w celu oceny oddziaływania oczyszczalni ścieków na środowisko oraz spełniania wymagań określonych w udzielonych pozwoleniach na korzystanie ze środowiska. W ocenie NIK w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i poprawy funkcjonowania

monitoringu rzek oraz zwiększenia skuteczności kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych wskazane jest m.in. doprecyzowanie w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska zakresu i sposobu sprawowania przez ministra właściwego do spraw środowiska zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem zadań Inspekcji oraz opracowanie modelu finansowania zadań monitoringu rzek zapewniającego w możliwie pełny sposób ich realizację, zgodnie z wymogami prawa krajowego i zobowiązaniami wspólnotowymi Polski.

Istotna w tym obszarze była też kontrola dot. *Realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich*. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że podejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody były nieskuteczne. Niektóre z nich były niezgodne z prawem lub nierzetelne. Podkreślić przy tym należy, że spośród wydanych w 2016 r. przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzji w sprawie nadużywania pozycji dominującej jedna trzecia dotyczyła sektora wodociągowo-kanalizacyjnego. W opinii NIK warunkiem niezbędnym dla zmiany tej sytuacji są zmiany procedury postępowania w przypadku wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody, w szczególności jej pogorszenie, oraz upowszechnianie zobiektywizowanych metod badań ekonomicznej efektywności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych eksploatujących sieci wodociągowe.

Najwyższa Izba Kontroli na przestrzeni ostatnich lat przeprowadziła szereg kontroli dotyczących m.in. problematyki zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę, jakości wód przeznaczonych do spożycia, zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej czy kształtowania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków.

W 2017 r. zrealizowane zostały wnioski systemowe, sformułowane po kontroli *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*, z której informacja została upubliczniona w sierpniu 2016 r. W informacji z tej kontroli zawarty został m.in. wniosek Najwyższej Izby Kontroli, aby w celu ochrony konsumentów przed skutkami nieuzasadnionego wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych ustanowiony został zewnętrzny regulator rynku tych usług. Wyniki kontroli NIK wskazywały bowiem, że 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.

Przeprowadzona 26 października 2017 r. nowelizacja ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2017 poz. 2180), w rozdziale 5a ustanowiła organ regulacyjny w postaci dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Tym samym został zrealizowany wniosek systemowy Najwyższej Izby Kontroli. Konieczność weryfikacji taryf za usługi wodociągowo-kanalizacyjne przez zewnętrznego regulatora obowiązuje od 2018 r. Pierwsze sygnały wskazują, że proces stałego wzrostu cen za wodę i ścieki uległ znacznemu spowolnieniu.

W obszarze ochrony przeciwpowodziowej NIK zbadała stan realizacji *Projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły*, wykazując, że objęte kontrolą jednostki sektora finansów publicznych realizowały projekty rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa i zasadami należytego zarządzania finansami. Niestety, pomimo tych działań 20 lat po powodzi tysiąclecia z lipca 1997 r. Wrocław nadal nie był w pełni zabezpieczony przed skutkami powodzi. Przyczyną tego stanu było niezakończenie wszystkich zadań projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry, tj. zadań widawskich, realizowanych w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, oraz kluczowej inwestycji dla tego projektu, tj. budowy Zbiornika Racibórz. Ustalenia kontroli wskazują na konieczność zapewnienia skutecznego nadzoru nad dalszą realizacją budowy Zbiornika Racibórz w celu zakończenia inwestycji w przyjętym na etapie postępowania przetargowego terminie, tj. najpóźniej do końca 2019 r., oraz finansowania realizacji zadań przeciwdziałających skutkom powstania zjawiska cofki dynamicznej w dolinie rzeki Widawy. Działaniom tym powinno towarzyszyć monitorowanie dalszych przesunięć dat zakończenia jego zadań, celem wyeliminowania ryzyka ewentualnego wydłużenia czasu realizacji tego projektu poza termin wskazany w Umowie Pożyczki 8524 PL, tj. 15 grudnia 2023 r.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach (P/16/047/KSI)*
2. *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim (P/16/065/LKA)*
3. *System zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (P/16/072/LKI)*
4. *Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim (P/16/081/LOL)*
5. *Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórniczych byłego wyrobiska Piaseczno Kopalni Siarki Machów SA w likwidacji (P/16/089/LRZ)*

6. *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (P/16/100/LZG)*
7. *Zarządzanie zielenią miejską (P/17/077/LKR)*
8. *Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie" (P/17/095/LRZ)*
9. *Realizacja projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły w 2016 r. (P/17/104/LWR)*
10. *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich (P/17/107/LZG)*
11. *Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków (R/16/003/LZG)*

Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach

Departament Środowiska

P/16/047

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności działań Inspekcji Ochrony Środowiska dla potrzeb oceny jakości wód rzek oraz działań w celu poprawy ich stanu ekologicznego i chemicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami kontrolnymi objęto: Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz dziewięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ).

PROBLEM

Jakość wód w polskich rzekach nie jest zadowalająca. Badania i ocenę stanu wód powierzchniowych oraz stanu wód podziemnych wykonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Niepełna lub nierzetelna realizacja zadań w zakresie monitoringu wód może skutkować niewłaściwą oceną ich stanu, mającą wpływ na planowanie i podejmowanie działań na rzecz poprawy jakości wód w Polsce.

Utrzymująca się od kilkunastu lat sytuacja zaniechania ze strony organów państwa działań nadzorczych, zarówno w zakresie monitoringu wód, jak i działalności kontrolnej, w celu oceny na podstawie własnych pomiarów tych organów oddziaływania oczyszczalni ścieków na środowisko oraz oceny spełniania przez zarządzających tymi instalacjami wymagań określonych w udzielonych im pozwoleniach na korzystanie ze środowiska, nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy pomimo wydatkowania w ostatnich kilkunastu latach ponad 18 mld zł na budowę i modernizację oczyszczalni ścieków, w przypadku niemal 90% ocenionych podstawowych jednostek gospodarowania wodami utrzymuje się ich zły stan.

Kontrola stanowiła kontynuację działań podejmowanych przez NIK, mających służyć ocenie stopnia wypełnienia przez Polskę przyjętych zobowiązań w obszarze środowiska, związanych z akcesją do Unii Europejskiej. Do podjęcia kontroli przyczyniły się informacje o utrzymującym się złym stanie wód oraz braku możliwości prawnych dokonywania przez organy IOŚ oceny jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni na podstawie pomiarów własnych.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako niewłaściwe oraz nie w pełni skuteczne działania Inspekcji Ochrony Środowiska dla potrzeb oceny jakości wód rzek oraz poprawy ich stanu. Negatywnie oceniono m.in. sposób programowania monitoringu rzek w latach 2013-2016 przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska ograniczały zakres zadań monitoringu wód planowanych w wojewódzkich programach monitoringu środowiska na lata 2013-2015 oraz na lata 2016-2020 w celu dostosowania ich do wysokości środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa oraz z krajowych funduszy ekologicznych, zamiast do rzeczywistych potrzeb. Główny Inspektor akceptował nieuwzględnianie w wojewódzkich programach monitoringu środowiska pełnego zakresu monitoringu rzek. Determinowało to nieprawidłową (niepełną) realizację tego monitoringu, gdyż z założenia dopuszczano możliwość częściowego wykonania zadań, nawet pomimo wykonania planu wskazanego w wojewódzkich programach, i tym samym przyzwalano na brak sporządzenia kompletnej oceny stanu jednolitych części wód rzek oraz oceny spełnienia wymagań na obszarach chronionych.

Niewystarczające i niewłaściwe były także działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie koordynacji monitoringu rzek oraz kierowania działalnością IOŚ. Negatywna ocena dotyczyła również istniejącego modelu finansowania zadań monitoringu rzek, który wymagał corocznego aplikowania przez wojewódzkich inspektorów do krajowych funduszy ekologicznych, z niepewnym skutkiem, o środki na ten cel, co nie sprzyjało wykonaniu badań i ocen wód rzek określonych wymogami prawa krajowego i zobowiązaniami wspólnotowymi Polski.

Wyniki kontroli wykazały ponadto niepodejmowanie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Ministra Środowiska działań umożliwiających wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywanie oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi na podstawie wyników własnych pomiarów i analiz. Wykonywane przez WIOŚ, w sposób niejednolity, własne pomiary jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni miały jedynie charakter orientacyjny i nie mogły być wykorzystane do ustalenia przekroczeń jakości ścieków w postępowaniach administracyjnych. Takie postępowanie, pomimo technicznego przygotowania wojewódzkich inspektoratów do wykonywania omawianych zadań, przyczyniło się do niesprawowania, przez niemal 14 lat, przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym niezapewnienia w tym okresie, jakiejkolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.

Negatywnie oceniono także sprawowanie przez Ministra Środowiska, w latach 2013-2016, zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań związanych z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska w zakresie monitoringu rzek oraz z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

Niektóre aspekty działalności Inspekcji Ochrony Środowiska uzyskały pozytywną ocenę kontrolujących. Prawidłowa była m.in. organizacja wykonywania zadań monitoringu rzek, w tym wdrożenie dwustopniowego systemu zapewnienia jakości badań obejmującego wewnętrzną oraz zewnętrzną kontrolę jakości badań, jak również podejmowanie przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych na prowadzenie monitoringu rzek w związku z niezapewnieniem wystarczającego finansowania omawianych zadań z budżetu państwa. Pozytywnie oceniono także przeprowadzanie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w ramach posiadanych instrumentów prawnych, kontroli terenowych podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowane działania pokontrolne.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Środowiska NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu:

- zapewnienia sprawowania zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez IOŚ zadań związanych z prowadzeniem monitoringu rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych;
- spowodowania dokonywania przez organy IOŚ oceny spełniania warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz;
- opracowania modelu finansowania zadań monitoringu rzek zapewniającego w możliwie pełny sposób realizację zadań zgodnie z wymogami prawa krajowego i zobowiązaniami wspólnotowymi Polski.

Wnioski skierowane do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dotyczyły m.in.:

- planowania zadań monitoringu rzek w programach Państwowego Monitoringu Środowiska w sposób gwarantujący spełnienie wszystkich wymogów przepisów prawa krajowego i zobowiązań wspólnotowych Polski;
- kierowania i koordynowania działalności organów IOŚ w zakresie planowania monitoringu rzek oraz dokonywania ocen ich stanu w sposób zapewniający zgodną z prawem realizację zadań;
- pełnego uwzględniania, w procesie planowania zadań monitoringu rzek, przekazywanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykazów jednolitych części wód zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wykazów obszarów chronionych oraz zidentyfikowanych znaczących oddziaływań antropogenicznych oraz ocen ich wpływu na stan rzek;
- dokonywanie przez organy IOŚ, od 1 stycznia 2018 r., oceny spełniania warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu doprecyzowania w art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska zakresu i sposobu sprawowania przez ministra właściwego do spraw środowiska zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska.

Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim

Delegatura w Katowicach

P/16/065

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności działań organów państwa dla poprawy stanu powietrza poprzez eliminację niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach oraz dziewięć gmin na terenie województwa śląskiego.

PROBLEM

Niemal 70% domów jednorodzinnych w Polsce ogrzewanych jest węglem – to około 3,5 mln pieców. Większość tych instalacji – ok. 3 mln, to piece zasypowe, technologicznie przestarzałe urządzenia o niskiej sprawności i wysokiej emisji zanieczyszczeń atmosferycznych. Nierzadko w gospodarstwach domowych spalane są odpady, które mają nieustalony skład. Szacuje się, że spalanie przydomowych odpadów, jak również substytutów węgla, wynosi około 1,5 mln ton – 2 mln ton rocznie. Pomimo szkodliwości spalania odpadów dla zdrowia ludzi i środowiska, nadal wiele osób praktykuje lub akceptuje takie działanie, uważając je za oszczędne, a nawet „ekologiczne".

Główną przyczyną przekroczeń zanieczyszczeń pyłowych w powietrzu w Polsce, w tym dopuszczalnego średniorocznego poziomu stężeń pyłu PM10 o średnicy aerodynamicznej do 10 µm i pyłu PM2,5 o średnicy aerodynamicznej do 2,5 µm, których cząstki mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych, jest tzw. niska emisja, związana przede wszystkim z indywidualnym ogrzewaniem budynków (odpowiednio 88,2% i 86,5%). Niska emisja była również odpowiedzialna w 98,0% za przekroczenia docelowego średniorocznego poziomu benzopirenu /B(a)P/.

Powietrze w województwie śląskim należy do najbardziej zanieczyszczonych w kraju. Jak wynika z raportu United Nations Global Compact Network Poland pt. *Zrównoważone miasta. Życie w zdrowej atmosferze*, opublikowanego w październiku 2016 r., wskaźniki jakości powietrza w Polsce pozostają alarmujące i są jedne z najwyższych w całej Europie. Dotyczy to szczególnie zanieczyszczeń pyłowych.

Dane pochodzące z monitoringu jakości powietrza wskazują na wysokie przekroczenia norm, w szczególności pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz wysoce szkodliwego, rakotwórczego benzopirenu. Jak informowały media w maju 2016 r., wg raportu WHO z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w Unii Europejskiej 33 znajdują się w Polsce.

Jak wynika z opublikowanej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach oceny, średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM10 we wszystkich, poza jedną, strefach pomiarowych osiągało wartości przekraczające poziom dopuszczalny (40 µg/m3). We wszystkich strefach odnotowano też znaczne przekroczenia średniorocznego stężenia benzopirenu.

SYNTEZA

Podejmowane przez skontrolowane gminy działania na rzecz ograniczania niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych nie były skuteczne, co wynika z niewystarczającego tempa i skali przedsięwzięć podejmowanych przez te jednostki. Zauważyć jednak należy, że na utrzymywanie się w powietrzu w gminach województwa śląskiego ponadnormatywnych stężeń substancji szkodliwych miało także wpływ szereg czynników niezależnych od działań podejmowanych przez te gminy.

Przede wszystkim brak jest regulacji o charakterze powszechnym, dotyczących minimalnych wymagań technicznych dla nowych kotłów węglowych przeznaczonych do ogrzewania budynków mieszkalnych oraz określenia minimalnej jakości paliw dopuszczonych dla sektora bytowo-komunalnego. Wskutek tego, wciąż w legalnym obrocie na rynku są technologicznie przestarzałe piece niespełniające żadnych norm emisji zanieczyszczeń oraz paliwa, będące faktycznie odpadami powstającymi przy produkcji węgla – flotokoncentrat i muł węglowy.

W związku z brakiem tego rodzaju ograniczeń wiele zależy od samych mieszkańców, gdyż to oni decydują, jakiej jakości paliwa stosują w swoich domowych paleniskach. Oni też ponoszą zdrowotne konsekwencje życia w zanieczyszczonym środowisku. Z ustaleń kontroli wynika, że istnieje rozbieżność w interpretacji przepisów art. 379 ust. 3 pkt 1 prawa ochrony środowiska przez Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co wpływa na wykonywanie zadań kontrolnych przez jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza straże gminne.

W niektórych gminach finansowano ze środków publicznych projekty niezapewniające osiągnięcia znaczącego efektu ekologicznego w postaci ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w tym głównie montaż instalacji solarnych, których stosowanie przynosiło w zakresie ograniczenia niskiej emisji efekty niewielkie w stosunku do zaangażowanych środków.

Zanieczyszczenie powietrza spowodowane niską emisją ma charakter ponadlokalny i ponadregionalny, dlatego rozwiązanie tego problemu przekracza możliwości jednostek samorządu terytorialnego i wymaga rozwiązań systemowych w skali całego kraju.

W ocenie NIK bez wdrożenia rozwiązań systemowych, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i ponadregionalnym, bez znaczącego zwiększenia skali i tempa działań oraz konsekwentnej edukacji społeczeństwa na temat zagrożeń związanych z niską emisją przewidywana w programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego z 2014 r. redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza nie zostanie osiągnięta w dotychczas zakładanym okresie do 2020 r. ani w dającym się przewidzieć horyzoncie czasowym.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Ministra Środowiska oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ujednolicenie stanowisk w zakresie interpretacji art. 379 ust. 3 pkt 1 prawa ochrony środowiska, tak aby możliwe było podejmowanie skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie niskiej emisji, której źródłem jest m.in. spalanie odpadów w instalacjach grzewczych;
- Ministra Środowiska o pilne ustanowienie, w porozumieniu z Ministrem Energii i Ministrem Rozwoju, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych;
- jednostek samorządu terytorialnego o podejmowanie decyzji o wydatkowaniu środków finansowych na przedsięwzięcia mające na celu poprawę jakości powietrza w oparciu o rzetelną ocenę ich efektywności ekologicznej i ekonomicznej.

System zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym

Delegatura w Kielcach

P/16/072

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości działań w ramach systemu zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

ZAKRES PODMIOTOWY

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz pięć inspektoratów wojewódzkich w: Katowicach, Kielcach, Poznaniu, Warszawie i Zielonej Górze.

PROBLEM

Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny ze względu na możliwą zawartość niebezpiecznych substancji stanowi ogromne zagrożenie dla środowiska naturalnego. Ważne jest, aby nie mieszać go z odpadami komunalnymi i pozbywać się w prawidłowy sposób. Z punktów zbierania elektroodpady trafiają do zakładów przetwarzania, w których usuwa się z nich niebezpieczne substancje, mieszaniny oraz części składowe wymagające specjalnego traktowania – np. freon, rtęć, luminofor, a pozostałe części poddaje przetworzeniu na surowce do wtórnego wykorzystania.

Podstawą finansowania całego systemu jest tzw. opłata recyklingowa, będąca częścią ceny każdego nowego sprzętu wprowadzonego do obrotu i stanowiąca koszt gospodarowania odpadami, obejmujący koszty zbierania i przetwarzania zużytego sprzętu. Ponoszona przez konsumenta opłata, za pośrednictwem dystrybutora, w całości trafia do wprowadzającego sprzęt elektryczny i elektroniczny, który jest obowiązany do zorganizowania i sfinansowania odbierania od zbierających zużyty sprzęt oraz jego przetwarzania, w tym do zawarcia umowy z prowadzącym zakład przetwarzania, który demontuje i przygotowuje zużyty sprzęt do ponownego użycia.

Kontrolując podmioty funkcjonujące w systemie gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w zakresie przestrzegania przepisów o zużytym sprzęcie, Inspekcja Ochrony Środowiska weryfikuje prawidłowość działania tych podmiotów. Pracą inspekcji kieruje Główny Inspektor Ochrony Środowiska, będący centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska.

SYNTEZA

Większość objętych kontrolą podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym nie przestrzegała stosownych przepisów. Ponad połowa skontrolowanych na zlecenie NIK przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska podmiotów zbierających lub przetwarzających zużyty sprzęt nie spełniała warunków w zakresie właściwego wyposażenia, magazynowania i przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Połowa skontrolowanych podmiotów zbierających ten sprzęt niezgodnie z tą ustawą umieszczała go łącznie z innymi odpadami.

Większość podmiotów funkcjonujących w systemie zarządzania odpadami elektronicznymi nie wywiązywała się z obowiązku prowadzenia ich ewidencji bądź wykonywała go niezgodnie ze stanem faktycznym. Poza tym znaczna ich część nie realizowała obowiązku sprawozdawczego polegającego na sporządzeniu i przedłożeniu Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska sprawozdań wynikających z przepisów o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektrycznym bądź wykonywała go nieterminowo lub nierzetelnie. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w przypadku stwierdzenia tego typu nieprawidłowości często, uznając je za nieistotne, odstępowały od wymierzenia kary w drodze mandatu karnego, poprzestając na pouczeniu. Podmioty niewywiązujące się z obowiązku sprawozdawczego negatywnie wpływały na rzetelność i wiarygodność danych w systemie sprawozdawczym o odpadach elektronicznych, które są podstawą do ustalenia poziomów zbierania, odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu.

Nadzór nad funkcjonowaniem systemu zarządzania zużytym sprzętem ze strony Inspekcji Ochrony Środowiska był niewystarczający. Główny Inspektor w 2010 r. wydał wytyczne do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, jednak nie kontrolował wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w zakresie ich stosowania.

Kontrole podmiotów zbierających i przetwarzających te odpady były prowadzone powierzchownie, ograniczały się w zasadzie do weryfikacji spełnienia wymogów formalnych i technicznych. Wojewódzkie inspektoraty, kontrolując zakłady przetwarzania, nie przestrzegały wytycznych i nie przeprowadzały kontroli krzyżowych między wybranymi zakładami przetwarzania a podmiotami dostarczającymi zebrany zużyty sprzęt i dokonującymi recyklingu lub odzysku odpadów wytworzonych z zużytego sprzętu.

Zarówno Główny Inspektor, jak i wojewodowie nie kontrolowali wojewódzkich inspektorów w zakresie realizacji zadań dotyczących kontroli podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem. Organy te, z powodu, ich zadaniem, niejednoznacznego podziału pomiędzy nimi kompetencji kontrolnych w stosunku do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, nie uznają się za właściwe do podejmowania takich kontroli.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem stosowanej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska dobrej praktyki jest udział jego pracowników w kontrolach prowadzonych przez inspektorów WIOŚ. Zdaniem NIK, ta forma współpracy z organami Inspekcji Ochrony Środowiska, choć prowadzona w niewielkim zakresie, nie tylko stanowi dobrą formę wsparcia tych inspektorów, ale też pozwala na weryfikację sposobu prowadzenia kontroli.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli NIK skierowała wnioski do:

- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o podniesienie jakości i skuteczności kontroli podmiotów działających w sektorze ZSEE, poprzez wydanie szczegółowych wytycznych dla Inspekcji Ochrony Środowiska określających sposób postępowania w trakcie realizacji kontroli w podmiotach gospodarujących ZSEE, uwzględniających konieczność przeprowadzania kontroli krzyżowych oraz kontrolowanie stanu ich realizacji.
- Ministra Środowiska o określenie w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach, wymagań dla procesów przetwarzania ZSEE lub dla instalacji do przetwarzania oraz wymagań dla odpadów powstających w wyniku tych procesów.

Ponadto NIK wskazała na potrzebę zapewnienia Głównemu Inspektorowi skutecznych instrumentów umożliwiających kontrolę realizacji przez wojewódzkie inspektoraty zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ZSEE.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o rozważenie zmian w obowiązującym prawie, poprzez określenie przez Ministra Środowiska, w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach, wymagań dla procesów przetwarzania zużytego sprzętu lub dla instalacji do przetwarzania oraz wymagań dla odpadów powstających w wyniku tych procesów.

Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim

Delegatura w Olsztynie

P/16/081

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości wydatkowania środków publicznych na budowę, przebudowę oraz utrzymanie dróg leśnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych w Olsztynie i Białymstoku oraz osiem nadleśnictw położonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W informacji o wynikach kontroli wykorzystano także wyniki kontroli doraźnej R/16/002 przeprowadzonej w Nadleśnictwie Jedwabno.

Badania kontrolne przeprowadzono w dziewięciu nadleśnictwach położonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, w tym pięciu podległych RDLP w Olsztynie i trzech RDLP w Białymstoku, a także w obydwu ww. RDLP. Nadleśnictwa do kontroli wybrano pod kątem wydatkowania w latach 2014–2015 najwyższych kwot na przedsięwzięcia związane z przebudową oraz utrzymaniem, a także budową dróg leśnych.

PROBLEM

Sieć dróg leśnych stanowi podstawowy element infrastruktury technicznej w lasach, umożliwiający prowadzenie leśnej działalności gospodarczej. W celu prowadzenia takiej gospodarki, w tym m.in. wywozu i sprzedaży drewna, a także zapewnienia ochrony przeciwpożarowej lasów, nadleśnictwa zobowiązane są do utrzymywania dróg w lasach w sposób zapewniający ich przejezdność. Analiza wstępna przeprowadzona przez NIK wskazała liczne nieprawidłowości w organizowaniu przez Lasy Państwowe postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących budowy, przebudowy oraz utrzymania dróg leśnych. Przy ich realizacji nie zawsze też występowano o uzyskanie wymaganych decyzji o pozwoleniu na budowę.

Także poprzednie kontrole NIK ujawniły przypadki nieprecyzyjnego formułowania umów na remonty dróg leśnych, niewłaściwego nadzoru nad tymi pracami, a także nierzetelnego odbioru wykonanych robót oraz ich rozliczenia finansowego.

SYNTEZA

Skontrolowane nadleśnictwa w sposób gospodarny i celowy wydatkowały środki publiczne na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nierzetelnego określenia potrzeb w zakresie przebudowy oraz utrzymania dróg leśnych. Realizowane inwestycje były ściśle związane z prowadzoną gospodarką leśną i wpłynęły na poprawę warunków transportu drewna i zapewnienie ochrony przeciwpożarowej lasów.

Prawidłowy był również nadzór nadleśnictw nad prowadzonymi robotami budowlanymi związanymi z przebudową dróg leśnych, a także dotyczącymi ich bieżącego utrzymania. W ramach czynności nadzorczych zapewniono pełną realizację zleconych prac oraz rzetelny ich odbiór.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły natomiast niektórych obszarów nadzoru regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych nad podległymi nadleśnictwami. Poza bieżącym nadzorem pozostawało sporządzanie dokumentacji projektowej zadań dotyczących utrzymania dróg oraz klasyfikowanie poszczególnych robót budowlanych. Brak było również rzetelnego nadzoru RDLP nad nadleśnictwami w zakresie przygotowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na przebudowę lub utrzymanie dróg leśnych. Wystąpiły też przypadki rozpoczęcia przebudowy dróg bez zgłoszenia zamiaru ich wykonania organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz nieprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg, wymaganych ustawą – Prawo budowlane.

DOBRE PRAKTYKI

Udział przedstawicieli Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie w odbiorach końcowych robót budowanych polegających na budowie, przebudowie oraz utrzymaniu dróg leśnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK zwróciła uwagę na potrzebę:

- podjęcia przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych działań w celu należytego wywiązywania się regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie i Białymstoku z obowiązków nadzorczych nad nadleśnictwami;
- podjęcia przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego działań mających na celu prawidłowe i jednolite kwalifikowanie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej robót budowlanych prowadzonych na drogach leśnych.

Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórniczych byłego wyrobiska Piaseczno Kopalni Siarki Machów SA w likwidacji

Delegatura w Rzeszowie

P/16/089

CEL KONTROLI

Ocena, czy skutecznie i efektywnie zrekultywowano i zagospodarowano wyrobiska Piaseczno – Kopalni Machów SA w likwidacji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Energii, Ministerstwo Skarbu Państwa, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach, Agencja Rozwoju Przemysłu SA w Warszawie Oddział w Katowicach, Kopalnia Siarki Machów SA w likwidacji, Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach, Starostwo Powiatowe w Sandomierzu, urzędy gmin w Łoniowie i Koprzywnicy oraz Urząd Miasta Tarnobrzega – razem 11 jednostek.

PROBLEM

Odkrycie w okolicach Tarnobrzega złóż siarki rodzimej i ich eksploatacja spowodowały dynamiczny rozwój przemysłu wydobywczego, który jednak uległ załamaniu na początku lat 90. XX wieku. Wieloletnia eksploatacja tych złóż spowodowała ogromne zmiany w środowisku przyrodniczym, zmieniła również istniejące struktury gospodarcze i rolne, stosunki wodne oraz krajobraz.

Znajdujące się na terenie województwa podkarpackiego wyrobisko Machów zostało zrekultywowane w sposób powszechnie uznawany za wzorcowy. Problem wyrobiska Piaseczno pozostaje nierozwiązany nadal i stanowi zagrożenie ekologiczne dla terenów sąsiednich – na pierwotnie podmokłych terenach przyległych utworzył się obszar tzw. leja depresji, który na przestrzeni lat został zagospodarowany i powstały sady i obiekty gospodarcze.

Prognozy opracowane na potrzeby likwidacji wyrobiska wykazały, że odbudowa pierwotnych stosunków wodnych w rejonie Piaseczna, będąca skutkiem wyłączenia odwadniania likwidowanych wyrobisk „Machów" i „Piaseczno", spowoduje zmianę stosunków wodnych na obszarze ok. 5 tys. ha. Odbudowa pierwotnych stosunków wodnych w rejonie Piaseczna bez wykonania systemu odwodnieniowego może spowodować podtopienia. W 2008 r. został zatwierdzony przez Ministra Gospodarki *Program likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów SA.* W 2012 r. kopalnia została skomunalizowana na podstawie umowy nieodpłatnego przeniesienia praw z akcji pomiędzy Skarbem Państwa a Gminą Tarnobrzeg, na mocy której Gmina Tarnobrzeg stała się właścicielem 100% akcji kopalni. W 2013 r. kopalnię postawiono w stan likwidacji.

SYNTEZA

Pełna i prawidłowa realizacja *Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów SA* – uwzględniająca pojawiające się w trakcie rekultywacji problemy i zagrożenia – umożliwiała trwałe usunięcie skutków działalności wyrobiska Piaseczno. Zatwierdzony w 2008 r. program przewidywał: uszczelnienie wyrobiska, wyprofilowanie skarp, wykonanie systemu melioracyjno-drenażowego i wypełnienie zbiornika wodą do poziomu +146 m n.p.m. Do czasu kontroli nie usunięto skutków działalności górniczej kopalni siarki w obszarze wyrobiska Piaseczno i nie osiągnięto pełnej rekultywacji terenów pokopalnianych, pomimo wydatkowania w latach 2010-2016 prawie 48 mln zł środków publicznych oraz trzykrotnego przesuwania terminu zakończenia rekultywacji. Konsekwencją niezakończenia rekultywacji jest brak możliwości zagospodarowania terenów wyrobiska oraz terenów przyległych, a także konieczność wykonywania kolejnych prac na obszarach już zrekultywowanych, a w konsekwencji ponoszenie dodatkowych kosztów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła nadzór merytoryczny właściwego ministra nad realizacją programu, gdyż cele w nim określone nie zostały osiągnięte – głównie z powodu braku skojarzonej rekultywacji wyrobisk Machów i Piaseczno oraz odstąpienia przez kopalnię, za zgodą właściwego ministra, od wykonania systemu melioracyjno-drenażowego. Rezultatem niewykonania tego systemu był brak możliwości wypełnienia zbiornika wodą do zakładanego poziomu, z powodu niebezpieczeństwa podtopienia okolicznych terenów, a woda utrzymywana była na obniżonym poziomie za pomocą zespołu pomp, przy czym planowany roczny koszt pompowania na rok 2017 wynosił 2 mln zł.

Rozproszenie kompetencji pomiędzy kopalnię, Ministra Skarbu Państwa, Gminę Tarnobrzeg, Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Rozwoju i obecnie Ministra Energii w zakresie zadań i działań rekultywacyjnych nie tylko utrudniło i wydłużyło proces rekultywacji, ale również sprzyjało podejmowaniu błędnych decyzji.

Starosta Sandomierski, który wydał decyzję wyznaczającą wodno-rekreacyjny kierunek rekultywacji, zachowywał się biernie w identyfikowaniu problemów dotyczących rekultywacji wyrobiska Piaseczno. Gminy Łoniów i Koprzywnica, na terenie których znajduje się wyrobisko Piaseczno, nie uwzględniły kompleksowo – w zagospodarowaniu przestrzennym, zarządzaniu kryzysowym i planach ochrony środowiska – zagrożeń ze strony wyrobiska.

Minister Skarbu Państwa w 2012 r. nielegalnie i niecelowo przekazał w ramach komunalizacji wszystkie akcje kopalni Gminie Tarnobrzeg. Decyzja ta nie została poprzedzona rzetelną analizą jej skutków. W efekcie Gmina Tarnobrzeg stała się właścicielem położonego na jej terenie wyrobiska Machów, ale także wyrobiska Piaseczno, położonego na terenach innych gmin z województwa świętokrzyskiego, co do którego do czasu zakończenia kontroli nie posiadała koncepcji jego wykorzystania.

W wyniku kontroli stwierdzono natomiast prawidłowe, zgodne z przeznaczeniem, wykorzystanie środków finansowych przewidzianych na realizację programu w zakresie likwidacji i rekultywacji wyrobiska Piaseczno. Kopalnia Siarki Machów SA rzetelnie i terminowo realizowała obowiązek miesięcznych rozliczeń otrzymanych rat dotacji i rocznych sprawozdań z likwidacji.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała do Ministra Energii o:

- zweryfikowanie, we współpracy z właściwymi organami, przyjętych celów rekultywacji wyrobiska Piaseczno oraz opracowanie optymalnego programu rekultywacji tych terenów wraz z zapewnieniem odpowiedniego finansowania;
- podjęcie działań w celu odzyskania przez Skarb Państwa nadzoru właścicielskiego nad Kopalnią Siarki Machów SA, w takim zakresie, w jakim podmiot ten zobowiązany jest do przeprowadzenia rekultywacji wyrobiska Piaseczno.

Do Starosty Sandomierskiego NIK wnioskowała o przeprowadzenie kontroli przebiegu i efektów rekultywacji gruntów na terenie wyrobiska Piaseczno, w szczególności w zakresie zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów oraz terminu zakończenia rekultywacji.

Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych

Delegatura w Zielonej Górze

P/16/100

CEL KONTROLI

Ocena celowości i skuteczności podejmowanych przez nadleśnictwa działań oraz ocena gospodarności wydatkowanych środków przeznaczonych na realizację wykonywanych zadań.

ZAKRES PODMIOTOWY

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – 15 nadleśnictw z terenu województw dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego.

PROBLEM

W ostatnich latach coraz częściej występują anomalie pogodowe, którym towarzyszą katastrofy naturalne, m.in.: silne wiatry, susze, pożary. Jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się globalne zmiany klimatu. Następstwa tych zjawisk są dotkliwe dla lasów, których możliwości zabezpieczenia przed katastrofami naturalnymi są ograniczone. Wpływa na to fakt, iż ok. 70% lasów stanowią monokultury, a ok. 360 nadleśnictw zaszeregowano do I i II kategorii zagrożenia pożarowego. Mając to na uwadze, m.in. w ramach Programu Rozwoju

Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013 zostało wydzielone odrębne działanie „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych". Lasy stanowią 29,4% powierzchni Polski, są niezbędnym czynnikiem równowagi ekologicznej i dobrem ogólnospołecznym, kształtującym jakość życia człowieka. Jednocześnie są zasobem majątkowym, pełniącym funkcje nie tylko społeczne, ale również gospodarcze. Polska należy do grupy krajów o największej powierzchni lasów w Europie. Wskutek oddziaływania wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów, zagrożenie środowiska leśnego w Polsce jest oceniane, według Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, jako najwyższe na naszym kontynencie. Takimi czynnikami są: skrajne temperatury, śnieg, grad, zakłócenia stosunków wodnych, wiatr, pożary, zanieczyszczenia powietrza, ale również czynniki biotyczne, do których zalicza się szkodniki owadzie bądź nadmierne występowanie roślinożernych ssaków. Następstwa ww. czynników, jeśli osiągną krytyczny poziom, mogą być dotkliwe dla lasów. Stąd też szczególnego znaczenia nabierają działania zapobiegawcze.

Do podstawowych zadań nadleśnictw w tym względzie należą pielęgnowanie i ochrona lasu, w tym w szczególności zapobieganie pożarom. W sytuacji wystąpienia zdarzeń o charakterze katastrofalnym nadleśnictwa winny dążyć do odtwarzania potencjału produkcji leśnej. Powszechnej ochronie lasów służy – zgodnie z ustawą o lasach, m.in.: wykonywanie zabiegów profilaktycznych i ochronnych przeciwdziałających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów; zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nadmiernie pojawiających się i rozprzestrzeniających organizmów szkodliwych oraz ochrona gleby i wód leśnych.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie przez nadleśnictwa zadań w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych. Podejmowane przez nadleśnictwa działania były celowe i w zdecydowanej większości skuteczne. Prawidłowo planowano oraz na ogół realizowano przedsięwzięcia, a środki wydatkowano gospodarnie, osiągając zaplanowane efekty. Jednak stan dojazdów pożarowych pozostaje na niezadowalającym poziomie, co wynika z wieloletnich zaszłości i niewystarczających w stosunku do potrzeb środków finansowych.

Zdecydowaną większość (99%) uzyskanego dofinansowania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich skontrolowane nadleśnictwa wydały na działania zapobiegawcze, polegające na wzmocnieniu zabezpieczenia pożarowego, głównie inwestycje w zakresie dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe. Pomimo zrealizowania zaplanowanych działań, wieloletnie zaszłości, niemożliwe do wyeliminowania w ciągu kilku lat, powodują, że nadal tylko 56% ogółu dróg leśnych jest w dobrym lub zadowalającym stanie technicznym, a aż 76% ogółu dojazdów pożarowych nie spełnia wszystkich aktualnych wymagań niezbędnych dla prowadzenia skutecznych akcji przeciwpożarowych.

NIK odstąpiła od dokonania oceny odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy, ze względu na to, że nadleśnictwa uzyskały w okresie objętym kontrolą na te działania zaledwie 0,4% ogółu dofinansowania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013.

NIK stwierdziła nieprawidłowości w czterech spośród 18 kontrolowanych nadleśnictw, polegające na naruszeniu zasad udzielania zamówień publicznych. Problemem okazało się dochowanie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. NIK zwróciła uwagę, że kwestia odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych lub osoby udzielające zamówień nie została uregulowana przez ustawodawcę. Nie przewidziano bowiem sankcji za naruszenie przepisów. W efekcie taki stan prawny stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych względem pozostałych podmiotów zobowiązanych do jej stosowania.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do nadleśniczych, m.in. o:

- rzetelne przeprowadzanie inwestycji z uwzględnieniem specyfiki prowadzenia robót w lesie, m.in. konieczności ochrony przyrody;
- dostosowanie sieci dojazdów pożarowych do wymogów przepisów;
- rozpoczynanie robót budowlanych po spełnieniu wszystkich wymagań formalno-prawnych przewidzianych przepisami prawa, w szczególności w ustawie – Prawo budowlane;
- skuteczny nadzór i kontrolę nad wszystkimi etapami procesu organizacji robót budowlanych, poczynając od przygotowania zamówienia, jego przeprowadzania, jak i realizacji robót i ich rozliczania;
- udzielanie zamówień publicznych zgodnie z wymaganiami ustawy – Prawo zamówień publicznych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli, widząc konieczność wyeliminowania istotnej luki systemowej wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie objęcia pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych odpowiedzialnością za kwalifikowane naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w przypadku finansowania zamówień ze środków własnych.

Stan prawny, w którym podmiot zobowiązany ustawowo do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów, stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych względem pozostałych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Zarządzanie zielenią miejską

Delegatura w Krakowie

P/17/077

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności zarządzania zielenią miejską w aspekcie jakości życia mieszkańców.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dziewięć urzędów miast i osiem jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie i utrzymanie zieleni miejskiej w pięciu województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i śląskim.

PROBLEM

Środowisko przyrodnicze i jego stan jest jednym z podstawowych czynników określających jakość przestrzeni w mieście, co wpływa na warunki życia mieszkańców. Tymczasem zieleń w polskich miastach rzadko traktowana jest przez władze czy społeczeństwo lokalne jako kwestia priorytetowa dla ich rozwoju, inne elementy miejskiej przestrzeni (np. parkingi lub budynki) są postrzegane przez społeczeństwo jako ważniejsze. Liczba drzew na obszarach polskich miast maleje. Miasta rezygnują z terenów zielonych na rzecz inwestycji. Często także nie dbają o zieleń miejską, taką jak parki, drzewa przyuliczne. W wyniku niedochowania standardów utrzymania zieleni dochodzi do jej dewastacji. W konsekwencji rosną koszty społeczne i ekonomiczne związane z negatywnym wpływem na środowisko i zdrowie ludzkie, wywieranym przez rosnące natężenie ruchu ulicznego oraz przemysł. Negatywnie odbija się to na jakości życia w centrach miast, pogłębiając problemy degradacji społecznej niektórych z nich.

SYNTEZA

Skontrolowane miasta skutecznie zarządzały zielenią miejską poprzez właściwe utrzymanie i zagospodarowanie terenów zieleni, współpracę ze społecznościami lokalnymi i podejmowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej. Na pozytywną ocenę zasługują działania kontrolowanych miast dotyczące utrzymania pozostających w ich zarządzie terenów zieleni. Poprzez działania rewitalizacyjne i inwestycyjne poprawiano ich funkcjonalność i atrakcyjność dla lokalnej społeczności. Działania te były adresowane do osób w różnym wieku, o zróżnicowanych zainteresowaniach i potrzebach. Tereny te są łatwo dostępne dla mieszkańców, zadbane i utrzymane w czystości.

Tereny zieleni znajdujące się na obszarach miast, w tym na gruntach niestanowiących własności gminy, nie były jednak dostatecznie chronione przed presją zabudowy. W obowiązującym porządku prawnym jedynym skutecznym narzędziem ochrony tych obszarów na gruntach prywatnych mogłyby być odpowiednie uregulowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem miasta nie wykorzystywały tego narzędzia, ponieważ mimo zwiększania powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w sześciu miastach – Krakowie, Legnicy, Nowym Sączu, Tarnowskich Górach, Warszawie i we Wrocławiu – udział terenów zieleni zmniejszał się. Tylko w dwóch z dziewięciu skontrolowanych miast – Tarnowskich Górach i we Wrocławiu – powierzchnia, dla której uchwalono plany, przekraczała 50% ich powierzchni całkowitej.

W okresie objętym kontrolą powierzchnia terenów zieleni należących do gmin nie uległa zwiększeniu w siedmiu kontrolowanych miastach, pomimo że w gminnych dokumentach strategicznych zakładano taki cel. Jeżeli nawet wskaźniki dotyczące powierzchni terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca zwiększały się, to przede wszystkim z powodu spadku liczby ludności. W większości miast z terenów gminnych usuwano więcej drzew niż sadzono, a ubytki starano się rekompensować poprzez sadzenie dużej ilości krzewów.

Nie przeprowadzano także w większości kontrolowanych miast inwentaryzacji zieleni – czyli ilościowych spisów drzew i krzewów wraz z rozpoznaniem ich gatunków, określeniem parametrów dendrometrycznych, takich jak obwód pnia, wysokość drzewa, zasięg korony, stan zdrowotny oraz rozmieszczenia w terenie. Samorządy kontrolowanych miast nie posiadały kompletnych danych o powierzchniach terenów zieleni oraz liczbie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów.

Izba oceniła pozytywnie coraz częstsze przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami i uwzględnianie ich propozycji przy planowaniu i realizacji inwestycji na terenach zieleni. Miasta wypełniały ustawowy obowiązek kształtowania właściwych postaw człowieka wobec przyrody poprzez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

NIK rekomendowała burmistrzom i prezydentom miast wykorzystywanie narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w celu ochrony terenów zieleni przed presją zabudowy, a także dobrych praktyk opisanych w informacji o wynikach kontroli.

DOBRE PRAKTYKI

W ramach prowadzonej kontroli NIK wykazała wiele inicjatyw godnych propagowania, w tym m.in.:

- W centrum Katowic utworzono przestrzenie dla mieszkańców wypełnione zielenią, tj. Strefę Kultury, położoną na terenie dawnej Kopalni Węgla Kamiennego „Katowice", na którą składają się: budynek Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia wraz z zaprojektowaną przestrzenią zieleni, z miejscami do wypoczynku, amfiteatrem i Ogrodem Zmysłów, na którym posadzono ok. 400 drzew.
- W Krakowie zorganizowano akcję sadzenia drzew pod nazwą Park Krakowian. Jej celem było stworzenie parków, w których każdy mieszkaniec Krakowa będzie mógł posadzić drzewo upamiętniające wyjątkowy moment w życiu.
- W Krakowie na ul. Rajskiej oraz w parku kieszonkowym u zbiegu ulic Juliana Fałata i Bolesława Prusa posadzono duże drzewa, które po roku miały około 50 cm obwodu pnia na wysokości 1 m od jego podstawy. Ich wielkość była zbliżona do wielkości drzew usuniętych, wcześniej rosnących w tych miejscach.
- Także w Krakowie w Zarządzie Zieleni Miejskiej drzewa, które budziły wątpliwość pod kątem stanu zdrowotnego, badano tomografem. Urządzenie to pozwala na przeprowadzenie bezinwazyjnych badań stanu zdrowotnego drzew pod kątem występowania ubytków, zgnilizn oraz pęknięć wewnętrznych.
- W Warszawie w 2017 r. uruchomiono program „Zielone inicjatywy", który ma na celu zachęcenie mieszkańców i przedsiębiorców, w tym deweloperów, do włączenia się finansowego w rozwój zieleni. Ponadto uruchomiono aplikację na telefon „Milion drzew dla Warszawy", za pomocą której można wskazać miejsce, w jakim, zdaniem mieszkańca, powinno być posadzone drzewo.
- W Łodzi w ramach projektu Zielona Łódź funkcjonuje portal internetowy, którego głównym celem jest informowanie społeczności o ofercie spędzenia wolnego czasu na terenach zieleni w Łodzi. Portal ten zawiera kalendarium wydarzeń, informacje o rekreacyjnej infrastrukturze parkowej, galerie foto i wideo.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek dotyczyły m.in.:

- określenia i stosowania wewnętrznej procedury kontrolowania i dokumentowania stanu zieleni miejskiej;
- zwiększenia nadzoru i kontroli nad nowo posadzonymi drzewami i krzewami;
- uzupełnienia brakujących nasadzeń kompensacyjnych;
- zwiększenia nadzoru nad jakością prac pielęgnacyjnych dla nowo posadzonych drzew, w tym zawieranie umów z wykonawcami pielęgnacji zgodnie ze standardami kształtowania zieleni;
- dokonania aktualizacji ilości ubytków drzew i krzewów wykazanych w sprawozdaniach GUS.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez kierownika Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim z art. 200 ust. 1 pkt 1 lit c – udzielenie zamówienia bez zastosowania prawa zamówień publicznych.

Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie"

Delegatura w Rzeszowie

P/17/095

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania, podejmowane na obszarze Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie", zapewniają realizację celów, dla których powołano ten rezerwat biosfery.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Bieszczadzki Park Narodowy i Zespół Karpackich Parków Krajobrazowych – zarządzający Ciśniańsko-Wetlińskim Parkiem Krajobrazowym oraz Parkiem Krajobrazowym Doliny Sanu.

PROBLEM

Na Światowej Liście Rezerwatów Biosfery UNESCO widnieje 10 obiektów położonych na terenie Polski, z tego dwa to trójstronne transgraniczne rezerwaty biosfery. Międzynarodowy Rezerwat Biosfery „Karpaty Wschodnie" uznany został przez UNESCO w 1998 r. i był to pierwszy trójstronny rezerwat biosfery na świecie. Jest to geograficznie określony oraz oficjalnie uznany w skali międzynarodowej teren, obejmujący sześć dużych obszarów chronionych, przylegających do siebie w strefie przygranicznej na terytoriach trzech państw: Polski, Słowacji i Ukrainy, z których trzy znajdują się po stronie polskiej: Bieszczadzki Park Narodowy oraz parki krajobrazowe: Ciśniańsko-Wetliński i Doliny Sanu.

Określenie „rezerwat biosfery" nie jest w Polsce prawną kategorią obszaru chronionego (podobnie jak na Słowacji), a jako „międzynarodowy" – nie jest jednostką wyodrębnioną administracyjnie. Rezerwaty biosfery winny spełniać kryteria i funkcje zawarte w Ramowym Statucie Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery oraz kierować się wytycznymi do działań, określonymi w tzw. Strategii Sewilskiej z 1995 r. i w Rekomendacjach z Pampeluny z 2000 r.

Na szczeblu rządowym nie zawarto umowy, dotyczącej funkcjonowania Rezerwatu – wcześniejsze umowy międzyrządowe dotyczyły współpracy w zakresie tworzenia tego rezerwatu. Rezerwat ten nie posiada władz oraz statutu, stąd współpraca w jego ramach wymaga skoordynowanego współdziałania wielu instytucji i organów, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

SYNTEZA

Kontrola NIK była częścią międzynarodowej kontroli, realizowanej równolegle przez instytucje kontrolne Słowacji i na Ukrainie. NIK nie prowadziła dotąd kontroli rezerwatów biosfery. Badaniami kontrolnymi objęte były działania na rzecz Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie": podejmowane w strefie centralnej, mające zapewniać ochronę bioróżnorodności; w strefie buforowej Rezerwatu, które powinny umożliwić prowadzenie badań, monitoringu, szkoleń, turystyki oraz edukacji ekologicznej; w strefie przejściowej Rezerwatu, mające sprzyjać zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego. Ocenie poddano także współpracę na poziomie krajowym i międzynarodowym, w zakresie realizacji celów, dla których utworzono Rezerwat.

NIK oceniła, że działania, podejmowane na obszarze Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie" w latach 2012-2016, przez parki współtworzące ten Rezerwat po stronie polskiej, wpisywały się w katalog przedsięwzięć, przewidzianych i zalecanych przez UNESCO dla realizacji trzech funkcji rezerwatu biosfery: ochronnej, rozwojowej i wspierania logistycznego. Realizacja zadań ochronnych odbywała się – po stronie polskiej – w strefie ochrony ścisłej BPN w rozumieniu przepisów krajowych, a zadania te nie wynikały z żadnych wspólnych strategii lub skoordynowanych działań na rzecz ochrony w strefie centralnej MRB „KW". Brak takich strategii oznacza, że nie są w pełni realizowane Rekomendacje z Pampeluny w zakresie opracowania wspólnych lub skoordynowanych strategii na rzecz ochrony, które powinny być realizowane w strefie centralnej Rezerwatu, np. strategii ochronnej dla gatunków zwierząt, o których wiadomo, że migrują na tereny innych krajów. Realizowane przez parki zadania wynikały przede wszystkim z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, jednak ze względu na ich rodzaj, charakter i zakres NIK uznała, że służyły realizacji trzech zasadniczych funkcji (celów) rezerwatu biosfery, określonych w Ramowym Statucie, w Rekomendacjach z Pampeluny oraz w Strategii Sewilskiej.

W ocenie NIK współpraca pomiędzy polskimi parkami w obrębie Rezerwatu, jak też transgraniczna z parkami po stronie słowackiej i ukraińskiej (pomimo deklaracji wspólnego działania każdej ze stron tworzących Rezerwat), miała wymiar bardziej formalny niż praktyczny. Parki te nie współdziałały ze sobą w zakresie planowania i wykonywania ustawowych zadań, jak też nie podejmowały żadnych przedsięwzięć, które realizowane byłyby wspólnie na obszarze i na rzecz MRB „KW".

Stwierdzony brak aktualnej wspólnej mapy strefowania rezerwatu, określającej m.in. zakres przestrzenny „core zone", kwestionuje kompleksowość dotychczasowego wskazania zasobu gatunków, które winny być w niej chronione.

W ocenie NIK powyższe niedomagania wynikają z braku definicji legalnej „rezerwatu biosfery" w prawie krajowym, co uniemożliwiło zorganizowanie sprawnego organu, o odpowiedniej właściwości koordynującej bądź zarządzającej działaniami na obszarze Rezerwatu. Istniejąca Rada Koordynacyjna, powołana przez dyrektorów parków tworzących MRB „KW", jest w ocenie NIK nieformalnym organem o charakterze wyłącznie deklaratywnym, bo nieumocowanym w prawodawstwie krajowym żadnego z trzech państw, stąd nieposiadającym możliwości skutecznego zarządzania i koordynowania, zarówno na obszarze Rezerwatu, jak i w jego polskiej części. W obecnym stanie rzeczy – przy istniejącym systemie ochrony granic strefy Schengen, oddzielającym część ukraińską od polskiej i słowackiej, odmiennych przepisach na krajowych obszarach Rezerwatu i wynikających z nich kompetencji oraz różnych systemach finansowania – Rada nie jest w stanie spełnić wymagań, określonych dla organu koordynującego w Rekomendacjach z Pampeluny.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych w zakresie odnoszącym się bezpośrednio do funkcjonowania Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie" z uwagi na to, że rezerwat biosfery nie został wprowadzony do krajowego porządku prawnego i nie posiada definicji legalnej.

NIK uważa, że wskazane jest podjęcie działań przez Ministra Środowiska w celu:

- zawarcia porozumienia – umowy międzynarodowej – z ministrami właściwymi do spraw ochrony przyrody w Republice Słowackiej i na Ukrainie w sprawie funkcjonowania Rezerwatu. Porozumienie takie byłoby podstawą do powołania organu zarządzającego Rezerwatem odpowiedzialnego za opracowanie i realizację wspólnych lub skoordynowanych strategii na rzecz ochrony, zgodnie z wymogami UNESCO oraz organu nadzorującego prawidłowość realizacji celów i funkcji Rezerwatu;
- podjęcia inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu wprowadzenie do krajowego porządku prawnego regulacji dot. rezerwatu biosfery, w tym podania legalnej definicji tego pojęcia.

Wnioski NIK były zbieżne z wnioskami i zaleceniami ww. organów kontroli Słowacji i Ukrainy, które kontrolowały parki, współtworzące Rezerwat na obszarach ich krajów. Organy te skierowały swoje wnioski do Rządu Słowacji oraz do Rady Najwyższej Ukrainy.

Realizacja projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły w 2016 r.

Delegatura we Wrocławiu

P/17/104

CEL KONTROLI

Ocena realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły oraz Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza Odry pod kątem rzetelności, zgodnosci z przepisami prawa i zasadami należytego zarządzania finansami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu, Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej we Wrocławiu i w Gliwicach.

PROBLEM

Powodzie w latach: 1997, 1998, 2006 i 2010 obejmowały głównie obszar dorzecza Górnej Odry wraz z Kotliną Kłodzką oraz dorzecza Górnej Wisły. Od 1997 r. kolejne rządy reagowały na te zagrożenia, uruchamiając dedykowane programy inwestycyjne mające na celu wsparcie naprawiania szkód, podniesienie efektywności gospodarki wodnej i poprawę ochrony przeciwpowodziowej. W 2001 r. weszła w życie ustawa o Programie dla Odry – 2006, której celem było m.in. zabezpieczenie górnej i środkowej Odry przed skutkami powodzi. Założono, że *Program dla Odry* – 2006 będzie realizowany w latach 2002-2016, a łączne nakłady na jego sfinansowanie wyniosą ponad 9 mld zł. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację dwóch kluczowych przedsięwzięć, tj. budowę Zbiornika Racibórz oraz Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego, ujmując te dwa zadania jako składowe projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry. Koordynację i ukierunkowanie działań w ramach projektu OPDO powierzono Komitetowi Sterującemu.

W 2011 r. wszedł w życie *Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*, który określał strategię modernizacji systemu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, uwzględniającą zabezpieczenie przeciwpowodziowe oraz plany ograniczenia zagrożenia powodziowego. Okres realizacji tego programu ustalono na lata 2011-2030, a nakłady przewidziane na jego realizację zostały oszacowane na kwotę ok. 13 mld zł. Program ten uchylono we wrześniu 2014 r. Kontynuacją projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry jest Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły, którego realizacja ma zapewnić zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego środkowego i dolnego odcinka Odry oraz dorzecza Nysy Kłodzkiej, a także dorzecza górnej Wisły, w tym ochronę przed powodzią Sandomierza i Tarnobrzega. Jest on koordynowany przez Komitet Sterujący pod współprzewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Środowiska.

Niniejsza kontrola jest kolejną kontrolą Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry oraz pierwszą kontrolą Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły. Wyniki dotychczasowych kontroli Projektu OPDO wykazały w latach 2007-2013 niski poziom wykonania założonych w nim zadań. Dopiero w latach 2014-2015 nastąpił postęp w realizacji zadań tego projektu, bowiem do końca wskazanego okresu udało się zakończyć łącznie 10 z 16 zawartych kontraktów. Wyniki poprzedniej kontroli NIK (P/16/096) pokazały również przyczyny odstąpienia od umowy na realizację budowy Zbiornika Racibórz. W informacji o wynikach tej kontroli, dokonanotakże stosownych ocen. Stąd też w ramach niniejszej kontroli w zakresie dotyczącym budowy tej kluczowej inwestycji, w głównej mierze dokonano ocen w zakresie działań jakie podejmował inwestor po odstapieniu od umowy z byłym wykonawcą.

NIK jest audytorem obu tych projektów, w wyniku czego corocznie zobowiązana jest do sporządzania dla Banku Światowego stosownego sprawozdania.

SYNTEZA

Badanie NIK wykazało, że objęte kontrolą jednostki sektora finansów publicznych realizowały projekty ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa i zasadami należytego zarządzania finansami.

W 2016 r. upłynęło 10 lat od rozpoczęcia realizacji inwestycji w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry. Do tego czasu udało się zakończyć 12 z 16 zawartych kontraktów, efektem czego było m.in. wybudowanie lub przebudowanie około 75 km wałów przeciwpowodziowych, zmodernizowanie i udrożnienie kanałów powodziowych, udrożnienie koryta starej Odry, dostosowanie kanału miejskiego we Wrocławiu i stopnia Rędzin do przepuszczania wód powodziowych, zmodernizowanie Bulwarów Odry Śródmiejskiej, przebudowanie Jazu Wrocław I oraz mostu kolejowego Bolesława Krzywoustego we Wrocławiu. Wybudowano również infrastrukturę drogową i techniczną w miejscowości Nowa Wieś w gminie Lubomia.

Niestety pomimo tych działań 20 lat po powodzi tysiąclecia z lipca 1997 r., Wrocław nadal nie jest w pełni zabezpieczony przed skutkami powodzi, która wówczas objęła ponad 2,5 tys. wsi i miast w południowej i zachodniej Polsce. Przyczyną tego stanu było niezakończenie wszystkich zadań projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry, tj. modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego oraz kluczowej inwestycji dla tego projektu – budowy Zbiornika Racibórz. Warunkiem koniecznym do bezpiecznego przeprowadzenia wód powodziowych przez Wrocławski Węzeł Wodny jest też ograniczenie ich dopływu do 3100 m^3/s, co zgodnie z założeniami projektu ma zapewnić właśnie Zbiornik Racibórz. Błędy i nieprawidłowości popełniane we wcześniejszych okresach realizacji tego istotnego zadania spowodowały odstąpienie w październiku 2016 r. RZGW w Gliwicach od kontraktu z wykonawcą tej inwestycji. Konieczność wyboru nowego wykonawcy powoduje, że budowa tego zbiornika może zakończyć się najwcześniej z końcem 2019 r., co po raz kolejny przesuwa termin oddania tej inwestycji do użytku. Dokonując oceny działań podejmowanych przez RZGW w Gliwicach w badanym przez NIK okresie, należy jednak podkreślić, że jednostka ta podejmowała optymalne działania, aby zminimalizować negatywne skutki odstąpienia od umowy z wykonawcą. Działania te służyły rozliczeniu i zabezpieczeniu robót już zrealizowanych, kontynuowaniu prac niezbędnych do ukończenia oraz przygotowaniu do wyboru nowego wykonawcy. W wyniku podjęcia tych działań nie stracono całkowicie sezonu budowlanego oraz przygotowano i prowadzono postępowanie przetargowe na wybór nowego wykonawcy.

Wyniki kontroli pokazują również, że nadal nie dostosowano w pełni doliny rzeki Widawy do bezpiecznego przeprowadzenia w obrębie Wrocławia części fali powodziowej na poziomie 300 m^3/s. Dodatkowo najnowsze modele hydrauliczne dla tej rzeki wskazują, że bez dodatkowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego części Wrocławia oraz terenu gmin, Długołęka, Czernica i Wisznia Mała, leżących w jej dolinie, przy przepływie fali wezbraniowej powyżej 120 m^3/s wystąpi zjawisko cofki dynamicznej, które przy maksymalnym przerzucie 300 m^3/s może spowodować straty wynoszące nawet ok. 700 mln zł.

Izba nie wnosi uwag co do sposobu wydatkowania w 2016 r. środków finansowych na realizację Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w ogólnej kwocie 268,1 mln zł oraz projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły w wysokości 14,9 mln zł. Wszystkie zbadane wydatki poniesione zostały zgodnie z założeniami i celami tych projektów, a ich wartość prawidłowo ujęto w sporządzonych zgodnie z prawem sprawozdaniach finansowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przewodniczącego Komitetu Sterującego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry o:

- zapewnienie przez Komitet Sterujący oraz pozostałe podmioty i instytucje uczestniczące w realizacji Projektu OPDO, skutecznego nadzoru nad dalszą realizacją budowy Zbiornika Racibórz w celu zakończenia tej inwestycji w przyjętym na etapie postępowania przetargowego terminie, tj. najpóźniej do końca 2019 r.;
- zapewnienie finansowania realizacji zadań przeciwdziałających skutkom powstania zjawiska cofki dynamicznej w dolinie rzeki Widawy.

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Środowiska, współprzewodniczących Komitetu Sterującego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły, NIK wnioskowała o monitorowanie przez wszystkie podmioty zaangażowane w realizację Projektu OPODOW dalszych przesunięć dat zakończenia jego zadań, celem wyeliminowania ryzyka ewentualnego wydłużenia czasu realizacji tego projektu poza termin wskazany w Umowie Pożyczki, pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, czyli poza 15 grudnia 2023 r.

Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich

Delegatura w Zielonej Górze

P/17/107

CEL KONTROLI

Ocena, czy w gminach wiejskich podejmowano skuteczne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – obiorców wody.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 22 urzędy gmin oraz 22 przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działające w formie samorządowych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego.

PROBLEM

Na terenach wiejskich przestarzała, zdekapitalizowana infrastruktura wodociągowa oraz złe zarządzanie powodują, że pojawiają się problemy z odpowiednią jakością wody. Niedostateczny poziom finansowania zadań może w najbliższej perspektywie przyczynić się do dalszej degradacji sieci i uniemożliwić ciągłe dostawy wody o odpowiedniej jakości. Jak wynika z danych państwowych inspektorów sanitarnych województw mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego, w latach 2015-2016 w gminach wiejskich położonych na terenie tych województw zakwestionowano jakość 14% pobranych próbek wody. W konsekwencji państwowi inspektorzy sanitarni stwierdzali w drodze decyzji warunkową przydatność wody do spożycia lub brak przydatności.

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działają w warunkach monopolu. W 2016 r. średnie ceny usług związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków były wyższe o ponad 60% od cen z 2008 r. Spośród wydanych w 2016 r. przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzji w sprawie nadużywania pozycji dominującej, jedna trzecia dotyczyła sektora wodociągowo-kanalizacyjnego. W rozstrzygnięciach Prezesa UOKiK, w odniesieniu do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, pojawiały się zarzuty m.in. nieuzasadnionego ograniczania odpowiedzialności tych przedsiębiorstw z tytułu niewłaściwie świadczonych usług.

SYNTEZA

Podejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody były, w ocenie NIK, nieskuteczne. Niektóre z nich były niezgodne z prawem lub nierzetelne.

Prawie wszystkie (10 na 12, tj. 83,3%) kontrolowane gminne przedsiębiorstwa nierzetelnie zawierały umowy na dostawę wody z mieszkańcami. W umowach tych znajdowały się postanowienia, które zostały wpisane do rejestru UOKiK jako niedozwolone

klauzule umowne mogące naruszać zbiorowe prawa i interesy konsumentów lub zostały uznane przez Prezesa UOKiK za przejawy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Znaczna część – 75% przedsiębiorstw – posługiwała się umowami zawierającymi postanowienia, które naruszały obowiązki informacyjne wobec odbiorców. Nie uregulowano trybu postępowania reklamacyjnego. Mogło to utrudnić dochodzenie roszczeń przez odbiorców wody z tytułu niewłaściwej jakości świadczenia usług przez przedsiębiorstwa. Połowa skontrolowanych przedsiębiorstw stosowała zapisy bezpodstawnie ograniczające ich odpowiedzialność z tytułu niewłaściwego świadczenia usług, na przykład w przypadkach braku ciągłości dostaw lub dostaw wody niespełniającej wymagań jakościowych. Taki sposób postępowania przedsiębiorstw był nierzetelny i niezgodny z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Natomiast regulaminy dostarczania wody w zdecydowanej większości przedsiębiorstw opracowano prawidłowo. Wszystkie skontrolowane gminne przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne zawierały pisemne umowy na dostawę wody z konsumentami. W niemal wszystkich kontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania, uchwalania lub okresu obowiązywania taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Gminy nie wykorzystywały skutecznie instrumentów regulacyjnych, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych czy odmowy zatwierdzenia taryf. W 11 z 12 przedsiębiorstw obowiązywały taryfy dotknięte istotnymi błędami, których nie usunięto na etapie weryfikacji wniosków lub podczas ich uchwalania oraz obowiązywania. W każdej z kontrolowanych gmin wzrosły ceny dostaw wody – średnio w 12 gminach o 63,4%. Z możliwości łagodzenia skutków wysokich cen na wodę, za pomocą dopłat taryf na wodę, skorzystało 41,7% gmin.

Jednocześnie, w trzech gminach wiejskich przedsiębiorstwa prowadziły działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę ze stratą. W jednej z gmin, pomimo dopłat do 1 m^3 wody, przedsiębiorstwo ponosiło w trzech kolejnych latach straty w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę od 51,4 tys. zł do 288,0 tys. zł. Większość – 66,7% gminnych przedsiębiorstw – nie wywiązała się z ustawowego obowiązku opracowania lub przedłożenia do zatwierdzenia wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych.

Przedsiębiorstwa w większości nie wypełniały obowiązków prowadzenia okresowej kontroli obiektów i sieci wodociągowej oraz nieprawidłowo postępowały przy usuwaniu skutków awarii sieci. Nie gwarantowało to prawidłowego funkcjonowania przestarzałej i awaryjnej infrastruktury wodociągowej, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi. Ponadto nie identyfikowały szczegółowo przyczyn strat wody i nie diagnozowały możliwości wdrożenia przedsięwzięć służących ograniczeniu tych strat. Procentowy wskaźnik strat wody dla 11 skontrolowanych przedsiębiorstw wahał się od 4,4% do 48,5% objętości wody wyprodukowanej. Kosztami wynikającymi ze strat wody (3,5 mln m^3) zostali obciążeni konsumenci. W żadnym z przedsiębiorstw nie dokonywano pisemnych ocen efektywności systemu dystrybucji wody w zakresie strat wody. Jedno z przedsiębiorstw nie posiadało nawet podstawowych danych dotyczących wielkości: produkcji wody, zużycia technologicznego czy strat wody. Przedsiębiorstwa miały też okresowo problemy z zachowaniem odpowiednich parametrów wody – mikrobiologicznych lub fizyko-chemicznych – i dostarczały odbiorcom wodę niedostatecznej jakości.

Sprawowany przez wójtów nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę był nieskuteczny. Tylko dwie gminy wykorzystały uprawnienia do kontroli przedsiębiorstw w zakresie zgodności wykonywanej działalności dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba kontroli wnioskowała do:

- Ministra Zdrowia o rozważenie możliwości wyłączenia z obowiązku stosowania procedury postępowania, określonej w § 6 pkt 7 lit. a i b rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a dotyczącej wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody, w szczególności jej pogorszenie, przypadków awarii sieci wodociągowej niewymagających wyłączenia z ruchu odcinka przewodu wodociągowego.
  Oznaczałoby to zniesienie obowiązku uzgadniania z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody oraz informowania wójta i powiatowego inspektora o podjętych i zaplanowanych przedsięwzięciach naprawczych.
- Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o upowszechnienie zobiektywizowanych metod badań ekonomicznej efektywności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych eksploatujących sieci wodociągowe.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po kontroli w Urzędzie Gminy Czerwin skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w związku z ujawnieniem, że od co najmniej 2011 r. zaniechano (wbrew obowiązkowi określonemu w art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości) prowadzenia inwentaryzacji środków trwałych wchodzących w skład infrastruktury wodociągowej.

Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków

Delegatura w Zielonej Górze

R/16/003

CEL KONTROLI

Ocena, czy gminy prawidłowo i skutecznie wykonywały zadania w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwadzieścia urzędów gmin województwa lubuskiego.

PROBLEM

Badania wód podziemnych, prowadzone na terenie województwa lubuskiego w ramach monitoringu krajowego wykazały, że w 2015 r. dobry stan chemiczny stwierdzono w 70% ogółu badanych wód, natomiast w przypadku pozostałych – słaby stan chemiczny. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy i w konsekwencji braku większej ilości ujęć wody o bardzo dobrej jakości jest niewystarczający rozwój sieci kanalizacyjnej. Co prawda, odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej w latach 2005-2015 zwiększył się w Polsce z 59,2% do 69,7%, to o ile w miastach z kanalizacji korzystało 89,8% ogółu ludności, to na obszarach wiejskich 39,2%.

W województwie lubuskim łączna długość sieci wodociągowej na koniec 2015 r. wynosiła 6962,5 km, w tym na wsi 4640,4 km, zaś sieci kanalizacyjnej odpowiednio 4181,4 km i 2115,6 km. Liczba przyłączy wodociągowych prowadzących do budynków mieszkalnych wyniosła na koniec 2015 r. 132 082, w tym na wsi 73 354, zaś przyłączy kanalizacyjnych odpowiednio 74 691 oraz 27 351. Oznacza to, że liczba przyłączy wodociągowych na wsi była ponad 2,5 krotnie większa niż przyłączy kanalizacyjnych. W przypadku niewystarczająco rozwiniętych obszarów pod względem infrastruktury kanalizacyjnej, takich jak województwo lubuskie, część mieszkańców powinna korzystać z przydomowych systemów gromadzenia lub oczyszczania ścieków. W województwie lubuskim liczba przydomowych urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych nie przekraczała na koniec 2015 r. 55 tysięcy.

SYNTEZA

Najwyższa Izba kontroli negatywnie oceniła prawidłowość i skuteczność sprawowanego przez gminy nadzoru nad sposobem odprowadzania nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych oraz funkcjonowania przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych.

W następstwie nieprawidłowego nadzoru dopuszczono do sytuacji, w której wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych w skontrolowanych gminach wyniósł średnio 55,5%, a w skrajnym przypadku zaledwie 4,5%. O sposobie usunięcia pozostałej ilości nieoczyszczonych ścieków bytowych, wytworzonych na terenie gmin (tj. około 4,1 mln m³), urzędnicy samorządowi nie posiadali wiedzy. Nie tylko nierzetelnie prowadzono obowiązkowe ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych, ale także sporadycznie kontrolowano wypełnianie przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie częstotliwości usuwania nieczystości ciekłych, a w sytuacji ujawnienia nieprawidłowości nie zorganizowano zastępczego ich wywozu. Ponadto nie wyegzekwowano pełnego wykonywania obowiązków sprawozdawczych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Brak rzetelnych informacji o właścicielach nieruchomości, które nie były przyłączone do sieci kanalizacyjnej, uniemożliwiał sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością odprowadzania nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych oraz funkcjonowania przydomowych oczyszczalni ścieków.

Jednym z kluczowych problemów, nie tylko województwa lubuskiego, jest rosnący deficyt wody odpowiedniej jakości. W celu zapewnienia mieszkańcom nieprzerwanych dostaw wody o wymaganej jakości należy w szczególności zwiększyć ochronę ujęć wodnych oraz rozwijać i systematycznie modernizować infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Potrzeby finansowe niezbędne do prawidłowego wykonania wszystkich zadań w zakresie gospodarki ściekowej w kontrolowanych 20 gminach województwa lubuskiego wynoszą ponad 322 mln zł. Biorąc pod uwagę ich kondycję finansową, nie jest możliwe wygospodarowanie takiej kwoty ze środków własnych gmin w okresie najbliższych 5 lat.

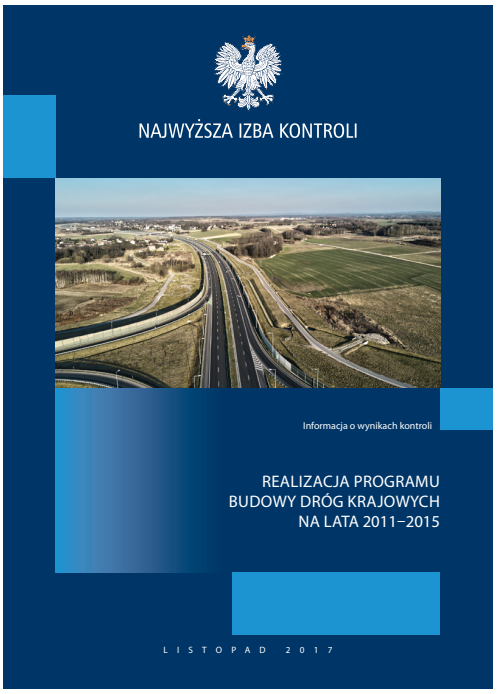
Przyzwolenie na łamanie prawa, w sytuacji rozproszenia potencjalnych źródeł zanieczyszczeń wód gruntowych i powierzchniowych oraz wieloletnich opóźnień w rozwoju komunalnej sieci kanalizacyjnej, zwiększa ryzyko skażeń bakteriologicznych zasobów wody, których część znajduje się na terenie głównych ogólnopolskich zbiorników wód podziemnych. Nierzetelne wywiązywanie się przez administrację samorządową z ustawowych obowiązków może katalizować nieprawidłowe zachowania społeczne – brak szacunku do stanowionego prawa i polityki proekologicznej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli w celu ograniczenia występujących nieprawidłowości dostrzegła potrzebę zmian w praktyce postępowania, polegających na:

- konieczności korzystania przez gminy z przewidzianych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach instrumentów zapobiegających nieprawidłowemu pozbywaniu się przez mieszkańców nieczystości ciekłych, jak też dyscyplinujących do postępowania zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym, tj. stosowaniu, wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów o opróżnianie zbiorników bezodpływowych, mechanizmu tzw. wykonania zastępczego, określonego w przepisach tej ustawy;
- rozważeniu przez gminy możliwości przejmowania od właścicieli nieruchomości, w drodze uchwały, wszystkich albo wskazanych obowiązków w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych przy jednoczesnym ustaleniu opłaty za wykonywanie przejętych obowiązków, do czego uprawnia radę gminy przepis ww. ustawy;
- rozważeniu przez Prezesa Rady Ministrów zmiany dotychczasowego modelu funkcjonowania indywidualnego odprowadzania nieczystości ciekłych. Jedną z propozycji mogą być analogiczne uregulowania jak w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. W zamian za przejęcie przez gminy obowiązku wywozu nieczystości ciekłych z nieruchomości, które nie posiadają dostępu do systemu zbiorowego odprowadzania ścieków, ich właściciele uiszczaliby opłaty, stanowiące dochody gminy.

Transport


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA PROGRAMU
BUDOWY DRÓG KRAJOWYCH
NA LATA 2011–2015
LISTOPAD 2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
OKRĘGOWA
STACJA
KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOPUSZCZANIE POJAZDÓW
DO RUCHU DROGOWEGO
MARZEC 2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
STOP
Informacja o wynikach kontroli
BEZPIECZEŃSTWO RUCHU
NA PRZEJŚCIACH I PRZEJAZDACH
KOLEJOWO-DROGOWYCH
MARZEC 2017

Transport

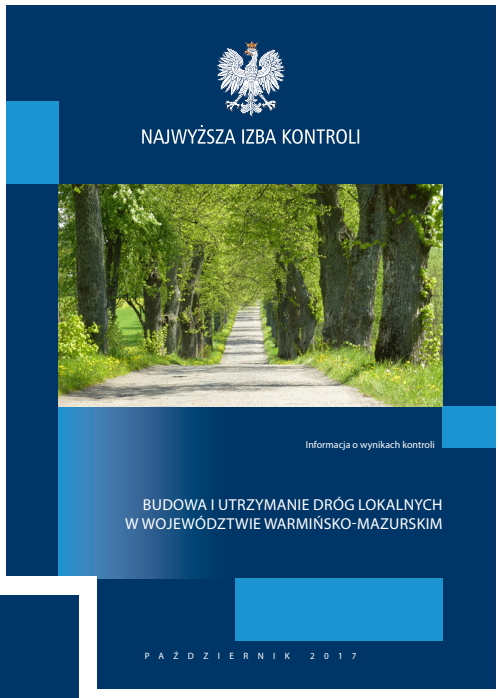
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
ZABEZPIECZENIE
INTERESU SKARBU PAŃSTWA I PODWYKONAWCÓW
W UMOWACH NA REALIZACJĘ INWESTYCJI DROGOWYCH
PROWADZONYCH PRZEZ GENERALNĄ DYREKCJĘ
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
MARZEC 2018

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
ZARZĄDZANIE
REGIONALNYM PASAŻERSKIM
TRANSPORTEM KOLEJOWYM
LIPIEC 2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Świecie
Chełmno
Koronowo
Wąbrzeźno
Nakło n. Notecią
Bydgoszcz
Chełmża
Kowalowo Pomorskie
Golub Dobrzyń
Solec Kuj.
Toruń
Szubin
Łabiszyn
Żnin
30 km
Inowrocław
Gniewkowo
Aleksandrów Kujawski
30 km
Ciechocinek
Lipno
Informacja o wynikach kontroli
BUDOWA SYSTEMU
PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO
NA TERENIE BYDGOSKO-TORUŃSKIEGO
OBSZARU METROPOLITALNEGO
KWIECIEŃ 2018

Transport

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
BEZPIECZEŃSTWO PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH
LUTY 2018


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
BUDOWA I UTRZYMANIE DRÓG LOKALNYCH
W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM
PAŹDZIERNIK 2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZEKAZYWANIE DWORCÓW KOLEJOWYCH
JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W CELU ICH PRZEBUDOWY LUB REMONTU
KWIECIEŃ 2018

14. Transport

Infrastruktura transportowa i rozwiązania w tej dziedzinie oraz bezpieczeństwo są przedmiotem ciągłej uwagi Najwyższej Izby Kontroli. Jeden z ważniejszych obszarów badań kontrolnych w zakresie transportu to budowa i stan dróg w Polsce. W 2017 r. NIK zaprezentowała dwie informacje o wynikach kontroli tego zagadnienia. W badaniu dotyczącym *Realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* NIK zwróciła uwagę na brak uwzględnienia i kontynuacji w kolejnych programach budowy dróg krajowych rozpoczętych już inwestycji, na które zostały poniesione nakłady, oraz na ustalenie w programach limitu finansowego, który nie wystarczał na realizację ujętych w tych programach inwestycji. W znacznej części inwestycji nastąpiło przekroczenie zaplanowanych terminów ich ukończenia, została też zwiększona wartość zamówień w stosunku do określonych w umowach z wykonawcami. Spowodowane to było m.in. brakiem prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji, skutkującym koniecznością wykonywania robót dodatkowych i tym samym wydłużaniem terminów realizacji zadań. W ocenie NIK, świadczyło to o braku wystarczającego nadzoru nad sposobem opracowania PBDK oraz właściwego nadzoru ministra ds. transportu nad działalnością Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji PBDK. Nie wypracowano także metod stabilnej i perspektywicznej polityki rozwoju infrastruktury dróg krajowych.

Stan już wybudowanych dróg, co wynika z ustaleń kontroli *Budowy i utrzymania dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim,* jest na niektórych odcinkach niezadowalający. Jest to wynik nierzetelnego wypełniania przez zarządców dróg obowiązku utrzymywania nawierzchni w dobrym stanie. Bezpieczeństwo i komfort jazdy pogarsza nieprawidłowe oznakowanie dróg, tj. lokalizacja znaków drogowych niezgodna z dokumentacją organizacji ruchu, oraz usytuowanie oznakowania pionowego na wysokości, która ograniczała jego widoczność. Stąd jeden z wniosków pokontrolnych NIK w tej kwestii dotyczył potrzeby zmiany przepisów i wprowadzenia obowiązku opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem, organizacji ruchu dla wszystkich publicznych dróg twardych.

Od lat kontrolując realizację inwestycji drogowych, NIK przyjrzała się w 2017 r. *Zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad*, wobec fali upadłości firm budowalnych, związanych z tym opóźnień realizacji inwestycji i wreszcie kwot roszczeń zgłoszonych przez podwykonawców z tytułu niezapłaconych im wynagrodzeń. Badania NIK potwierdziły, że GDDKiA prawidłowo stosowała w zawieranych kontraktach przepisy nowelizacji prawa zamówień publicznych, co w ocenie NIK znacząco obniży na przyszłość ryzyko wystąpienia niekorzystnych konsekwencji związanych z ewentualną koniecznością uruchomienia procedury solidarnej odpowiedzialności. NIK negatywnie oceniła natomiast dokonaną przez GDDKiA interpretację i stosowanie zapisów ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych, co bezzasadnie ograniczyło krąg podmiotów mogących ubiegać się o wypłatę należności oraz stworzyło bezpodstawne utrudnienia w dochodzeniu przez przedsiębiorców swoich roszczeń. Do wystąpienia nieprawidłowych działań GDDKiA w tym zakresie przyczynił się brak efektywnej kontroli zarządczej zarówno ze strony Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jak i ministra właściwego ds. transportu.

Kolejnym obszarem, na który rokrocznie NIK zwraca szczególną uwagę jest bezpieczeństwo transportu. W 2017 r. Izba przyjrzała się *Bezpieczeństwu ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo drogowych* oraz – w innej kontroli – *Bezpieczeństwu przewozów kolejowych*. W pierwszym przypadku NIK ustaliła m.in., że działania w obszarze poprawy bezpieczeństwa na przejazdach oraz przejściach przez tory kolejowe sprowadzają się w znacznej mierze do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych. W ograniczonym zakresie wykonywane są zadania niewymagające znacznych nakładów finansowych, takie jak prace utrzymaniowe i profilaktyczne dotyczące zabezpieczenia (ochrony) przejazdów przed zagrożeniem (np. okresowe kontrole stanu technicznego), czy też dokonywanie pomiarów natężenia ruchu. Należy również zwrócić uwagę, że mimo tragicznych następstw wypadków na przejazdach nierzetelnie wykonywane są, a często w ogóle nie są podejmowane – zarówno przez zarządców infrastruktury kolejowej, jak i zarządców dróg – działania ukierunkowane na poprawę oznakowania skrzyżowań, zapewnienie widoczności przejazdów i nadjeżdżających pociągów. Wysoce niewystarczająca jest współpraca: zarządca kolei – zarządca drogi – organ zarządzający ruchem drogowym.

Natomiast w sferze bezpieczeństwa przewozów kolejowych, w związku z niezadowalającym stanem technicznym ponad 15% eksploatowanych linii kolejowych, gdzie tory kwalifikują się do wymiany, NIK wniosła o zobowiązanie PKP PLK SA – w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego – do opracowania i wdrożenia, jako zadania priorytetowego, programu napraw i modernizacji linii kolejowych w złym stanie technicznym.

Bez wątpienia wpływ na bezpieczeństwo transportu, w tym przypadku na drogach, ma stan techniczny jeżdżących po nich pojazdów. Niesprawny pojazd oddziałuje na dwa sposoby – z jednej strony stanowi bezpośrednie zagrożenie dla uczestników ruchu, z drugiej pojazd niespełniający parametrów może uszkadzać lub zanieczyszczać nawierzchnię i w ten sposób pośrednio stwarzać zagrożenie. NIK wielokrotnie sygnalizowała słabość systemu badań technicznych pojazdów. Kompleksowo oceniła jego funkcjonowanie już w 2009 r. i wskazała, że zła sytuacja w zakresie kontrolowanej działalności wymagała przede wszystkim szeregu zmian organizacyjnych i uregulowań prawnych.

W kontroli z 2017 r. NIK zwróciła uwagę, że starostowie nadal nie zapewnili, pomimo upływu ponad 17 lat od wdrożenia *Systemu badań technicznych pojazdów*, odpowiedniego przygotowania starostw do rzetelnej realizacji zadań nadzorczych, związanych z dopuszczaniem pojazdów do ruchu. Działania starostów w tym zakresie były nierzetelne i nieskuteczne. Wyniki kontroli znajdują potwierdzenie w skali ujawnianych corocznie przez organy kontroli ruchu drogowego przypadków pojazdów niespełniających wymagań w zakresie stanu technicznego.

NIK zwróciła ponadto uwagę, że uprawnienia diagnosty wydawane są dożywotnio i nie ma obowiązku podwyższania kwalifikacji poprzez szkolenia, uwzględniające postęp techniczny w motoryzacji i zmiany w przepisach. Brakuje również centralnej ewidencji diagnostów, co stwarza możliwość pracy w stacjach kontroli pojazdów np. osobom z orzeczonym przez sąd zakazem wykonywania zawodu diagnosty.

W ocenie NIK, ze względu na wagę i znaczenie ujawnionych nieprawidłowości, jak również skalę uchybień dotyczących stanu technicznego pojazdów, stwierdzanych corocznie przez organy kontroli ruchu drogowego, konieczna jest zmiana obowiązujących przepisów, stanowiących podstawę funkcjonowania systemu badań technicznych pojazdów, np. wprowadzenie obowiązku przeprowadzania przez starostów okresowych analiz dotyczących zatrzymanych i przesłanych im dowodów rejestracyjnych, co może ułatwić m.in. typowanie stacji nierzetelnych, w których sposób przeprowadzania badań technicznych przez diagnostów powinien być poddany szczególnej ocenie. NIK uważa także, że zmiany w przepisach powinny wprowadzić obowiązek zatrzymania przez policję dowodu rejestracyjnego ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa przez pojazd, także w przypadkach gdy zły stan techniczny auta lub motocyklu stwierdzono podczas rutynowej kontroli drogowej, a nie w sytuacji kolizji lub wypadku. Natomiast w celu wyeliminowania użytkowania pojazdów bez ważnych badań technicznych istnieje potrzeba rozważenia możliwości rozszerzenia i/lub zaostrzenia katalogu sankcji wobec właścicieli takich aut i motocykli.

Funkcjonowaniu systemów transportowych NIK poświeciła w 2017 r. dwie kontrole. W badaniu *Zarządzania regionalnym pasażerskim transportem kolejowym* istotnym problemem okazał się nierzetelny nadzór nad przewoźnikami w zakresie wykonywania przez nich regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych na liniach regularnych**.** Działania w tym zakresie były ograniczone do przeprowadzania kontroli dotyczących zapewnienia przez przewoźników komfortu podróży i ewentualnie punktualności. Żaden samorząd nie prowadził kontroli w zakresie wywiązywania się przez operatorów z zobowiązań umownych dotyczących zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa. Dlatego też NIK wnioskowała do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o spowodowanie, by dyrektorzy Oddziałów Terenowych UTK na bieżąco informowali właściwego marszałka o stwierdzonych w wyniku kontroli operatora nieprawidłowościach w zakresie stanu technicznego taboru kolejowego używanego do świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego.

Natomiast w kontroli dotyczącej *Budowy systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego* NIK stwierdziła, że chociaż poprawiło się skomunikowanie Bydgoszczy i Torunia, to wciąż brak wielu elementów sytemu, jakim jest np. zintegrowany bilet. Podmioty odpowiedzialne za system publicznego transportu zbiorowego niewystarczająco ze sobą współpracowały, a ich działania nie były dobrze skoordynowane.

Osobnym zagadnieniem z dziedziny transportu, badanym przez NIK, było *Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu*. NIK wskazała, że jedynie część przejętych przez jst dworców została zagospodarowana na cele określone ustawie o restrukturyzacji PKP, na podstawie której dworce przekazywano, tj. związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu. W tym przypadku Izba stwierdziła, że ów przepis powinien zostać zmieniony, gdyż warunek wykorzystania mienia na zadania własne w dziedzinie transportu jest zbyt rygorystyczny, ponieważ gminy i powiaty nie zaspokajają potrzeb mieszkańców w zakresie transportu za pomocą infrastruktury kolejowej. Wobec zmniejszającej się liczby połączeń i likwidacji niektórych linii kolejowych, część jst które nabyły mienie kolejowe, w tym budynki nieczynnych dworców kolejowych, miała problemy z ich zagospodarowaniem na cele transportowe. Mienie PKP SA (szczególnie dworce kolejowe), znajduje się w dobrej lokalizacji, korzystnej z punktu widzenia potrzeb samorządu i mogłoby być wykorzystane do realizacji różnych zadań własnych samorządu. W ocenie NIK, złagodzenie tego ograniczenia zwiększyłoby zainteresowanie jst wykorzystaniem zbędnego mienia PKP SA.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 (P/15/036/KIN)*
2. *Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego (P/16/028/KIN)*
3. *Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych (P/16/029/KIN)*
4. *Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (P/16/030/KIN)*
5. *Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym (P/16/031/KIN)*
6. *Budowa systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego (P/16/061/LBY)*
7. *Bezpieczeństwo przewozów kolejowych (P/17/031/KIN)*
8. *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim (P/17/087/LOL)*
9. *Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu (P/17/096/LRZ)*
10. *Zarządzanie kolejową infrastrukturą przez PKP Linię Hutniczą Szerokotorową spółkę z o.o. z siedzibą w Zamościu i realizacja przewozów towarowych (S/16/002/LLU)*
11. *Działalność Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie (S/16/007/LLO)*

Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015

Departament Infrastruktury

P/15/036

CEL KONTROLI

Ocena działań podjętych przez organy administracji państwowej w zakresie prawidłowego określania celów oraz właściwego przebiegu realizacji *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz cztery oddziały GDDKiA.

PROBLEM

Transport drogowy w Polsce w 2004 r. charakteryzował się najniższym odsetkiem autostrad i dróg szybkiego ruchu w Europie, złym stanem technicznym dróg – a w szczególności ich niedostosowaniem do przenoszenia wymaganych standardami UE nacisków 115 kN/oś – oraz niskim poziomem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Duża liczba pojazdów samochodowych uczestniczących w ruchu oraz wysoki udział transportu samochodowego w strukturze przewozów towarowych ogółem, przy niewielkim udziale dróg szybkiego ruchu w sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni, wpływały na ograniczenia dostępności komunikacyjnej Polski i poszczególnych regionów.

Do końca 2009 r. w ramach realizacji projektów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 wybudowano bądź zmodernizowano blisko 5 tys. km autostrad, dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, w tym: zbudowano i zmodernizowano łącznie ponad 282 km autostrad oraz zbudowano i zmodernizowano 4704 km dróg ekspresowych, krajowych, regionalnych, powiatowych i gminnych.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 był kontynuacją realizacji zadań z poprzedniego *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*, pierwszego średniookresowego dokumentu programowego w sektorze infrastruktury dróg krajowych, który nigdy nie został rozliczony, a program na lata 2011-2015 potraktowano jako kontynuację poprzedniego, w ramach finansowej perspektywy unijnej na lata 2007-2013.

SYNTEZA

Planowane w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* efekty rzeczowe nie zostały w pełni osiągnięte. Spowodowane to było m.in. założeniem w programie zbyt szerokiego zakresu rzeczowego w stosunku do możliwości realizacyjnych, brakiem prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji, co powodowało konieczność wykonywania robót dodatkowych i tym samym wydłużanie terminów realizacji zadań.

Nie zostały w pełni osiągnięte efekty ciągłości sieci drogowej i jej funkcjonalności. Na większości przedsięwzięć drogowych odcinki dróg krajowych znajdowały się na różnym etapie zaawansowania, tj. planowania, przygotowania, procedur przetargowych lub realizacji. Znaczna liczba projektów drogowych, istotnych dla poprawy połączeń komunikacyjnych między aglomeracjami miejskimi, znajdowała się nadal w 2015 r. w fazie planowania. Spowodowane to było m.in. brakiem określenia stabilnych zasad dotyczących kolejności realizacji poszczególnych zadań i limitowaniem środków planowanych do finansowania programu.

Kontrola wykazała niezrealizowanie w pełnym zakresie zdefiniowanych w programie na lata 2011-2015 priorytetów dotyczących m.in. zakończenia realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad, zakończenia wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w programie na lata 2008-2012 oraz zakończenia realizacji dróg ekspresowych na wybranych ciągach i uruchomienia realizacji na pozostałych ciągach priorytetowych. Nie dostosowano również w pełnym zakresie sieci dróg krajowych do przenoszenia obciążeń 11,5 tony/oś na głównych szlakach tranzytowych oraz nie doprowadzono do opracowania kompleksowego systemu zarządzania ruchem na sieci dróg krajowych. Pełen ciąg autostradowy uzyskano jedynie przy budowie autostrady A4. W zakresie dróg ekspresowych osiągnięto pełne ciągi tylko w przypadku dwóch dróg ekspresowych: S3 pomiędzy Szczecinem a Nową Solą oraz S8 pomiędzy Wrocławiem a miejscowością Walichnowy w węźle Łódź.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, do uzyskania niepełnych efektów rzeczowych, zaplanowanych w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, przyczyniły się niewystarczające działania ministra właściwego ds. transportu, odpowiedzialnego za opracowanie i nadzór nad realizacją programu, jak również działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, odpowiedzialnego za prawidłowe planowanie i realizację inwestycji w ramach tego programu.

Minister nie zapewnił dostosowania planowanego zakresu rzeczowego do możliwości finansowych realizacji inwestycji w ramach programów drogowych. Działając we współpracy z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, minister nie zapewnił właściwego przygotowania do realizacji inwestycji drogowych ujętych w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015,* głównie nie zabezpieczając środków na podejmowane przedsięwzięcia.

Nieprawidłowe wykonywanie prac i konieczność prowadzenia w związku z tym napraw oraz robót uzupełniających lub związanych z usuwaniem usterek – to kolejna z przyczyn niezrealizowania, do czasu zakończenia kontroli, większości zaplanowanych w programie zadań inwestycyjnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu doprowadzenia do sprawnego realizowania programów inwestycji infrastrukturalnych w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad, 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 drogowe;
  - dokonania stosownej weryfikacji zadań pod kątem ustalenia priorytetów inwestycyjnych dla wszystkich kluczowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych;
  - zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg, celem maksymalizacji efektów zapewnienia połączeń komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi, zgodnie z Polityką Transportową Państwa na lata 2006-2025;
- Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie terminowego i rzetelnego przygotowania oraz realizowania i nadzorowania inwestycji drogowych.

Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego

Departament Infrastruktury

P/16/028

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności działań starosty jako organu dopuszczającego pojazdy do ruchu drogowego, a zwłaszcza prawidłowości i rzetelności nadzoru nad badaniami technicznymi pojazdów wykonywanymi w stacjach kontroli pojazdów (SKP) i nadawaniem uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pięć urzędów miast, szesnaście starostw powiatowych oraz trzech przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów. Ponadto sprawdzeniu poddano sprawowanie nadzoru nad 60 stacjami diagnostycznymi, w tym: w 27 SKP NIK przeprowadziła czynności sprawdzające z udziałem powołanych specjalistów, a w przypadku 33 SKP do oceny wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonych przez starostów oraz inspektorów TDT.

PROBLEM

Sukcesywne zwiększanie się liczby eksploatowanych w Polsce pojazdów wymusza konieczność zapewnienia sprawnie działającego systemu dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego. Brak skutecznego nadzoru nad stanem technicznym pojazdów prowadzi do pogorszenia bezpieczeństwa oraz wzrostu negatywnego wpływu motoryzacji na otaczającą nas przyrodę. Specjaliści z dziedziny motoryzacji twierdzą, że po polskich drogach poruszają się setki tysięcy pojazdów, które nie powinny zostać dopuszczone do ruchu ze względu na ich zły stan techniczny.

Tymczasem stacje kontroli pojazdów są pod tym względem wyjątkowo liberalne. Świadczą o tym wyniki kontroli drogowych. Np. w 2015 r. funkcjonariusze Policji zatrzymali ponad 425 tys. dowodów rejestracyjnych pojazdów, których stan techniczny zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego i środowisku naturalnemu. W Polsce zaledwie 2% pojazdów kończy badania techniczne z wynikiem negatywnym, co jest wręcz nienaturalne w porównaniu z innymi krajami UE, w których – na przykład w Niemczech – odsetek ten jest wielokrotnie wyższy. Obowiązek rzetelnego badania stanu technicznego pojazdów dopuszczanych do ruchu stawia przed nami także Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE, ustanawiająca minimalne wymogi dotyczące systemu okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowanych na drogach publicznych. Powinna być ona zaimplementowana do 20 maja 2017 r. poprzez przyjęcie i opublikowanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do jej wdrożenia i wykonania.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność skontrolowanych organów dopuszczających pojazdy do ruchu. Ocena powyższa dotyczy sprawowania nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi SKP, jak i zatrudnionymi w nich diagnostami, a także wydawania uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Starostowie nie wywiązywali się należycie, w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością SKP, z obowiązku skontrolowania prawidłowości ich działania co najmniej raz w roku. W rezultacie niektóre z nich funkcjonowały poza kontrolą przez nawet kilkunaście lat. Nie wywiązywano się z podstawowego obowiązku sprawdzenia prawidłowości wykonywania przez diagnostów badań technicznych pojazdów. Przedstawiciele starostów nie kwestionowali niezgodnego z przepisami przeprowadzania badań przez diagnostów, jak również wykonywania badań przy użyciu urządzeń kontrolno-pomiarowych niespełniających wymagań. Nierzetelnie realizowano obowiązek kontroli prawidłowości prowadzenia przez diagnostów dokumentacji badań. Nie korzystano – do prowadzania analiz prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów i dokumentowania ich przebiegu – z możliwości pozyskania od przedsiębiorców informacji o przebiegu badań zawartych w prowadzonych w SKP elektronicznych rejestrach badań. Nie analizowano również informacji o przyczynach zatrzymania – przesłanych starostom – dowodów rejestracyjnych pojazdów. W starostwach, w których w wyniku przeprowadzonych kontroli w SKP ujawniono naruszenie warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji, nie formułowano zaleceń pokontrolnych. Z naruszeniem prawa wydawano uprawnienia diagnostom. Nie cofano uprawnień diagnostom, pomimo stwierdzenia podczas kontroli bądź uzyskania informacji o przeprowadzaniu badań niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania. Nie zrealizowano powyższego obowiązku nawet wobec osób, w stosunku do których sądy orzekły kary za przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem zawodu diagnosty.

Nieprawidłowo realizowano zadania związane z wpisem i prowadzeniem rejestru przedsiębiorców prowadzących SKP. Nie realizowano obowiązku wydania decyzji o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę stacji diagnostycznej i jego skreślenia z rejestru, w przypadku rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej w tym zakresie.

Nieprawidłowo sprawowany nadzór nad SKP, a w szczególności nad przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów przyczyniał się do dopuszczania do ruchu pojazdów o nieprawidłowo zweryfikowanym stanie technicznym. W toku kontroli stwierdzono, że badania techniczne 34 z 51 pojazdów zostały przeprowadzone z naruszeniem przepisów prawa, przy czym 20 z nich, pomimo niezgodnego z przepisami sprawdzenia działania m.in. takich układów, jak: hamulcowy, kierowniczy i zawieszenia pojazdu, a także nieprawidłowego sprawdzenia emisji spalin, zostało dopuszczonych do ruchu.

Ustalono, że starostwa nie były kadrowo i organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań związanych z nadzorem nad SKP. Pracownicy starostw, na których nałożono obowiązki z zakresu sprawowania nadzoru i wykonywania kontroli w SKP nie posiadali odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, gwarantującego dokonanie rzetelnej oceny prawidłowości przeprowadzania przez diagnostów badań. Kontrole w SKP realizowały osoby posiadające wykształcenie niezwiązane z techniką samochodową m.in. w takich dziedzinach, jak: filozofia, nauki polityczne, ekonomia, rolnictwo i ogrodnictwo, górnictwo i technika wiertnicza, wikliniarstwo i plecionkarstwo, przy czym nie zapewniono w dostatecznym stopniu dedykowanych tym osobom szkoleń specjalistycznych. Pomimo to starostwa w znikomym stopniu korzystały z możliwości powierzenia przeprowadzania czynności kontrolnych w SKP przez Transportowy Dozór Techniczny.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań mających na celu:

- rozważenie (w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów) możliwości doposażenia wojewódzkich inspekcji transportu drogowego w mobilne stacje kontroli pojazdów, co pozwoli na przeprowadzanie szczegółowych kontroli pojazdów na drodze i skuteczne eliminowanie z ruchu pojazdów zagrażających bezpieczeństwu jego uczestników oraz środowisku naturalnemu, w tym dopuszczonych wcześniej do ruchu przez diagnostów w wyniku nieprawidłowo przeprowadzanych badań;
- zapewnienie (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji) organom właściwym w sprawach nadzoru nad SKP i rejestracji pojazdów, a także m.in.: organom kontroli ruchu drogowego, zarządzania ruchem drogowym oraz zarządzania drogami, uzyskiwania wiarygodnych danych i informacji o faktycznych przyczynach zdarzeń drogowych.

Ponadto NIK podkreśliła, że ustalenia kontroli przeprowadzonych w latach 2009-2016 wskazują na zasadność i potrzebę szybkiego wdrożenia przepisów wprowadzających obowiązek ukończenia przez diagnostów okresowych szkoleń uzupełniających.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa NIK wnioskowała o spowodowanie opracowania i wdrożenia:

- regulacji prawnej określającej obowiązek przedkładania przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uprawnienie do prowadzenia stacji kontroli pojazdów, dokumentów poświadczających niekaralność zatrudnianych diagnostów za przestępstwa przeciwko dokumentom. Wnioskowana regulacja powinna również uniemożliwiać zatrudnienie karanych za ww. przestępstwa diagnostów po rozpoczęciu działalności SKP, poprzez nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku przedłożenia ww. dokumentów w każdym przypadku zatrudnienia nowego diagnosty;
- przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, określających obowiązek przeprowadzania przez starostów okresowych analiz dotyczących zatrzymanych i przesłanych im dowodów rejestracyjnych;
- zmiany przepisu art. 132 ust. 1 pkt 1 lit. a) prawa o ruchu drogowym, określającego obowiązek zatrzymania przez policję dowodu rejestracyjnego ze względu na zagrożenie przez pojazd bezpieczeństwu, poprzez dodanie przypadków, które odnoszą się do złego stanu technicznego pojazdów, stwierdzonego podczas rutynowej kontroli drogowej przez organy kontroli ruchu drogowego w sytuacji, w której pojazd nie uczestniczył w zdarzeniu drogowym (w kolizji lub wypadku);
- przepisów określających szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania kontroli w SKP, dokumentowania przebiegu kontroli oraz ich wyników, a także postępowania pokontrolnego.

W celu wyeliminowania sytuacji polegającej na użytkowaniu pojazdów bez ważnych badań technicznych zasadne wydaje się rozważenie możliwości rozszerzenia i/lub zaostrzenia katalogu sankcji wobec właścicieli ww. pojazdów.

NIK wnioskowała też do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie możliwości wprowadzenia rozwiązania prawnego stanowiącego podstawę utworzenia i funkcjonowania organu nadzorującego i koordynującego działania starostów z zakresu nadawania uprawnień diagnosty, udzielania przedsiębiorcom uprawnień do prowadzenia stacji kontroli pojazdów oraz nadzoru nad tymi stacjami. Organ ten byłby odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru nad systemem badań technicznych.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK skierowała zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa poświadczenia nieprawdy w dokumentach przez trzech diagnostów do prokuratur rejonowych w: Mławie, Włocławku i Świeciu.

Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych

Departament Infrastruktury

P/16/029

CEL KONTROLI

Ocena działań zarządców infrastruktury kolejowej i drogowej oraz organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na przejazdach kolejowo-drogowych i przejściach przez tory.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 25 podmiotów: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa; Urząd Transportu Kolejowego; Polskie Koleje Państwowe SA; PKP Polskie Linie Kolejowe SA; Zakłady Linii Kolejowych w: Warszawie, Olsztynie, Siedlcach, Szczecinie, Sosnowcu, Tarnowskich Górach; Warszawską Kolej Dojazdową Sp. z o.o.; PKP Szybką Kolej Miejską w Trójmieście Sp. z o.o.; powiatowe zarządyDróg w: Ełku, Zawierciu, Ostrołęce, Raciborzu; Starostwa Powiatowe w: Goleniowie, Siedlcach, Szczecinku, Szczytnie; Urzędy Gmin w: Iławie, Stargardzie. Olszewie-Borkach; urzędy miast w Dąbrowie Górniczej i Radzionkowie.

PROBLEM

Istotnym problemem dla polskich kolei jest wysoki poziom zagrożenia wypadkami na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami kołowymi. Zdarzenia w tych miejscach stanowią ok. jednej trzeciej ogółu wypadków kolejowych, w których corocznie ginie ok. 50 osób. Zarówno urządzenia techniczne zamontowane na strzeżonych przejazdach, jak i kładki dla pieszych nad torami często są w złym stanie technicznym. Z tego względu są one wyłączane z eksploatacji i zastępowane przez mniej bezpieczne przejazdy niestrzeżone i przejścia w poziomie szyn. Pogarsza to jednak poziom bezpieczeństwa, m.in. wskutek powstawania tzw. dzikich przejść, skracających drogę przez tory. W takich miejscach dochodzi do prawie 40% wypadków na obszarze kolejowym. Ginie w nich corocznie ok. 200 osób. Oprócz ofiar śmiertelnych, wypadki na przejazdach i przejściach wyrządzają również poważne szkody materialne, stwarzają także istotne utrudnienia w ruchu poprzez przenoszenie zakłóceń na sąsiadujące sieci dróg i linii kolejowych.

SYNTEZA

W wyniku kontroli stwierdzono, że zarządcy linii kolejowych i zarządcy dróg nie wykonywali należycie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych. Poziom bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych wyrażony wskaźnikiem NRV w latach 2014-2015 pogorszył się. Wskaźnik NRV, który określa to bezpieczeństwo, wzrósł w 2015 r. o blisko 26 punktów procentowych w stosunku do roku poprzedniego i osiągnął poziom 94%. Tym samym zbliżył się do granicznej wartości 100%, stanowiącej akceptowalny poziom ryzyka bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych.

Na większości skontrolowanych przejazdów stwierdzono różnego rodzaju usterki i uszkodzenia obniżające ich stan techniczny. Były to uszkodzenia nawierzchni drogowej oraz torów kolejowych i podtorza, a także urządzeń odwodnienia i oświetlenia. Przejazdy nie były odpowiednio oznakowane. Oznakowanie było często niekompletne, uszkodzone oraz nieczytelne i słabo widoczne. Zarządcy dróg nie utrzymywali w odpowiednim stanie technicznym dróg dojazdowych do skrzyżowań z liniami kolejowymi. Więcej niż połowa (36) spośród 64 skontrolowanych dróg dojazdowych do przejazdów miała złą nawierzchnię jezdni. Zarządcy linii kolejowych niestarannie wykonywali okresowe kontrole przejazdów, kładek i przejść podziemnych. Nie ustalali prawidłowo ich stanu technicznego i nie usuwali bezzwłocznie ujawnionych uszkodzeń. Ponadto stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej budowli kolejowych. Błędy i braki w dokumentacji uniemożliwiały właściwe monitorowanie zabezpieczenia i oznakowania przejazdów.

Bezpieczeństwo użytkowników przejazdów kolejowo-drogowych zależy od odpowiedniego zakwalifikowania przejazdów do właściwej kategorii, co głównie zależy od natężenia ruchu na torach. W wyniku kontroli stwierdzono, że nieprawidłowo ustalano kategorie przejazdów i w konsekwencji nie stosowano odpowiednich systemów zabezpieczenia ruchu. Zasadniczą przyczyną tego stanu było nieaktualizowanie iloczynów ruchu kolejowego i drogowego na przejazdach, wskutek niewykonywania na bieżąco pomiarów natężenia ruchu. Problemem jest brak współpracy zarządców linii kolejowych z zarządcami dróg. Ci pierwsi nagminnie monitowali zarządców dróg o wykonanie pomiaru natężenia ruchu na drodze. Pisma te często pozostawały bez odpowiedzi. Tymczasem kolej nie ma narzędzi prawnych dyscyplinujących drogowców.

W trakcie kontroli stwierdzono również eksploatowanie przejazdów z przekroczonym iloczynem ruchu. Zdarzało się, że nawet jeśli natężenie ruchu wskazywało na konieczność zmiany kategorii przejazdu i lepsze jego zabezpieczenie, to nie robiono tego. Sytuacje takie stwierdzono w czterech skontrolowanych Zakładach Linii Kolejowych, gdzie eksploatowano 48 takich przejazdów.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa stanowiły także dzikie przejścia przez tory kolejowe. Oprócz zagrożenia życia pieszych, przechodzenie przez tory w miejscach niedozwolonych powodowało również trwałe uszkodzenia torowiska. Działania zarządców mające na celu ograniczenie liczby dzikich przejść były nieskuteczne – w skontrolowanych jednostkach ich liczba wzrosła. Powstawaniu dzikich przejść sprzyjał brak lub niewystarczająca współpraca zarządców linii kolejowych z komendami rejonowymi Straży Ochrony Kolei m.in. w zakresie identyfikowania tego rodzaju miejsc oraz egzekwowania zakazu poruszania się przez osoby postronne. Brakowało także należytego oznaczenia dzikich przejść oraz oznaczenia tablicami ostrzegawczymi. Kolejną przyczyną było wyłączanie z użytkowania kładek i przejść podziemnych. Ponadto ponad 80% kładek oraz blisko 60% przejść podziemnych miało różnego rodzaju usterki i uszkodzenia. W wyniku kontroli organy nadzoru budowlanego wszczęły 19 postępowań administracyjnych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego skontrolowanych obiektów.

Poziom bezpieczeństwa na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami obniża także pozostawienie nieużywanych torów i nawierzchni kolejowej. Dotychczas podejmowane działania w celu zdemontowania przejazdów i przejęcia przez zarządców dróg terenów po zlikwidowanych liniach kolejowych były nieskuteczne. Nadal funkcjonuje w Polsce ponad 400 takich przejazdów. Pozostawianie ich bez stałego dozoru na czynnych drogach może stwarzać zagrożenie dla użytkowników dróg. Dlatego na nieczynnych przejazdach muszą być nadal prowadzone prace – trzeba dbać o nawierzchnię drogową i stojące tam znaki ostrzegawcze o przejeździe.

Najwyższa Izba Kontroli złożyła do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zawiadomienie z art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego (kontrole obiektów, dokumentacja) oraz zawiadomienie o odpowiedzialności w budownictwie art. 64 ust. 64 prawa budowlanego po kontroli w PKP Polskie Linie Kolejowe SA Zakład Linii Kolejowych w Warszawie.

DOBRE PRAKTYKI

Za dobre praktyki w zakresie zapobiegania wypadkom na dzikich przejściach przez tory kolejowe należy uznać działania zakładów linii kolejowych podejmowane w celu oznakowania tablicami ostrzegawczymi miejsc niebezpiecznych. ZLK podejmowały także działania w zakresie monitorowania sytuacji na tzw. dzikich przejściach. Występowano corocznie do sekcji eksploatacji z poleceniami: rozpoznawania w terenie dzikich przejść, ustalenia ich lokalizacji, kilometra linii, oznakowania tablicami „Przejście wzbronione", przeglądu ogrodzeń znajdujących się w rejonie tych przejść, pouczenia pracowników dokonujących obchodów torów aby informowali naruszających zakaz przejścia o konsekwencjach prawnych.

Ponadto wszystkie cztery skontrolowane organy zarządzające ruchem (trzech starostów oraz prezydent miasta) prawidłowo wykonywały zadania związane z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu drogowego. Przede wszystkim sprawnie i bez zbędnej zwłoki zatwierdzano złożone projekty stałej i czasowej organizacji ruchu. Pozwalała na to m.in. dobra praktyka wstępnych konsultacji dla wnioskodawców, przed formalnym złożeniem kompletnego wniosku.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W związku z potrzebą podjęcia dodatkowych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do:

- Ministra Infrastruktury i Budownictwa – o przeprowadzenie analizy stosowania przepisów rozporządzenia w sprawie skrzyżowań linii kolejowych z drogami, dotyczących ustalania kategorii przejazdów. W szczególności należy dokonać analizy porównawczej warunków bezpieczeństwa na przejazdach, którym nadano nowe kategorie na podstawie zmienionych wartości iloczynów ruchu;
- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego – o ukierunkowanie działań nadzorczych na obszary, w których wymagany poziom bezpieczeństwa określony wskaźnikiem krajowej wartości referencyjnej (NRV) utrzymuje się na nieodpowiednim poziomie bądź uległ pogorszeniu;
- organów zarządzających ruchem na drogach (Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, marszałków województw oraz starostów) – o uwzględnienie w ramach wykonywanych zadań związanych ze współpracą z zarządami dróg i zarządcami infrastruktury kolejowej w zakresie bezpieczeństwa ruchu działań mających na celu wykonywanie pomiarów natężenia ruchu drogowego na przejazdach oraz sprawdzanie widoczności przejazdów kolejowo-drogowych i przejść.

Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad

Departament Infrastruktury

P/16/030

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności zabezpieczenia przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad interesów Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach o realizację inwestycji drogowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Centrala GDDKiA i oddziały GDDKiA w: Łodzi, Warszawie, Krakowie, Olsztynie i Rzeszowie.

PROBLEM

W okresie objętym kontrolą GDDKiA realizowała inwestycje drogowe na podstawie programów wieloletnich *Program Budowy Dróg Krajowych i Autostrad* . Wybudowana infrastruktura autostrad, dróg ekspresowych i dróg szybkiego ruchu oraz nakłady na nią w okresie lat 2011-2013 były najwyższe w historii kraju. Wraz z największymi wydatkami, które przypadły na lata 2011-2012, wystąpiły problemy z upadłością firm budowlanych i innych podmiotów biorących udział w realizacji inwestycji drogowych. Zjawisko nieregulowania w terminie płatności na rzecz podwykonawców przyczynia się do opóźnień w realizacji umów zawartych przez GDDKiA i tym samym powoduje opóźnienie w realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg. Zatem jest to działanie niepożądane nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, lecz również ze względu na negatywny wpływ na szybkość realizacji tego celu, a więc na wykonywanie obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na państwo. Brak „zabezpieczenia roszczeń" z tytułu wypłaconych kwot zarówno z tytułu solidarnej odpowiedzialności, jak i z tytułu realizacji postanowień specustawy może spowodować, że kwoty te będą bezpowrotnie utracone.

SYNTEZA

Umowy na roboty budowlane zawierane przez oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), dotyczące zadań ujętych w *Programie Budowy Dróg Krajowych*, co do zasady zawierały zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa na wypadek niezrealizowania przez wykonawcę płatności na rzecz podwykonawców. Jednakże, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dopiero wprowadzenie przez GDDKiA klauzul wymuszonych nowelizacją prawa zamówień publicznych w 2013 r. pozwoliło na ich optymalizację, polegającą na wprowadzeniu do umów mechanizmów nakładających na wykonawców obowiązek wykazania uregulowania płatności na rzecz podwykonawców i przedsiębiorców.

W okresie poprzedzającym wprowadzenie przedmiotowych zmian, ustanowione przez GDDKiA klauzule umowne, jak również nieefektywne mechanizmy kontroli dotyczące egzekwowania zapisów zamieszczonych w umowach, nie pozwalały na sprawowanie skutecznej kontroli rzetelności wywiązywania się wykonawców z płatności na rzecz podwykonawców. W konsekwencji czas powzięcia przez GDDKiA informacji o zatorach płatniczych, był uzależniony głównie od – niezależnego od zapisów umownych – momentu ich zgłoszenia, dokonanego przez samych podwykonawców.

NIK oceniła pozytywnie podjętą przez ministra właściwego ds. transportu inicjatywę w zakresie opracowania założeń specustawy, która pozwoliła na spłatę części należności przedsiębiorców, a także powołanie Rady Ekspertów, której prace doprowadziły do zmiany szczególnych warunków kontraktu w umowach zawieranych przez GDDKiA m.in. w zakresie: klauzul waloryzacyjnych, mechanizmów kontrolnych procesu zgłaszania podwykonawców i przedsiębiorców oraz rzetelności regulowania zobowiązań przez wykonawców.

Również pozytywnie NIK oceniła prawidłowość rozpatrywania przez GDDKiA zasadności roszczeń zgłoszonych przez podwykonawców robót budowlanych w związku z solidarną odpowiedzialnością. Kontrola wykazała, że wypłaty były dokonywane na rzecz podmiotów do tego uprawnionych, a odmowa zaspokojenia roszczeń była wyrażona w uzasadnionych przypadkach.

NIK pozytywnie oceniła także skuteczność działań dotyczących odzyskania środków wypłaconych z tytułu solidarnej odpowiedzialności i specustawy. Z łącznej kwoty 1 427 151,35 tys. zł wypłaconej podwykonawcom, dostawcom i usługodawcom, GDDKiA odzyskała 1 111 204,38 tys. zł co stanowiło 78%.

Natomiast negatywnie NIK oceniła dokonaną przez GDDKiA interpretację i stosowanie zapisów specustawy, które bezzasadnie ograniczyły krąg podmiotów mogących ubiegać się o wypłatę należności oraz stworzyły bezpodstawne utrudnienia w dochodzeniu przez przedsiębiorców swoich roszczeń.

W konsekwencji doprowadziło to do niezasadnego obniżenia wypłat na łączną kwotę 1045,7 tys. zł, potencjalnego niewypłacenia kwoty ponad 40 000 tys. zł oraz narażenia przedsiębiorców na poniesienie kosztów związanych z wszczęciem i prowadzeniem wymaganego niezasadnie przez GDDKiA postępowania upadłościowego wtórnego. Do wystąpienia nieprawidłowych działań w tym zakresie przyczynił się brak skutecznego nadzoru nad GDDKiA ze strony ministra właściwego ds. transportu.

DOBRE PRAKTYKI

NIK zwróciła uwagę na dobre praktyki związane z podejmowaniem prób monitorowania płatności na rzecz podwykonawców. Pomimo braku zapisów dot. monitoringu płatności na rzecz podwykonawców w umowach zawieranych przez inwestora zarówno z wykonawcami jak i inżynierem kontraktu, stwierdzono, że Oddział w Krakowie – poza jednym przypadkiem – prowadził monitoring regulowania przez wykonawców płatności na rzecz zaakceptowanych podwykonawców. Wykonawcy, bądź zatwierdzeni podwykonawcy składali zamawiającemu (bezpośrednio albo poprzez inżyniera kontraktu) oświadczenia potwierdzające niezaleganie z płatnościami przez wykonawców wobec podwykonawców. Dopiero po otrzymaniu takich oświadczeń Oddział GDDKiA w Krakowie dokonywał ostatniej płatności na rzecz wykonawców.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o:

- zintensyfikowanie prac działającej od połowy 2016 r. przy Ministrze Infrastruktury i Budownictwa Rady Ekspertów, w celu niezwłocznego wypracowania ostatecznych – uzgodnionych pomiędzy zainteresowanymi stronami – wzorów umów, warunków przetargowych i dokumentów wzorcowych składających się na kontrakt, w celu objęcia nowymi wytycznymi możliwie największej liczby zadań drogowych;
- podjęcia, w ramach sprawowanego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, skutecznych działań mających na celu prawidłowe stosowanie przepisów specustawy.

Ponadto NIK skierowała wnioski do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o:

- określenie warunków udziału w postępowaniu przetargowym, umożliwiających udzielenie zamówienia jedynie wykonawcom posiadającym adekwatną/proporcjonalną do skali realizowanego przedsięwzięcia wiedzę, doświadczenie i zabezpieczenie finansowe – gwarantujących możliwość terminowego i rzetelnego wykonania zamówienia publicznego;
- ustanowienie mechanizmów kontroli zarządczej pozwalających na rzetelną implementację przepisów prawa zamówień publicznych dotyczących zarówno prawidłowości regulowania zobowiązań przez wykonawców jak i zapewnienia realizacji procesu inwestycji wyłącznie przez zatwierdzonych wykonawców/przedsiębiorców;
- upowszechnianie dobrych praktyk wypracowanych zarówno przez poszczególne oddziały GDDKiA jak i działającą przy Ministrze Infrastruktury i Budownictwa Radę Ekspertów w ramach całej organizacji, poprzez bezzwłoczne nowelizowanie wzorców szczególnych warunków kontraktu.

Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym

Departament Infrastruktury

P/16/031

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności organizacji przez samorządy regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych na liniach regularnych. W ramach realizacji tego celu ocenie poddano w szczególności: działania samorządów w zakresie planowania zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego; działania samorządów w zakresie organizowania regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych; zarządzanie przez samorządy regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w sześciu urzędach marszałkowskich, tj.: dolnośląskim, lubelskim, małopolskim, mazowieckim, śląskim i wielkopolskim.

PROBLEM

Sprawne funkcjonowanie transportu zbiorowego determinuje rozwój zarówno pojedynczych miejscowości, jak i całych regionów. Dobrze funkcjonujący regionalny transport zbiorowy pozwala na swobodne przemieszczanie się mieszkańców do miejsc zatrudnienia, nauki, placówek kultury, centrów handlowych itp., a w rejonach dużego zatłoczenia dróg regionalny transport kolejowy stanowi realną alternatywę dla użytkowników dróg i nabiera coraz większego znaczenia jako czynnik

równowagi funkcjonowania różnych środków przewozowych. Wzmożony ruch pojazdów na drogach powoduje zatory, wydłuża czas podróży, przyczynia się do wzrostu liczby wypadków oraz zanieczyszczenia powietrza. Jednym z rozwiązań umożliwiających przeciwdziałanie tym niekorzystnym zjawiskom jest zapewnienie mieszkańcom sprawnego publicznego transportu kolejowego, którego negatywne oddziaływanie na środowisko jest zdecydowanie mniejsze od transportu drogowego.

Działający w Polsce system transportu kolejowego opiera się na infrastrukturze zarządzanej przez PKP PLK SA. Na tych liniach kolejowych świadczą swoje usługi zarówno przewoźnicy pasażerscy, jak i towarowi. Według danych opublikowanych przez Urząd Transportu Kolejowego (UTK) w 2016 r. przewozy pasażerskie realizowało 14 licencjonowanych przewoźników, którzy świadczyli usługi przewozowe na zlecenie marszałków województw i ministra właściwego do spraw transportu (przewozy międzywojewódzkie – PKP InterCity). Od 2014 r. odnotowuje się wzrost zainteresowania podróżnych przewozami kolejowymi.

Kolejowy transport pasażerski w Polsce realizowany na zlecenie samorządów województw wykonywany jest głównie przez Przewozy Regionalne sp. z o.o., jednak stale rośnie rola i udział w rynku przewozów realizowanych przez regionalne spółki kolejowe powoływane przez poszczególnych marszałków.

SYNTEZA

W okresie objętym kontrolą wzrastała liczba przewiezionych pasażerów oraz ich satysfakcja z jakości usług publicznego transportu kolejowego, którego organizatorem były kontrolowane samorządy. NIK oceniła pozytywnie poprzedzenie opracowania i uchwalenia planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego przeprowadzeniem badań potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym oraz zawarcie w uchwalonych planach transportowych wszystkich wymaganych przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym elementów, w tym m.in. przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru środków transportu i pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej. Na stronach internetowych skontrolowanych samorządów udostępniane były informacje na temat świadczenia usług publicznych w zakresie kolejowego transportu zbiorowego.

Samorządy zawierały z operatorami umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w trybach i na warunkach ustalonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, w których ujmowano ustalenia wymagane przepisami tej ustawy, w tym określające sposób obliczania rekompensaty. Przewozy realizowane były elektrycznymi zespołami trakcyjnymi przystosowanymi na ogół do przewozu osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, odpowiadającymi warunkom technicznym oraz posiadającymi aktualne świadectwa sprawności technicznej pojazdu kolejowego.

Pozytywną ocenę obniżyły istotne nieprawidłowości stwierdzone w działaniach skontrolowanych samorządów. Polegały one m.in. na nierzetelnym nadzorze sprawowanym nad przewoźnikami w zakresie wykonywania przez nich regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych na liniach regularnych. Działania w tym zakresie były ograniczone do przeprowadzania kontroli dotyczących zapewnienia przez przewoźników komfortu podróży i ewentualnie punktualności. Żaden samorząd nie prowadził kontroli w zakresie wywiązywania się przez operatorów z zobowiązań umownych dotyczących zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa. Samorządy nie zapewniły bowiem kontroli terminowości wykonania przeglądów przewidzianych harmonogramem zawartym w – zatwierdzonej przez Prezesa UTK – dokumentacji systemu utrzymania (DSU) tego taboru oraz kontroli aktualności świadectw sprawności technicznej pojazdów kolejowych. Spełnianie tych warunków umownych nie było przez samorządy w żaden sposób weryfikowane. Tymczasem kontrole UTK ujawniały przypadki niewłaściwego stanu technicznego taboru operatorów, o czym marszałkowie nie mieli wiedzy.

Ponadto samorządy nie kontrolowały wywiązywania się przez operatorów z rozpatrywania skarg i reklamacji pasażerów. Nie wywiązały się też w pełni z obowiązku zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców. Oprócz samorządu województwa małopolskiego, skontrolowane samorządy nie zapewniły funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego.

Przyczyną stwierdzonych naruszeń obowiązujących przepisów było nieprzykładanie przez samorządy województw należytej wagi do pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego, a także błędy organizacyjne, m.in. nieuwzględnianie w zakresach czynności pracowników urzędów marszałkowskich zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz brak procedur. W konsekwencji, operatorzy niejednokrotnie wykonywali przewóz osób z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie zasad i warunków umownych. Wpływało to na obniżenie jakości świadczonych usług i bezpieczeństwa pasażerów.

DOBRE PRAKTYKI

Samorząd województwa małopolskiego w grudniu 2015 r. uruchomił system pn. Małopolska Karta Aglomeracyjna (MKA). MKA jest zintegrowanym biletem dającym możliwość korzystania z różnych środków transportu w różnych miejscach Małopolski, parkingów, a docelowo także innych usług, np. zakupu biletów wstępu do muzeów. Karta umożliwia zakup

biletów zintegrowanych, tj. biletów na linie Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (SKA) oraz systemy komunikacji miejskiej w Krakowie i Tarnowie. Przy zakupie biletów zintegrowanych uwzględniana jest zniżka przypisana do danego typu biletu. MKA funkcjonuje jako karta zbliżeniowa i jest dostępna również w postaci aplikacji mobilnej (iMKA).

Rozkłady jazdy i cenniki dostępne były bezpośrednio na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Ponadto w ramach Małopolskiej Karty Aglomeracyjnej (MKA) stworzono stronę internetową, na której publikowano informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego na terenie Małopolski, w tym zasady funkcjonowania systemów MKA i SKA, rozkłady jazdy pociągów SKA, informacje o usługach parkingowych, biletach, sposobach ich zakupu, lokalizacji automatów biletowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W efekcie przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o spowodowanie, by dyrektorzy oddziałów terenowych UTK na bieżąco informowali właściwego marszałka o stwierdzonych w wyniku kontroli operatora nieprawidłowościach w zakresie stanu technicznego taboru kolejowego używanego do świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego;
- Ministra Infrastruktury i Budownictwa o egzekwowanie od marszałków województw rzetelnego wypełniania obowiązków sprawozdawczych w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała wnioski dotyczące m.in.:

- planowania publicznego transportu zbiorowego (np. dostosowania planu transportowego do wymogów dotyczących oceny i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem gęstości zaludnienia, a także zapewnienia dostępu do publicznego transportu zbiorowego osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej);
- organizowania publicznego transportu zbiorowego (np. zapewnienia zawierania umów z operatorami w obowiązujących terminach i zgodnych ze standardami przyjętymi w planie transportowym, zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego);
- zarządzania publicznym transportem zbiorowym (np. opracowania i wdrożenia procedur postępowania w zakresie realizacji wszystkich zadań przypisanych organizatorowi przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zapewnienia nadzoru nad rozpatrywaniem skarg otrzymywanych przez przewoźników, rzetelnego dokumentowania wyników prowadzonych kontroli).

Budowa systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego

Delegatura w Bydgoszczy

P/16/061

CEL KONTROLI

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy działania realizowane na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego przyczyniły się do zintegrowania systemu publicznego transportu zbiorowego oraz poprawy jego atrakcyjności w stosunku do transportu indywidualnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, Urząd Miasta Torunia, Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu Spółka z o.o., Tramwaj Fordon Spółka z o.o., PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

PROBLEM

Bydgosko-Toruński Obszar Metropolitalny (B-TOM) obejmuje powiaty bydgoski i toruński oraz miasta Bydgoszcz i Toruń. Celem utworzenia B-TOM miało być m.in. zintegrowanie systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie B-TOM. Użyteczność transportu jest tym większa, im silniejsze i bardziej systemowe są powiązania między jego poszczególnymi formami, aż do zintegrowania jego poszczególnych elementów (sieć i infrastruktura, taryfy i systemy biletowe, informacja i marketing) w ramach poszczególnych rodzajów transportu obsługiwanych przez różnych operatorów. Rezultatem zintegrowania jest poprawa poziomu i jakości usług komunikacji publicznej, a w konsekwencji wzrost popytu na przewozy użyteczności publicznej kosztem komunikacji samochodowej.

Wyniki badań wykorzystania środków transportowych przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego w 2013 r. wskazywały, że zaledwie 2,45% i 4,85% wykorzystywało odpowiednio publiczny transport kolejowy i autobusowy, podczas gdy

w pozostałym zakresie wykorzystywano transport indywidualny. Podróżni wskazywali, że na decyzje o wyborze publicznego transportu zbiorowego mogą wpłynąć m.in.: atrakcyjny czas podróży, atrakcyjna cena i jakość (m.in. łatwy dostęp do infrastruktury, wygoda, poczucie bezpieczeństwa i wysoki komfort podróży). W ostatnich latach na terenie B-TOM przeprowadzono szereg projektów inwestycyjnych, zmierzających do integracji transportowej Bydgoszczy i Torunia – dwóch największych miast B-TOM oraz ościennych gmin. Projekty te obejmowały m.in. zakup taboru kolejowego i tramwajowego, budowę i poprawę stanu technicznego linii kolejowych i tramwajowych, węzłów przesiadkowych, jak i punktów obsługi podróżnych.

SYNTEZA

Działania podejmowane w latach 2011-2016 przez podmioty odpowiedzialne za system publicznego transportu zbiorowego na terenie B-TOM przyczyniły się do większej integracji tego systemu i wzrostu jego atrakcyjności. Poprawiło się skomunikowanie Bydgoszczy i Torunia. Czas przejazdu pociągiem między nimi skrócił się o ok. 30% w stosunku do lat 2010-2011, a koszty przejazdu transportem publicznym były niższe od ponoszonych w komunikacji indywidualnej. Zwiększył się udział nowocześnie wyposażonego, niskopodłogowego taboru szynowego w transporcie publicznym, a warunki obsługi podróżnych uległy znacznej poprawie.

Nie wszystkie założenia dotyczące budowy tego systemu, określone w dokumentach programowych, udało się jednak zrealizować. Dotyczyło to elementów tak istotnych dla jego integracji i atrakcyjności, jak wspólna taryfa biletowa, cykliczność ruchu pociągów między Bydgoszczą a Toruniem oraz jednolitość rozwiązań technicznych na peronach. Przyczyną tych niepowodzeń był głównie niewystarczający poziom koordynacji i współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za system publicznego transportu zbiorowego. Stwierdzono również przypadki ograniczonej funkcjonalności zakupionego taboru oraz wybudowanej infrastruktury, mające negatywny wpływ na dostępność transportu publicznego.

W 2016 r. w porównaniu z 2011 r. zwiększył się udział nowocześnie wyposażonego, niskopodłogowego taboru szynowego w transporcie publicznym, w tym: pociągów do 60%, tramwajów w Bydgoszczy do 11% i Toruniu do 24%. Poprawiła się dostępność przejazdu, również dla osób o ograniczonej zdolności poruszania się, dzięki wyposażeniu pojazdów w windy, wysuwane platformy oraz przestrzeń dla wózków. Komfort podróży zwiększały m.in. estetyka i czystość wagonów, zapewnienie miejsca na większy bagaż i rower, a także zastosowanie elektronicznego systemu informacji pasażerskiej.

Skontrolowane inwestycje dotyczące budowy lub modernizacji tras kolejowych (ok. 51 km) i tramwajowych (ok. 13 km) przyczyniły się do lepszego skomunikowania Bydgoszczy i Torunia. Wybudowanie lub zmodernizowanie siedmiu węzłów przesiadkowych na terenie tych miast usprawniło korzystanie z różnych środków transportu. Cztery spośród tych węzłów nie zapewniały jednak miejsc parkingowych lub możliwości zakupu biletu na niektóre środki transportu. Tym samym – wbrew założeniom wojewódzkiego planu transportowego – nie spełniały one kryteriów węzła zintegrowanego.

Wciąż istniały bariery uniemożliwiające lub ograniczające dostępność stacji i przystanków dla niektórych pasażerów. Dojście do części peronów w ramach dwóch węzłów przesiadkowych możliwe było wyłącznie schodami. Stwierdzono przypadki różnej wysokości peronów oraz zbyt dużej odległości między peronem a pociągiem, co utrudniało swobodne wsiadanie i opuszczanie pojazdu np. osobom starszym, z dziećmi czy z dużym bagażem. Nieprawidłowa wysokość części peronów nie pozwalała na korzystanie z wind dla wózków inwalidzkich, zamontowanych w nowo zakupionych pociągach. Na czterech węzłach przesiadkowych oznakowanie części stopni schodów lub krawędzi peronów, istotne dla bezpieczeństwa osób niewidomych i słabowidzących, było nieprawidłowe. Niewłaściwie zaprojektowano i wybudowano tory i torowisko na powstałej za 301 mln zł trasie tramwajowej z centrum Bydgoszczy do Fordonu, co kilkakrotnie spowolniło i doprowadziło do unieruchomienia ruchu tramwajowego na tej trasie.

Województwo nie zapewniło, aby w rozkładzie jazdy 2016/2017 czas skomunikowania między pociągami regionalnymi i międzywojewódzkimi zawierał się w przedziale od 5 do 30 minut. Takiego wymogu nie wprowadzono też do wojewódzkiego planu transportowego, mimo zaleceń zawartych w krajowym planie transportowym oraz uwag Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, sformułowanych na etapie opiniowania projektu wojewódzkiego planu transportowego. W kontrolowanym okresie nie udało się – mimo działań marszałka, jednak podejmowanych niekonsekwentnie – doprowadzić do zakładanego, cyklicznego ruchu pociągów między Bydgoszczą a Toruniem. Czas przejazdu pociągiem na tej trasie w latach 2016-2017 skrócił się jednak o ok. 30% w stosunku do lat 2010-2011. Osiągnięto zakładany czas podróży komunikacją zbiorową między centrami obu miast (średnio 1h 19 min.), ale czas przejazdu komunikacją indywidualną nie przekraczał 1h. Średnie koszty przejazdu publiczną komunikacją zbiorową były w 2017 r. o 27,1% niższe w stosunku do komunikacji indywidualnej.

Na terenie B-TOM nie udało się wprowadzić zintegrowanego biletu wojewódzkiego, przewidzianego w wojewódzkim planie transportowym na lata 2016-2020. Po niepowodzeniu projektu „System Bilet Metropolitalny BiT-City dla B-TOM" województwo kujawsko-pomorskie zaniechało dalszych działań w tym kierunku. Istnieje więc wysokie ryzyko, że w zakładanym terminie (do 2020 r.) zintegrowany bilet nie zostanie wprowadzony. Bilet ten miał umożliwiać podróż wszystkimi środkami publicznego transportu zbiorowego w ramach B-TOM. Na potrzebę wprowadzenia zintegrowanego biletu wskazywali m.in. mieszkańcy województwa w badaniach ankietowych dotyczących postulatów przewozowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Dla dalszego rozwoju procesu integracji systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego oraz poprawy jego atrakcyjności w stosunku do transportu indywidualnego NIK wnioskowała do organizatorów publicznego transportu zbiorowego, tj. Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Prezydenta Miasta Bydgoszczy, Prezydenta Miasta Torunia, o wspólne wypracowanie koncepcji pozwalającej na wprowadzenie zintegrowanego biletu wojewódzkiego obowiązującego w przejazdach różnymi środkami transportu, obsługiwanymi przez różnych operatorów zarówno w ramach przewozów kolejowych, jak i komunikacji miejskiej.

Wnioski skierowane przez NIK do PKP Polskich Linii Kolejowych SA dotyczyły m.in.:
- zapewnienia koordynacji działań i bieżącej wymiany informacji między podmiotami zaangażowanymi w przyszłą realizację projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK SA, w szczególności na etapie uzgadniania dokumentacji projektowej oraz odbioru robót;
- zapewnienia jednolitych rozwiązań technicznych w realizowanych projektach inwestycyjnych dotyczących infrastruktury kolejowej, istotnych dla komfortu i bezpieczeństwa podróżnych;
- zapewnienia rzetelnej kontroli jakości wykonania peronów przed oddaniem ich do użytku.

Ponadto NIK wnioskowała do PKP Polskich Linii Kolejowych SA oraz do inwestorów, tj. dyrektora Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, Prezydenta Miasta Torunia, Prezesa Zarządu Tramwaj Fordon sp. z o.o., o usunięcie wad w nowo wybudowanych peronach, ujawnionych po 1-2 latach eksploatacji, oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości.

Do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego NIK wnioskowała m.in. o:
- wznowienie działań zmierzających do zapewnienia cyklicznego ruchu pociągów na zrewitalizowanym odcinku linii kolejowej nr 18 między Toruniem a Bydgoszczą;
- uwzględnianie przy zakupie pociągów uwarunkowań wynikających z ich eksploatacji (m.in. odchyleń na skutek obciążenia pojazdu, zużycia kół) oraz stanu infrastruktury (m.in. dopuszczalnych tolerancji odchyleń eksploatacyjnych wysokości peronu), tak aby możliwe było swobodne wsiadanie i opuszczanie pojazdu przez osoby o ograniczonej zdolności poruszania się.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa polegającego na poświadczeniu nieprawdy w dokumentach, wyczerpującego znamiona czynu określonego w art. 271 § 1 Kodeksu karnego, NIK skierowała stosowne zawiadomienie do organów ścigania.

Bezpieczeństwo przewozów kolejowych

Departament Infrastruktury

P/17/031

CEL KONTROLI

Ocena stanu bezpieczeństwa kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Transportu Kolejowego, PKP Polskie Linie Kolejowe SA i pięć zakładów linii kolejowych, Komenda Główna i cztery komendy regionalne Straży Ochrony Kolei, Centrala PKP SA, pięciu największych przewoźników kolejowych (PKP InterCity SA, Koleje Dolnośląskie SA, Przewozy Regionalne sp. z o.o., Koleje Mazowieckie sp. z o.o. oraz PKP Cargo SA).

PROBLEM

Polska pod względem bezpieczeństwa przewozów kolejowych znajdowała się w latach 2010-2014 na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Zagrożenie poważnymi wypadkami kolejowymi w naszym kraju było prawie cztery razy wyższe niż średnia w Unii Europejskiej. Niski poziom bezpieczeństwa przewozów kolejowych spowodowany był niewłaściwym stanem technicznym infrastruktury i taboru, błędami w organizacji ruchu oraz niedostateczną ochroną pasażerów i towarów przed przestępczością.

Kontrola miała umożliwić ocenę wykonywania zadań przez podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo przewozów kolejowych oraz pozwolić na ustalenie barier prawnych, finansowych i organizacyjnych utrudniających funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa na kolei.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność podmiotów odpowiedzialnych w latach 2016-2017 (I półrocze) za bezpieczeństwo przewozów kolejowych w Polsce. Działalność ta doprowadziła do obniżenia liczby wypadków na liniach kolejowych oraz ofiar śmiertelnych. Nastąpiła również poprawa ochrony pasażerów i przewożonych ładunków. Był to proces ciągły, który w latach 2012-2016 doprowadził do spadku liczby przestępstw popełnionych w pociągach i na terenie kolejowym, w tym m.in.: kradzieży przesyłek (o 16,2%), kradzieży cudzej rzeczy (o 64,5%), rozbojów i wymuszeń (o 57,2%) oraz bójek i pobić (o 72,4%).

Jakkolwiek rok 2016 był najbezpieczniejszy dla transportu kolejowego w ostatnich 5 latach, a w I półroczu 2017 r. odnotowano w tym zakresie dalszą poprawę, to ustalone w kontroli nieprawidłowości oraz ryzyka potencjalnych zagrożeń wskazują, że stan bezpieczeństwa przewozów kolejowych w Polsce nie jest w pełni zadowalający. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła bowiem, że:

- występowały przypadki prowadzenia przez zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych działań niezgodnych z systemami zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS) oraz nieuaktualniania procedur przyjętych w tych systemach;
- pomimo systematycznej poprawy stanu techniczno-eksploatacyjnego infrastruktury zarządzanej przez PKP PLK SA blisko połowa linii kolejowych wymagała naprawy lub kompleksowej modernizacji;
- bardzo powoli postępowało wdrażanie europejskiego systemu sterowania ruchem kolejowym (ERTMS). W latach 2012-2017 w system sterowania ruchem, kompatybilny pomiędzy krajami Unii Europejskiej (ETCS), wyposażono jedynie 1044,6 km linii kolejowych;
- doszło do osłabienia integralności zarządzanej przez PKP PLK SA infrastruktury, co związane było z wniesieniem części urządzeń podsystemu „Energia", zasilającego państwowe linie kolejowe, do sprywatyzowanego w 2015 r. operatora systemów dystrybucyjnych PKP Energetyka SA;
- średni wiek eksploatowanych pojazdów kolejowych, mający istotny wpływ na bezpieczeństwo przewozów, przekraczał 25 lat;
- Komenda Główna Straży Ochrony Kolei, jako jednostka organizacyjna PKP PLK SA funkcjonująca na krajowej sieci kolejowej, nie miała określonych w sposób jednoznaczny uprawnień do ochrony bezpieczeństwa w pociągach i na dworcach kolejowych należących do innych przedsiębiorców. Zadania w tym zakresie realizowała na zasadzie dorozumienia konieczności wypełniania obowiązków nałożonych w art. 60 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym;
- na stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP PLK SA nie było urządzeń wspomagających wsiadanie i wysiadanie z pociągu osób o ograniczonej zdolności poruszania się; urządzeń takich nie posiadały również pociągi pasażerskie starszej generacji;
- wyniki kontroli przeprowadzonych w 2017 r. na zlecenie NIK przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Państwową Straż Pożarną oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego wykazały szereg nieprawidłowości obniżających bezpieczeństwo przewozów kolejowych, związanych z nierzetelnym wypełnianiem zadań przez zarządców i przewoźników w zakresie utrzymania we właściwym stanie techniczno-eksploatacyjnym linii kolejowych, taboru oraz dworców kolejowych.

DOBRE PRAKTYKI

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego realizował m.in. następujące działania dodatkowe mające na celu poprawę bezpieczeństwa przewozów kolejowych:

- w związku z utrzymywaniem się wysokiej liczby zdarzeń polegających na niezatrzymaniu się pojazdu kolejowego przed sygnałem „Stój" lub w miejscu, w którym powinien się zatrzymać, albo uruchomieniu pojazdu kolejowego bez wymaganego zezwolenia, objął monitorowaniem i wnikliwą analizą wszystkie takie przypadki;
- od 2017 r. uruchomił aplikację teleinformatyczną pn. „System Obsługi Licencji Maszynisty", która usprawnia licencjonowanie maszynisty (wydawania, aktualizacji, przedłużenia licencji) oraz umożliwia weryfikację uprawnień i kwalifikacji zdrowotnych maszynistów;
- uruchomił szereg kanałów do zgłaszania w sposób elektroniczny skarg i wniosków związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego;
- w 2016 r. rozpoczął realizację projektu pn. „Akademia UTK", która prowadzi działania edukacyjne dot. bezpieczeństwa transportu kolejowego oraz inne kampanie takie, jak: „Kolejowe ABC" – program edukacyjny przeznaczony dla dzieci, „Dzień pasażera" – spotkania, na których udzielane są porady dotyczące praw przysługujących podróżnym, „Piątki z UTK" – spotkania, na których są udzielane informacje na temat bezpieczeństwa ruchu kolejowego i działalności Urzędu.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Infrastruktury m.in. o:

- opracowanie i wdrożenie, jako zadania priorytetowego, programu napraw i modernizacji linii kolejowych w złym stanie technicznym;
- podjęcie działań w celu zapewnienia środków pomocowych na modernizację taboru kolejowego w perspektywie UE 2021-2027;
- nałożenie na przewoźników pasażerskich obowiązków dotyczących wyposażania pociągów w defibrylatory i systemy monitoringu bezpieczeństwa pasażerów w wagonach oraz szkolenia pracowników drużyn konduktorskich w zakresie udzielania pierwszej pomocy w sytuacjach zagrażających życiu podróżnych;
- podjęcie działań związanych z wyposażaniem peronów w urządzenia wspomagające wsiadanie i wysiadanie z wagonów przez osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej zdolności poruszania.

DE LEGE FERENDA

Wprowadzone ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym brzmienie art. 59 ust. 1 jest niejasne. Przepis ten określa, że: „Zarządca lub kilku zarządców wspólnie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, tworzą straż ochrony kolei, działającą na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, oraz powołują komendanta straży ochrony kolei".

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Infrastruktury o wdrożenie prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie niepoprawnego brzmienia przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim

Delegatura w Olsztynie

P/17/087

CEL KONTROLI

Ocena, czy gminy i powiaty prawidłowo realizowały inwestycje drogowe oraz właściwie zarządzały istniejącą infrastrukturą drogową, zapewniając jej funkcjonalność oraz bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Sześć starostw powiatowych ziemskich oraz sześć urzędów gmin wiejskich z terenu województwa warmińsko-mazurskiego.

PROBLEM

Stan dróg lokalnych w Polsce zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego powszechnie oceniany jest jako niedostateczny. Część dróg znajduje się w stanie technicznym, który zagraża bezpieczeństwu. Sytuację pogarsza nieprawidłowe ich oznakowanie, np. montowanie znaków w miejscach, w których są mało lub nawet zupełnie niewidoczne, a zanieczyszczone piaskiem, błotem czy liśćmi jezdnie zmniejszają przyczepność pojazdów i również zagrażają bezpieczeństwu.

Z uwagi na brak wystarczających środków finansowych na inwestycje drogowe, tj. budowę nowych dróg lub przebudowę istniejących, a także na utrzymanie odcinków dróg w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ruchu drogowego, uruchomione zostały programy, finansowane ze środków budżetu państwa oraz ze środków unijnych, których celem jest wsparcie gmin i powiatów w budowie i przebudowie dróg. Programy te przewidują dofinansowania ze środków budżetu państwa, tj. *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych* oraz *Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej*, ale również z budżetu środków unijnych np. w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że zrealizowane przez skontrolowane gminy oraz powiaty zadania inwestycyjne obejmujące budowę, przebudowę i remonty dróg przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków transportowych. W latach 2014-2017 w jednostkach tych wybudowano, przebudowano i wyremontowano ogółem 270 km dróg gminnych i powiatowych, wydatkując na ten cel 105 mln zł.

Zadania inwestycyjne dotyczące dróg zostały rzetelnie odebrane i rozliczone z wykonawcami. W trakcie przygotowania niektórych z nich nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości, które w dwóch samorządach dotyczyły nieprzestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane, a w trzech niewłaściwego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Pomimo poniesionych znacznych nakładów inwestycyjnych z krajowych i unijnych funduszy na dofinansowanie inwestycji drogowych, część dróg gminnych i powiatowych nadal znajduje się w stanie, który zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Sytuację pogarsza nieprawidłowe oznakowanie dróg, tj. lokalizacja znaków drogowych niezgodna z dokumentacją organizacji ruchu oraz usytuowanie oznakowania pionowego na wysokości, która ograniczała ich widoczność.

Z dwunastu objętych kontrolą zarządców dróg dziewięciu nierzetelnie wywiązało się z obowiązku należytego utrzymywania nawierzchni dróg. Nawierzchnia bitumiczna większości odcinków poddanych oględzinom była zanieczyszczona, np. piaskiem, ziemią, liśćmi, co mogło wpływać na zmniejszenie przyczepności pojazdów poruszających się na drodze i zagrażać bezpieczeństwu. Ponadto połowa objętych kontrolą zarządców dróg gminnych nie prowadziła żadnych okresowych kontroli stanu technicznego administrowanych odcinków dróg, wymaganych przepisami prawa budowlanego, a dwóch zarządców dróg powiatowych (z sześciu) wykonało obowiązki w tym zakresie jedynie częściowo. Stwierdzono także, że trzech zarządców dróg gminnych oraz jeden zarządca dróg powiatowych nie założyło wymaganych prawem książek drogi dla żadnej z administrowanych dróg, zaś dwóch innych zarządców prowadziło je nierzetelnie – zawierały nieaktualne dane dotyczące parametrów technicznych przebudowanych dróg oraz nie odnotowano w nich m.in. wyników okresowych kontroli stanu technicznego dróg, w tym zaleceń oraz sposobu ich realizacji.

Większość skontrolowanych zarządców dróg nie wywiązała się również z obowiązku, określonego w ustawie o drogach publicznych, dotyczącego sporządzenia projektów planów rozwoju sieci drogowej, precyzujących zamierzenia inwestycyjne w odniesieniu do całości administrowanych dróg oraz projektów finansowania tych inwestycji. Powodem zaniechania ich opracowania był w większości przypadków brak określenia w ustawie o drogach publicznych szczegółowych wytycznych i zasad dotyczących sposobu opracowania takich planów, a także informacji, które należałoby w nich zamieścić.

W trzech jednostkach stwierdzono również nieprawidłową procedurę zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego – robili to kierownicy powiatowych zarządów dróg, którzy jednocześnie sporządzili te dokumenty. NIK zwróciła uwagę, że zatwierdzanie takich projektów należy do wyłącznych kompetencji starosty.

DOBRE PRAKTYKI

- Gmina Kiwity wykonała przebudowę i remont dwóch gminnych dróg gruntowych w sposób umożliwiający wykonanie w przyszłości nawierzchni bitumicznej bez konieczności poniesienia kosztów wykonania robót związanych z podbudową tych dróg.
- Dyrektor Powiatowej Służby Drogowej w Olsztynie, przewidując możliwość uszkodzenia dróg: 1372N, 1374N oraz 1464N przez pojazdy budowy obwodnicy Olsztyna, zabezpieczył interesy zarządcy drogi, zawierając z wykonawcą tej inwestycji porozumienie, na mocy którego wykonawca został zobowiązany do niezwłocznego naprawienia, w ramach remontów cząstkowych, uszkodzeń spowodowanych przez pojazdy budowy.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do:
- Ministra Infrastruktury i Budownictwa o wprowadzenie w obowiązujących przepisach prawa zmian w zakresie organizacji ruchu na drogach publicznych oraz dotyczących planów rozwoju sieci drogowej;
- jednostek samorządu terytorialnego o zapewnienie zgodności oznakowania na drogach gminnych i powiatowych z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz umieszczania pionowych znaków drogowych na wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

DE LEGE FERENDA

Wyniki kontroli wskazały na zasadność podjęcia przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa działań zmierzających do:
- zmiany Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem poprzez wprowadzenie obowiązku opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem organizacji ruchu dla wszystkich publicznych dróg twardych;
- określenia zakresu danych, które powinny zostać ujęte w dokumentacji, o której mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, dotyczącej projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynieryjnych.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W wyniku kontroli NIK skierowała ogółem dziewięć zawiadomień do organów ścigania w związku z naruszeniem przepisów:
- ustawy – Prawo budowlane, dotyczących niezgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych organowi administracji architektoniczno-budowlanej;
- ustawy o rachunkowości, polegających na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych skierowano zawiadomienie dotyczące zastosowania niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego.

Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu

Delegatura w Rzeszowie

P/17/096

CEL KONTROLI

Ocena, czy przekazywanie przez PKP dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego było ekonomicznie uzasadnione i dokonane zgodnie z przepisami prawa.

ZAKRES PODMIOTOWY

PKP SA Centrala w Warszawie, trzy oddziały gospodarowania nieruchomościami PKP w Krakowie, Poznaniu i we Wrocławiu oraz 12 jednostek samorządu terytorialnego na terenie województw: dolnośląskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

PROBLEM

Rozwój transportu drogowego spowodował czasowe zawieszenie bądź likwidację niektórych linii kolejowych, a tym samym wyłączenie z pasażerskiego transportu kolejowego dworców usytuowanych przy tych liniach. Na koniec 2016 r. PKP SA zarządzała 2117 dworcami, z czego do pasażerskiego transportu wykorzystywano około 29% dworców. Pozostałe obiekty dworcowe zagospodarowano do innych celów lub stanowiły one tzw. pustostany.

W 2001 r. weszła w życie ustawa o restrukturyzacji PKP, która m.in. umożliwiła PKP SA przekazywanie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego mienia, w tym również zbędnych dworców kolejowych. Zgodnie z tą ustawą PKP SA mogła zbywać odpłatnie na rzecz samorządów budynki dworców w drodze publicznego przetargu lub w trybie bezprzetargowym. Ustawa w uzasadnionych przypadkach dopuszczała nieodpłatne przekazanie mienia PKP SA na rzecz jst. Od 11 stycznia 2011 r. został wprowadzony do tej ustawy dodatkowy tryb przekazywania odpłatnego budynków dworców na rzecz jednostek samorządowych. Zakładał on, że przekazanie może nastąpić pod warunkiem, że samorząd zobowiąże się do przeprowadzenia niezbędnych remontów oraz zorganizowania i utrzymania w budynku dworca pomieszczeń niezbędnych do obsługi pasażerów.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dobór dworców kolejowych do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego dokonany został przez PKP SA rzetelnie i był dla niej gospodarczo uzasadniony. Przed przekazaniem dworców kolejowych spółka każdorazowo przeprowadzała analizy, w których m.in. uwzględniano uwarunkowania ekonomiczne związane z ich utrzymaniem. Zarząd PKP SA opracował i przyjął do realizacji dokument pn. *Strategia i kategoryzacja dworców kolejowych PKP 2014-2020*, który określał podstawowe założenia i cele w zakresie zarządzania dworcami kolejowymi. Działania spółki dotyczące zbywania dworców były zgodne z jej planami rozwojowymi i przyjętą strategią. Ważnym kryterium przekazywania dworców na rzecz samorządów były uwarunkowania ekonomiczne związane z ich utrzymaniem. PKP SA koncentrowała się przede wszystkim na przekazywaniu dworców, w stosunku do których przychody osiągane z wynajmu nie pokrywały kosztów ich utrzymania. Ponadto przekazywano dworce wymagające wydatkowania znacznych nakładów finansowych na ich remont bądź modernizację.

Przekazywanie mienia PKP SA – budynków dworców kolejowych, obiektów towarzyszących oraz gruntów, na których były one usytuowane – na rzecz jst odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Transakcje w tym zakresie dokonywane były na podstawie umów zawieranych w formie aktów notarialnych. PKP SA przekazywała jst prawo wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa oraz prawo własności budynków dworców i innych obiektów towarzyszących. Przenoszenie praw własności dworców kolejowych odbywało się w zdecydowanej większości przypadków zgodnie z wymaganymi procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w spółce, tj. po uzyskaniu zgód odpowiednich organów PKP SA.

W umowach określano m.in. tryb przekazania mienia, a także cel przeznaczenia przekazanego mienia. W umowach przenoszących prawo własności obiektów PKP SA zabezpieczała interesy innych spółek działających w ramach Grupy PKP.

Dworce kolejowe i inne obiekty towarzyszące przekazywane jst były w złym stanie technicznym. Ich przystosowanie do realizacji zadań samorządu wymagało znacznych nakładów finansowych. W dwóch przypadkach stan techniczny dworców kolejowych był na tyle zły, że stwarzał bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. Kontrolerzy wystąpili o zabezpieczenie tych obiektów.

PKP SA nie przekazywała mienia w trybie art. 18d ustawy o restrukturyzacji PKP, który został wprowadzony w 2011 r. Pozwalał on zabezpieczać interesy PKP SA poprzez utrzymanie w budynkach dworców poczekalni, a jednocześnie umożliwiał zagospodarowanie przez samorządy pozostałych części budynków na dowolne cele.

W latach 2013-2016 PKP SA planowała przekazać jst w różnych formach 391 dworców kolejowych. Pomimo że PKP SA podejmowała inicjatywy zachęcające samorządy do przejmowania dworców kolejowych, przekazano w sumie 200 dworców, tj. 51,2% liczby planowanej. Niski stopień realizacji planów spowodowany był m.in. złym stanem technicznym obiektów; brakiem możliwości wykorzystania ich na inne cele niż transport oraz nieakceptowaniem warunków stawianych przez PKP SA, dotyczących utrzymania pomieszczeń technicznych, poczekalni i kas biletowych.

DOBRE PRAKTYKI

- PKP SA Oddział Gospodarowania Nieruchomościami we Wrocławiu uzyskał refundację większości kosztów poniesionych w związku z przejęciem obiektów dworcowych, w wysokości: w 2013 r. – 14,9 tys. zł, w 2014 r. – 8,2 tys. zł, w 2015 r. – 18,4 tys. zł, a w 2016 r. – 4,2 tys. zł.
- Dobrą praktyką było też zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego do zapłaty na rzecz PKP SA środków finansowych, w sytuacjach przeznaczenia przejętego mienia na cel inny niż transportowy lub w przypadku jego zbycia. W pięciu umowach spośród 23, przenoszących prawo własności, zawarto postanowienia zabezpieczające przeznaczenie mienia nabytego od PKP SA na cele wskazane w umowach. Postanowienia takie zostały wprowadzone w umowach dotyczących przekazania dworców w Goleniowie, Boreczku, Dzierżoniowie, Boguchwale oraz Krościenku.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Zarządu PKP SA o podjęcie działań zapewniających uzyskanie zgody ministra właściwego ds. transportu, w przypadkach gdy wartość przekazywanego mienia przekracza równowartość kwoty 50 000 euro, stosownie do obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji PKP.

Ponadto NIK wnioskowała do jednostek samorządowych o:

- wykorzystanie mienia przejętego od PKP SA w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji PKP, na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu ich zadań własnych w dziedzinie transportu;
- bieżące prowadzenie książek obiektów budowlanych dla obiektów przejętych od PKP SA oraz przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów, wymaganych przepisami ustawy – Prawo budowlane.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę zmiany następujących przepisów prawnych:

- art. 39 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji PKP stanowi, że mienie PKP SA może być przekazane nieodpłatnie, w drodze umowy, na własność jednostkom samorządu terytorialnego, na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu.
  W ocenie NIK złagodzenie tego ograniczenia zwiększyłoby zainteresowanie jst wykorzystaniem zbędnego mienia PKP SA. Zmiana przepisu umożliwiłaby swobodne zagospodarowanie przez samorządy tego mienia. Nie wyklucza to zabezpieczenia potrzeb spółek Grupy PKP, poprzez odpowiednie zapisy umów przenoszących prawa własności;
- art. 18 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji PKP stanowi, że: PKP SA (…) jest obowiązana uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw transportu na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych (…) jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 euro, obliczoną na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę.
  Zdaniem NIK w przepisie tym równowartość kwoty 50 000 euro powinna zostać zastąpiona podobną wartością wyrażoną w złotych (np. 200 000 zł).
  Obecne brzmienie ww. przepisu – w ocenie NIK – zwiększa niepewność obrotu i może sprzyjać obejściu obowiązku uzyskania zgody ministra. Proponowana zmiana zmierza do podobnego uregulowania jak w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Delegatura NIK w Rzeszowie skierowała zawiadomienie dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w Urzędzie Gminy Olszanica.

Zarządzanie kolejową infrastrukturą przez PKP Linię Hutniczą Szerokotorową spółkę z o.o. z siedzibą w Zamościu i realizacja przewozów towarowych

Delegatura w Lublinie

S/16/002

CEL KONTROLI

Ocena zapewnienia sprawności techniczno-eksploatacyjnej linii kolejowej nr 65 i wykorzystania zdolności przewozowych PKP Linii Hutnicza Szerokotorowa spółka z o.o. z siedzibą w Zamościu.

ZAKRES PODMIOTOWY

PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa spółka z o.o. z siedzibą w Zamościu.

PROBLEM

Linia LHS (tzw. szeroki tor) to najdłuższa na terenie Polski kolejowa linia szerokotorowa (o rozstawie szyn 1520 mm) przeznaczona do transportu towarowego. Jest jednocześnie najdalej wysuniętą na zachód linią szerokotorową w Europie. Łączy ona kolejowe przejście graniczne polsko-ukraińskie Hrubieszów/Izow ze Śląskiem, gdzie w Sławkowie w Zagłębiu Dąbrowskim (25 km od Katowic) kończy swój bieg. Liczy ona prawie 400 km. Linia LHS biegnie przez obszar południo-wschodniej Polski, województwo lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, małopolskie i śląskie. Atrybuty linii LHS to transport bez konieczności przeładunku towarów na granicy oraz możliwość prowadzenia ciężkich składów całopociągowych.

PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o. to firma, która zarządza infrastrukturą szerokotorowej linii LHS oraz oferuje usługę trakcyjną i dodatkowe usługi logistyczno-spedycyjne. Na linii LHS znajdują się obiekty infrastruktury punktowej, służące do prowadzenia ruchu pociągów (stacje i mijanki) oraz przeładunku towarów (terminale przeładunkowe, rampy i place przeładunkowe, hale magazynowe, składy celne, wagi wagonowe i samochodowe). Spółka zarządza kolejową infrastrukturą linii LHS, realizując inwestycje odtworzeniowe i rozwojowe oraz remonty mające na celu utrzymanie linii kolejowej nr 65 w sprawności techniczno-eksploatacyjnej.

W kierowanej do NIK korespondencji skargowej podnoszono m.in. problemy pogarszania się stanu utrzymania torów kolejowych, zdecydowanego zmniejszenia zakresu podejmowanych robót. Część przewozów przekazano do realizacji spółce PKP CARGO SA, co spowodowało, że po torach Linii Hutniczo-Szerokotorowej kursowało w ciągu doby 2 do 4 par pociągów zamiast od 10 do 12. Skarżący podnosili, że dalsze blokowanie realizacji podstawowych zadań inwestycyjnych i remontowych w LHS grozi paraliżem spółki i może doprowadzić do jej bankructwa.

SYNTEZA

Funkcjonowanie LHS jako zarządcy linii kolejowej nr 65 oraz podmiotu wykonującego na tej linii przewozy towarów zapewniało spółce stabilną sytuację ekonomiczną. Spółka w całym okresie objętym badaniem generowała zysk, którego najwyższy poziom osiągnięto w 2015 r. (76 803 tys. zł). Posiadając płynność finansową, spełniała warunki do sprawnego prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo tego roczne plany zadań inwestycyjnych i remontowych na lata 2014-2015 były wykonywane w ograniczonym zakresie rzeczowym i finansowym. W szczególności plan inwestycji w 2014 r. został wykonany w 48%, a w 2015 r. w 25%. W 2015 r. plan remontów został wykonany tylko w 39%.

Spółka w niewystarczający sposób wykonywała założenia określone w dokumencie „Strategia PKP LHS Sp. z o.o. na lata 2013-2017 kontynuacja polityki dywersyfikacji" (dalej zwany „strategią"). Jeden z zasadniczych celów (nr 2) ww. dokumentu, polegający na zapewnieniu przepustowości infrastruktury linii kolejowej nr 65 umożliwiającej m.in. zrealizowanie planowanych wielkości przewozów i przeładunków, zwiększenie potencjału stacji kolejowych, nie był realizowany w sposób zapewniający osiągnięcie poziomu określonego w strategii. Nakreślone w strategii zamierzenia inwestycyjne oraz remontowe przewidziane do realizacji w latach 2014-2015, zmierzające m.in. do osiągnięcia ww. celu, nie zostały w pełni wykonane. W szczególności na dwa zadania inwestycyjne wskazane w ww. dokumencie (w tym budowa mijanki Huta Krzeszowska LHS), które miały być realizowane w 2014 i 2015 r., nie poniesiono żadnych nakładów. Spółka nie osiągnęła zakładanej na 2015 r. w strategii liczby 11 par pociągów na dobę na linii kolejowej nr 65 – wskaźnik ten wyniósł w 2015 r. 9,48.

Zarząd spółki do końca 2015 r. nie zrealizował przyjętego przez Radę Nadzorczą Spółki celu polegającego na stworzeniu modelu marżowego. Spółka, prowadząc politykę taryfową, nie posiadała wiedzy na temat opłacalności przewozów poszczególnych towarów, innych niż ruda żelaza.

Spółka prawidłowo zawierała i realizowała skontrolowane umowy dzierżawy, umowy inwestycyjne oraz umowę remontową. Kontrole okresowe stanu technicznego wybranych obiektów inżynieryjnych były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Zarządu Spółki PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa spółka z o.o. NIK wnioskowała m.in. o:

- wprowadzenie i stosowanie rozwiązań umożliwiających ustalanie stawek przewozowych i wielkości upustów na poziomie gwarantującym uzyskiwanie dodatniej marżowości na wszystkich przewożonych towarach;
- pełną realizację zamierzeń inwestycyjnych i remontowych przewidzianych w obowiązujących dokumentach o strategicznym znaczeniu dla spółki;
- pełną realizację działań niezbędnych do utrzymania infrastruktury drogowej w należytym stanie.

Działalność Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie

Delegatura w Łodzi

S/16/007

CEL KONTROLI

Ocena wykorzystania składników majątkowych, w tym prowadzonej w WORD w Częstochowie działalności inwestycyjnej, oraz ocena dokonywanych zmian kadrowych w Ośrodku.

ZAKRES PODMIOTOWY

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Częstochowie.

PROBLEM

Z treści skargi skierowanej do NIK przez posła na Sejm wynikało, że w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Częstochowie mogło dojść do licznych nieprawidłowości w zakresie zarządzania i prowadzenia polityki kadrowej, w tym nieprawidłowości stosowania procedur związanych z naborem pracowników. Wskazano również na nieprawidłowości związane z zakupem przez Ośrodek prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz budynku. Zakupione nieruchomości miały posłużyć realizacji przez WORD inwestycji pod nazwą „Jurajski Ośrodek Doskonalenia Techniki Jazdy w Częstochowie".

SYNTEZA

Oceniając negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, m.in. gospodarowanie zasobami ludzkimi oraz składnikami majątkowymi, wskazano, że w Ośrodku prowadzono działalność w sytuacji braku istotnych procedur organizacyjnych lub też z naruszeniem istniejących uregulowań. W efekcie spowodowano wysoką fluktuację zatrudnienia i szkody w majątku WORD. W ocenie NIK przyczyną niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi w związku z zakupem budynku był brak rzeczywistego nadzoru nad działalnością WORD oraz nienależyte określenie kompetencji finansowych i procedur podejmowania decyzji inwestycyjnych przez dyrektora WORD. Skutkowało to nadmiernym skumulowaniem uprawnień w rękach dyrektora jednostki, który podejmował samodzielne decyzje w kluczowych sprawach, a nawet sam wyznaczał biegłego rewidenta.

Podczas kontroli NIK stwierdziła m.in., że dyrektor WORD zaniechał szczegółowych uzgodnień z organem nadzorującym i samowolnie zmienił zakres budowy Ośrodka, rozszerzając go o zakup obciążonego hipotecznie hotelu za kwotę 2,1 mln zł netto. Wycena przez rzeczoznawcę majątkowego zakupionego budynku wykazała, że szacunkowa wartość rynkowa tego obiektu to 995 tys. zł. Oznacza to, że samowolna transakcja doprowadziła do uszczuplenie majątku WORD o kwotę przekraczającą 1,1 mln zł. Zakup budynku nie został uwzględniony w planie wydatków inwestycyjnych na 2013 r., podlegającym opiniowaniu przez Zarząd Województwa. Nie został również rzetelnie wyszczególniony w rocznym sprawozdaniu z realizacji planu.

W konsekwencji porzucenia zaawansowanej już koncepcji budowy budynku garażowo-szkoleniowego na terenie siedziby WORD zostały poniesione straty w nakładach inwestycyjnych na dokumentację projektową w wysokości 95,5 tys. zł.

WORD w Częstochowie, w związku z zakupem działki 7,8 ha, został także zobowiązany postanowieniem decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy do dokonania nasadzeń w zamian za pozwolenie na wycinkę drzew, z czego nie wywiązał się, pomimo upływu przedłużonego terminu.

Brak wewnętrznych regulacji dotyczących zasad zatrudniania pracowników w WORD, pomimo braku ustawowego obowiązku ich ustalenia, rodził istotne wątpliwości co do transparentności podejmowanych decyzji w tym zakresie. Niestosowanie postępowań konkursowych i brak ogłoszeń zewnętrznych spowodowało, że mogą rodzić się podejrzenia co do tego, czy przy zatrudnianiu nowych pracowników decydowały jedynie walory merytoryczne.

Ponadto NIK zwróciła uwagę, że w wyniku odwołania do Sądu Pracy na niezgodne z prawem wypowiedzenia umów o pracę WORD poniósł koszty na łączną kwotę w wysokości 107,8 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

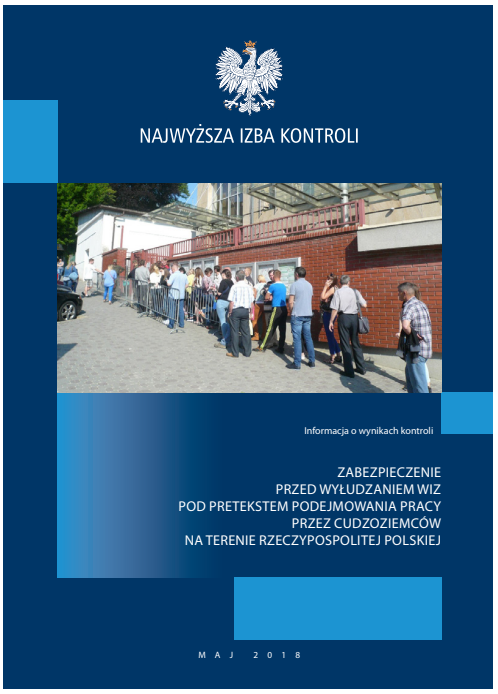
Wnioski pokontrolne sformułowane w ramach tej kontroli dotyczyły:

- rzetelnego ustalania wartości i sposobu rozliczania umów - zleceń i o dzieło,
- zapewnienia efektywnego gospodarowania składnikami majątkowymi,
- wykonania decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy ws. nasadzeń.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Delegatura NIK w Łodzi skierowała zawiadomienie do Delegatury CBA w Katowicach o działaniach, które mogą wskazywać na występowanie obszarów zagrożonych zjawiskami korupcjogennymi. Prezes NIK wystosował do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Śledztwo w tej sprawie zostało wszczęte i prowadzone jest przez Prokuraturę Okręgową w Częstochowie.

Sprawy zagraniczne



15. Sprawy zagraniczne

Funkcjonowanie polskich placówek dyplomatycznych, w różnych aspektach ich działalności, jako istotne z punktu widzenia politycznych, gospodarczych, a także wizerunkowych interesów kraju, było w opisywanym okresie sprawozdawczym przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. W dziale administracji obejmującym *Sprawy zagraniczne*, NIK skontrolowała takie zagadnienia, jak funkcjonowanie wydziałów promocji, handlu i inwestycji w ambasadach i konsulatach RP, zabezpieczenia przed wyłudzaniem polskich wiz pod pretekstem podejmowania pracy na terenie RP czy udzielanie pomocy konsularnej. Ustalenia przeprowadzonych przez NIK kontroli wskazują na szereg nieprawidłowości w tych obszarach, zarówno w sferze działalności merytorycznej, jak i w wymiarze finansowym.

W ramach kontroli *Funkcjonowania wybranych wydziałów promocji, handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP* Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała wydziały promocji handlu i inwestycji ambasad w Bernie, Paryżu, Dżakarcie oraz w Abu Dhabi. Wydziały planowały działalność promocyjną zgodnie ze ściśle określonymi procedurami, ustalonymi przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Procedury te, wbrew porozumieniu Ministra Gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych z 2007 r., nie przewidywały udziału placówek dyplomatycznych w procesie planowania. Nie nakładały też obowiązku uzgadniania bądź konsultowania projektów planów promocji z organizacjami przedsiębiorców. Stąd w planach pracy tych placówek umieszczane były przedsięwzięcia, które nie odpowiadały potrzebom polskich przedsiębiorców i nie mogły przynieść zamierzonych efektów.

W trakcie kontroli Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP z siedzibą w Paryżu, NIK ustaliła, że współpraca ministra właściwego do spraw gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych w zakresie uzgadniania i oceny planów pracy wydziału regulowana i realizowana była poza kompetencjami wydziału. Wydział nie otrzymał żadnych wytycznych szczegółowych w zakresie koordynacji działalności z Ministerstwem Spraw Zagranicznych czy Ambasadą RP w Paryżu. Informacje o charakterze bieżącym lub krótkoterminowym pozyskiwane były w formie ustnej podczas cotygodniowych narad u ambasadora. Odmawiano WPHI przekazywania informacji, z komentarzem, iż tego rodzaju informacje mają charakter wewnętrzny i udostępnianie są wyłącznie w ramach obiegu pomiędzy podmiotami MSZ.

Niestabilna sytuacja kadrowa i ograniczenia finansowe znacząco utrudniały realizację zadań promocyjnych. W skrajnym przypadku, np. w WPHI w Abu Dhabi, zbieg tych okoliczności spowodował, że skala prowadzonej tam działalności promocyjnej była nieadekwatna do znaczenia tego regionu dla polskiej gospodarki. W 11 krajach, będących w kompetencji terytorialnej WPHI w Abu Dhabi, odbywa się około 100 imprez targowych rocznie, z których połowa w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Wydział Promocji Handlu i Inwwestycji uczestniczył, ze skromnymi stoiskami, w pięciu imprezach targowych, a według szacunków kierownika wydziału optymalna liczba to ok. 20 imprez wystawienniczych. W konsekwencji w większości krajów, należących do kompetencji WPHI w Abu Dhabi, polska promocja gospodarcza była praktycznie nieobecna.

Przeprowadzona przez NIK kontrola *Udzielania pomocy konsularnej* wykazała, że Minister Spraw Zagranicznych wywiązywał się z obowiązków nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą. Nieskuteczny był jednak nadzór Ministra Spraw Zagranicznych nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej przez konsulów pomocy finansowej. Stan należności z tego tytułu na 31 października 2016 r. wynosił niemal 9 mln zł. Jednocześnie należy podkreślić, że skala stwierdzonych nieprawidłowości wynikała nie tylko z niewłaściwych działań prowadzonych w okresie objętym kontrolą NIK, ale była również skutkiem zaniedbań, do których doszło w latach wcześniejszych.

Kontrola *Zabezpieczenie przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej* została przeprowadzona na terenie województw: podlaskiego lubelskiego, podkarpackiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i śląskiego. Zarówno ustalenia tej kontroli, jak i kontrole przeprowadzane przez NIK w latach poprzednich, np. *Warunki zatrudniania oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego* (I/15/005), wskazują, że proces legalnego zatrudniania cudzoziemców na terenie Polski jest wykorzystywany do wyłudzania przez cudzoziemców wiz, umożliwiających wjazd do strefy Schengen, w celach innych niż podjęcie pracy w Polsce. Jest to proceder szkodliwy nie tylko z punktu widzenia gospodarczych interesów Polski, ale również polskich zobowiązań wobec Unii Europejskiej, związanych z ochroną zewnętrznej granicy UE. Do wyłudzania wiz Schengen dochodzi najczęściej w polskich placówkach konsularnych na Ukrainie. Wobec ogromnej liczby wniosków wizowych oraz zbyt małej, w stosunku do potrzeb, obsady kadrowej urzędów konsularnych na Ukrainie, stosowano rozwiązanie skutkujące ograniczonym badaniem wiarygodności oświadczeń poprzez konsultacje krajowe i zasięganie informacji w powiatowych urzędach pracy, Straży Granicznej, urzędach skarbowych. Ponieważ w polskich urzędach konsularnych z łatwością można było uzyskać wizy (jedynie Polska wprowadziła tzw. uproszczoną procedurę zatrudniania cudzoziemców i związany z tym łatwiejszy

sposób uzyskania wizy, w porównaniu z innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej), obywatele Ukrainy chcący przekroczyć granicę Schengen, ubiegali się o nie właśnie w polskich placówkach. Urzędy konsularne RP na Ukrainie wydały w latach 2014-2016 w sumie 3 025 261 wiz. Urzędy konsularne na Ukrainie takich krajów, jak: Węgry, Słowacja, Czechy, wydały łącznie w latach 2014-2016 jedynie 16 093 wizy.

Analizy przeprowadzone w NIK wskazują na wysokie ryzyko braku systemu organizacyjno-prawnego, który skutecznie zapobiegałby możliwości wyłudzania wiz pod pretekstem zatrudnienia na terenie Polski.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Zabezpieczenie przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (D/16/510/LRZ)*
2. *Udzielanie pomocy konsularnej (I/16/002/KAP)*
3. *Funkcjonowanie wybranych wydziałów promocji, handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP (I/16/003/KGP)*

Zabezpieczenie przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej

Delegatura w Rzeszowie

D/16/510

CEL KONTROLI

Ocena funkcjonowania systemu wydawania wiz w zakresie zabezpieczenia przed ich wyłudzaniem pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, pięć konsulatów RP, sześć placówek Straży Granicznej.

PROBLEM

W 2012 r. Polska wprowadziła uproszczony system zatrudniania pracowników pozwalający na pracę po zarejestrowaniu w urzędzie pracy pisemnego oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. System zatrudnienia cudzoziemców w Polsce powinien być zabezpieczony przed możliwością wykorzystywania go do wyłudzania wiz pod pretekstem zatrudnienia cudzoziemców na terenie RP. Środowisko polskich przedsiębiorców wielokrotnie podnosiło w publicznych dyskusjach potrzebę zatrudniania obcokrajowców dla rozwoju gospodarki. Polska jako członek UE powinna zagwarantować ochronę interesów krajów członków strefy Schengen, poprzez zapobieganie wyłudzaniu prawa wjazdu na teren UE w celach innych niż wykonywanie pracy na warunkach określonych w zezwoleniach lub deklarowanych w oświadczeniach o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Zadaniem polskiej służby zagranicznej i Straży Granicznej oraz innych organów państwowych jest podejmowanie skutecznych działań na rzecz zabezpieczenia przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem zatrudnienia cudzoziemców na terenie RP. Tymczasem przeprowadzona w 2015 r. kontrola NIK pt. *Warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego* wykazała, że prawne możliwości pozyskiwania pracowników spoza granic Polski powszechnie wykorzystywane były do wyłudzania wiz i umożliwiania cudzoziemcom przejazdu do strefy Schengen w celach innych niż deklarowane podjęcie pracy w Polsce. Podmioty występujące o zatrudnienie cudzoziemców nie miały zamiaru zatrudniania cudzoziemców, a ich jedynym celem było wykorzystywanie systemu zatrudniania cudzoziemców do czerpania korzyści finansowych, związanych z wyłudzaniem wiz (w polskich konsulatach na Ukrainie), dających możliwość wjazdu na teren strefy Schengen.

Okoliczności te były podstawą podjęcia decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej, koordynowanej w zakresie zbadania funkcjonowania systemu zabezpieczenia przed wyłudzaniem wiz pracowniczych.

SYNTEZA

Funkcjonujący do końca 2017 r. system wydawania wiz nie zabezpieczał skutecznie przed wyłudzaniem przez cudzoziemców wiz pracowniczych, pod pretekstem podjęcia pracy na terenie RP. Współpraca instytucji państwa w zakresie zabezpieczenia przed wyłudzaniem wiz była niewystarczająca i nie w pełni skuteczna. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponowało odpowiednimi narzędziami i instrumentami organizacyjno-prawnymi, które zapobiegałoby takiemu procederowi. Konsulowie nie posiadali odpowiednich narzędzi

pozwalających na weryfikację rzetelności danych zawartych w oświadczeniach pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. W 71% badanych spraw brak było potwierdzenia sprawdzania przez konsula wiarygodności zawartych w dokumentach danych.

Polskie placówki konsularne na Wschodzie wydały w 2014 r. 235 415, w 2015 r. 418 287 i w 2016 r. 679 224 wizy pracownicze. Uproszczony system zatrudniania cudzoziemców oparty na rejestracji oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca służył w dużej mierze procederowi zgłaszania potrzeby zatrudnienia osób z zagranicy przez podmioty, które nie miały możliwości ich zatrudnienia, a następnie obrotu niezgodnymi z prawdą oświadczeniami w celu umożliwienia wyłudzenia wizy pracowniczej przez cudzoziemców. Aż 72% cudzoziemców z wizami pracowniczymi nie podjęło deklarowanej pracy.

Wobec ogromnej liczby wniosków wizowych oraz zbyt małej, w stosunku do potrzeb, obsady kadrowej urzędów konsularnych na Ukrainie, stosowano rozwiązanie skutkujące ograniczonym badaniem wiarygodności oświadczeń poprzez konsultacje krajowe i zasięganie informacji w powiatowych urzędach pracy, Straży Granicznej, urzędach skarbowych. Ponieważ w polskich urzędach konsularnych z łatwością można było uzyskać wizy (jedynie Polska wprowadziła tzw. uproszczoną procedurę zatrudniania cudzoziemców i związany z tym łatwiejszy sposób uzyskania wizy, w porównaniu z innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej), obywatele Ukrainy chcący przekroczyć granicę Schengen ubiegali się o nie właśnie w polskich placówkach. Urzędy konsularne RP na Ukrainie wydały w latach 2014-2016 w sumie 3 025 261 wiz. Urzędy konsularne na Ukrainie takich krajów, jak: Węgry, Słowacja, Czechy, wydały łącznie w latach 2014-2016 jedynie 16 093 wizy.

W ocenie NIK główną przyczyną takiego stanu rzeczy był brak możliwości weryfikacji rzetelności oświadczeń pracodawców, na podstawie których wydawano wizy. Organy państwa nie miały skutecznych narzędzi gromadzenia i wymiany posiadanych informacji. Straż Graniczna nie była organizacyjnie i kadrowo przygotowana do weryfikacji wiarygodności podmiotów rejestrujących dużą liczbę oświadczeń. Pomimo rosnącej liczby kontroli legalności zatrudnienia procentowa ilość podmiotów faktycznie skontrolowanych ulegała systematycznemu zmniejszeniu.

Urzędnicy konsularni na Wschodzie, odpowiedzialni za wydawanie wiz pracowniczych, nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach, mimo że wizy pracownicze stanowiły w 2016 r. 51% wszystkich wydanych wiz na Ukrainie, a wyłudzanie wiz pracowniczych zostało zidentyfikowane w systemie zarządczym Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako obszar ryzyka.

Urzędnicy konsularni wbrew ciążącym na nich, określonych prawem, obowiązkom nie informowali organów ścigania o stwierdzonych, w trakcie procedury wydawania wizy, sfałszowanych dokumentach, przedkładanych w celu wyłudzenia wizy. Zaniechanie to nie tylko nie sprzyjało zabezpieczeniu przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem zatrudnienia na terenie RP, ale też obniżało autorytet polskich placówek konsularnych. Cudzoziemcy przedkładający konsulom sfałszowane dokumenty mieli świadomość bezkarności, w związku z brakiem reakcji polskiej służby zagranicznej

Konsulaty nie posiadały bezpośredniego dostępu do baz danych powiatowych urzędów pracy, rejestrujących oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, baz danych Straży Granicznej, której funkcjonariusze kontrolują podmioty deklarujące zatrudnienie cudzoziemców. W ocenie NIK działania podejmowane przez te podmioty nie pozwalały na skuteczne zapobieganie wyłudzeniom wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP.

Poszczególne konsulaty na Wschodzie dysponowały tylko częściowymi danymi, pozyskiwanymi od wyżej wymienionych instytucji, dzięki funkcji „konsultacje na wniosek konsula", dostępnej w systemie Wiza – konsul. Tym samym nie posiadały pełnej informacji co do wiarygodności podmiotów występujących o zatrudnienie cudzoziemców. Konsulaty w niewielkim stopniu korzystały w ramach konsultacji krajowych z możliwości uzyskiwania informacji o wiarygodności podmiotów ubiegających się o zatrudnienie cudzoziemca. Rażącym przykładem była placówka Straży Granicznej w Lesznowoli, która obejmowała swoim działaniem służbowym teren, na którym rejestruje się najwięcej w kraju oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. W 2015 r. kontrolą placówki SG w Lesznowoli objęto 0,04% liczby 95,0 tys. wystawionych na terenie działalności służbowej tej placówki oświadczeń i zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, a w 2016 r. było to 0,03% liczby 107,0 tys. takich oświadczeń i zezwoleń. W latach 2015-2016 na wniosek urzędów konsularnych tylko w dwóch przypadkach podejmowała ona działania rozpoznawcze.

Państwowa Inspekcja Pracy skontrolowała 44 wytypowanych przez NIK pracodawców zatrudniających łącznie 4340 cudzoziemców. Stwierdzono 1630 przypadków naruszenia praw pracowniczych polegających m.in. na zawieraniu umów cywilno-prawnych zamiast umów o pracę, zaniżaniu wynagrodzeń, zatrudnianiu bez zaświadczeń lekarskich i szkoleń BHP, niezgłaszaniu do ubezpieczeń ZUS.

W trakcie kontroli uległy zmianie przepisy regulujące wydawanie dokumentów dla cudzoziemców zamierzających świadczyć pracę na terytorium RP. Zmiany, wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1543), wynikały z konieczności wdrożenia do polskiego porządku prawnego

dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, a także potrzeby ograniczenia nadużyć w zakresie zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Ze względu na krótki czas obowiązywania tych zmian nie jest znany ich wpływ na rynek pracy i bezpieczeństwo państwa. Konieczne jest bieżące monitorowanie funkcjonowania nowego systemu oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, w szczególności w zakresie ich wpływu na polski rynek pracy oraz bezpieczeństwo krajów strefy Schengen związane z napływem osób spoza Unii Europejskiej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosiła do Ministra Spraw Zagranicznych o:
- zapewnienie częstszych kontroli w zakresie prawidłowości rozpatrywania wniosków o przyznanie wizy w urzędach konsularnych na Wschodzie;
- zapewnienie specjalistycznych szkoleń urzędników konsularnych.

Do konsulów generalnych RP NIK wnioskowała o:
- rzetelne weryfikowanie wniosków wizowych, na podstawie których wydawane są wizy pracownicze, pod kątem wiarygodności pracodawcy oraz celu wydania wizy, a także dokumentacji złożonej przez wnioskodawców;
- informowanie krajowych organów ścigania, w tym prokuratury, o ujawnionych przypadkach fałszerstw dokumentów przedstawionych w procedurze wizowej.

Wnioski skierowane do komendantów placówek Straży Granicznej dotyczyły:
- podjęcia działań w celu zwiększenia liczby kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz szkoleń dla funkcjonariuszy realizujących te zadania;
- zwiększenia skali działań weryfikacyjno-rozpoznawczych wobec podmiotów rejestrujących dużą liczbę oświadczeń i zezwoleń, w celu ograniczenia nadużywania procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców;
- informowania Państwowej Inspekcji Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Krajowej Administracji Skarbowej o ujawnionych w wyniku kontroli okolicznościach wskazujących na podejrzenie naruszenia przepisów prawa pozostających we właściwości tych podmiotów, a także zawiadamiania organów ścigania w przypadkach podejrzenia popełnienia czynów wypełniających znamiona przestępstw z art. 264 § 3 k.k. oraz art. 264a k.k.

Udzielanie pomocy konsularnej

Departament Administracji Publicznej

I/16/002

CEL KONTROLI

Ocena realizacji zadań służby konsularnej w zakresie pomocy konsularnej udzielanej w krajach o wysokim wskaźniku emigracji ekonomicznej obywateli polskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ambasady RP w Hadze i w Oslo oraz konsulaty generalne RP w Edynburgu i Mediolanie.

PROBLEM

Na konieczność podjęcia kontroli w zakresie udzielania pomocy konsularnej wskazywało m.in. wejście w życie z dniem 1 listopada 2015 r. ustawy Prawo konsularne, regulującej całość uprzednio rozproszonych norm w zakresie służby konsularnej, a także ustalenia NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. i w latach poprzednich. W związku z powyższym, NIK postanowiła ocenić realizację zadań służb konsularnych w krajach o wysokim wskaźniku emigracji ekonomicznej obywateli polskich. Założono, że wartością dodaną kontroli będzie w szczególności wskazanie ewentualnych wad obowiązujących procedur w celu ich wyeliminowania.

Znaczny wzrost liczby wyjazdów zagranicznych obywateli polskich, zarówno w celach turystycznych, jak i zarobkowych, sprawia, że prawidłowe wykonywanie obowiązków przez służbę dyplomatyczną nabiera szczególnego znaczenia. W raporcie polskiej służby dyplomatyczno-konsularnej za 2015 r. wskazano m.in., że celem Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest dbanie o to, aby służba dyplomatyczno-konsularna sprawnie i rzetelnie wypełniała zadania dotyczące pomocy konsularnej, spraw paszportowych,

obywatelskich, prawnych i związanych z przepływem osób. W swojej publikacji Ministerstwo wskazało także, że na koniec 2015 r. zadania konsularne były realizowane łącznie przez 122 konsulów, którzy wykonali ponad 2 mln rejestrowanych czynności konsularnych oraz podjęli tysiące interwencji na rzecz obywateli polskich polegających m.in. na wizytach w szpitalach, zakładach karnych i domach opieki. Analiza raportów polskiej służby konsularnej z ostatnich lat wykazała, że nie zawierają one danych o wielkościach udzielanej przez konsulów pomocy finansowej ani o zasadach i procedurach jej udzielania.

SYNTEZA

Minister Spraw Zagranicznych wywiązywał się z obowiązków nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą. Minister określał dla placówek konsularnych zadania związane z ochroną praw i interesów obywateli polskich przebywających poza granicami kraju, przekazywał konsulatom informacje, interpretacje i wskazówki dotyczące udzielania pomocy konsularnej oraz kontrolował wywiązywanie się placówek z ich obowiązków. Jednakże nadzór ministra nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej przez konsulów pomocy finansowej był nieskuteczny. W ministerstwie nie zapewniono warunków pozwalających na skuteczną windykację należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej przez konsulów, co spowodowało, że kwota należności wynosiła prawie 9 mln zł, w tym odsetki ponad 4,4 mln zł (stan na 31 października 2016 r.). Nieuregulowane należności z tytułu pomocy finansowej dotyczyły ponad 11 600 spraw, a najstarsza należność powstała w 1993 r. Przedawnione należności wyniosły prawie 3,8 mln zł. NIK podkreśla, że skala stwierdzonych nieprawidłowości wynikała nie tylko z niewłaściwych działań prowadzonych w okresie objętym kontrolą NIK, ale była też skutkiem zaniedbań, do których doszło w latach wcześniejszych. Konsulaty zapewniły sprawne i niezwłoczne udzielanie pomocy obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju. Podejmowały m.in. skuteczne działania w zakresie ochrony praw i interesów obywateli polskich oraz umożliwiły im dostęp do informacji dotyczących zakresu pomocy udzielanej w sytuacjach niespodziewanych i nadzwyczajnych. Prowadzono systematyczny monitoring sytuacji migracji zarobkowej z Polski pod kątem zjawisk patologicznych oraz działania prewencyjne. Szczególnie trzeba podkreślić zaangażowanie służb konsularnych w Ambasadzie RP w Oslo na rzecz wspomagania rodziców małoletnich dzieci w kontaktach z tamtejszymi gminnymi służbami ochrony praw dziecka (BVT).

DOBRE PRAKTYKI

W latach 2015-2016 w wyniku interwencji Konsulatu Generalnego w Oslo 21 polskich dzieci powróciło do rodziców biologicznych. MSZ podjęło działania naprawcze w zakresie spłaty należności jeszcze w trakcie kontroli NIK. W szczególności zintensyfikowano działania w celu wyegzekwowania od dłużników należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej. Potwierdzają to m.in. dane dotyczące liczby wysłanych w latach 2015-2016 tytułów wykonawczych, stosowanych w egzekucji należności pieniężnych (4916). Wzrosła również liczba wniosków skierowanych do komorników o wszczęcie egzekucji (w latach 2008-2013 wahała się od 23 do 87, natomiast w latach 2015-2016 (listopad) wysłano łącznie 1181 wniosków).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Spraw Zagranicznych NIK wnioskowała o:

- podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności i efektywności procesu windykacji należności z tytułu udzielanej pomocy finansowej;
- wyeliminowanie stwierdzonych błędów w wydanych decyzjach;
- zapewnienie prawidłowości i rzetelności prowadzonych postępowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności oraz wydawanych decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty oraz odroczeniu terminu spłaty należności z tytułu pomocy finansowej.

Ponadto NIK skierowała wniosek do kierowników urzędów konsularnych dotyczył wyeliminowania błędów formalno-prawnych w zakresie udzielania przez konsulów pomocy finansowej.

Funkcjonowanie wybranych wydziałów promocji, handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/16/003

CEL KONTROLI

Ocena stanu organizacji wybranych wydziałów promocji, handlu i inwestycji (WPHI), realizacji ich zadań promocyjnych oraz wykonania planów finansowych w latach 2015-2016 r. (do 30 września).

Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny: zgodności organizacji WPHI z obowiązującymi statutami i regulaminami organizacyjnymi; prawidłowości planowania i realizacji zadań promocyjnych; prawidłowości wykonania planów finansowych WPHI, rzetelności sporządzania i terminowości przekazywania sprawozdań z działalności promocyjnej i z wykonania budżetu WPHI.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami kontrolnymi objęto wydziały promocji handlu i inwestycji ambasad w Szwajcarii (Berno), we Francji (Paryż), w Indonezji (Dżakarta) oraz w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (Abu Dhabi).

PROBLEM

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r o działach administracji rządowej zadania związane z promocją polskiej gospodarki, w tym ze wspieraniem rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieraniem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, należą do zakresu działania ministra właściwego do spraw gospodarki. W okresie objętym kontrolą część z tych zadań realizowało 49 wydziałów promocji handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP, zlokalizowanych w 44 krajach świata. Wydziały te, w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym, podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Wydziały działały na podstawie statutów nadanych stosownymi zarządzeniami Ministra Gospodarki. Na podstawie statutów Minister Gospodarki zatwierdzał regulaminy organizacyjne wydziałów, w których określone zostały szczegółowe zakresy i tryb działania oraz organizacja wewnętrzna WPHI. Na podstawie decyzji nr 7 Ministra Gospodarki z dnia 24 lutego 2011 r. kierownicy WPHI ustanowieni zostali dysponentami środków budżetu państwa III stopnia, bezpośrednio podległymi dysponentowi części 20 *Gospodarka budżetu państwa.* Część pracowników WPHI korzysta z akredytacji dyplomatycznej i w tym zakresie stosuje się do nich przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, a także przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługującym członkom służby zagranicznej.

Zasady współpracy i generalny podział zadań związanych z promocją gospodarki pomiędzy placówki dyplomatyczne podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych, a WPHI określało porozumienie z dnia 7 lutego 2006 r. zawarte pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej.

W 2016 r. wszystkie WPHI wydały na promocję 9,6 mln zł, natomiast łączne koszty ich utrzymania wyniosły 55,7 mln zł. Budżet na działalność promocyjną placówek stanowił więc przeciętnie 14,7% łącznych wydatków poniesionych na działalność WPHI (65,3 mln zł). Cztery skontrolowane wydziały wydały na promocję 0,7 mln zł, natomiast na swoje utrzymanie – 4,4 mln zł, tj. łącznie 5,1 mln zł (wydatki na promocję stanowiły 13,7% tej kwoty).

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie skontrolowanych wydziałów promocji handlu i inwestycji. W planach pracy tych placówek umieszczane były przedsięwzięcia, które nie odpowiadały potrzebom polskich przedsiębiorców i nie mogły przynieść zamierzonych efektów. Do powstania tych nieprawidłowości w znacznym stopniu przyczyniło się rutynowe planowanie przedsięwzięć, głównie w oparciu o „wiedzę i doświadczenie" pracowników WPHI, bez uzgadniania, czy chociażby konsultowania projektów planów promocji np. z organizacjami przedsiębiorców. Ten tryb postępowania, charakteryzujący się brakiem elastyczności, wymuszał dostosowanie się beneficjentów do ustalonego planu działań WPHI zamiast pożądanego konstruowania planów promocji zgodnie z potrzebami polskich firm.

Konsekwencją wykonywania wadliwie skonstruowanych planów pracy, poza oczywistą niecelowością finansowania nietrafionych przedsięwzięć, była konieczność rezygnacji z przeprowadzania zaplanowanych imprez, związana niekiedy ze zmniejszeniem i tak relatywnie niskich wydatków na promocję (w 2015 r. stanowiły one od 8,6% do 18,8% łącznych kosztów funkcjonowania skontrolowanych wydziałów).

NIK negatywnie oceniła także stan organizacji skontrolowanych wydziałów promocji handlu i inwestycji. Faktyczne obsady etatowe wydziałów odbiegały od postanowień regulaminów organizacyjnych, a niektóre przepisy tych regulaminów były sprzeczne z postanowieniami statutów wydziałów lub uległy dezaktualizacji. Żaden z kierowników wydziałów nie podjął z własnej inicjatywy działań zmierzających do naprawy tego stanu rzeczy.

We wszystkich skontrolowanych wydziałach NIK stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji planów finansowych. Polegały one m.in. na działaniach lub zaniechaniach stanowiących naruszenie prawa, nierzetelnym wykonywaniu obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości oraz na niegospodarnym finansowaniu zawyżonych kosztów. W odniesieniu do WPHI w Paryżu skala nieprawidłowości uzasadniała wyrażenie negatywnej oceny sposobu prowadzenia gospodarki finansowej. Stwierdzono tam działania noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na uszczupleniu dochodów z wynajmu pokoi gościnnych, jak i na udzieleniu jednego z zamówień publicznych w niewłaściwym trybie.

Istotne nieprawidłowości w realizacji wydatków budżetowych polegały na:
- dokonaniu wydatków przekraczających limit ustalony w planie finansowym w danej podziałce klasyfikacji budżetowej (WPHI w Dżakarcie i w Paryżu);
- zastosowaniu niewłaściwego trybu udzielenia jednego z zamówień publicznych oraz naruszeniu przepisów dotyczących szacowania kosztów zamówień (WPHI w Paryżu);
- finansowaniu, wskutek systemowego błędu programu finansowo-księgowego, kosztów podróży zagranicznych ze środków ujętych w paragrafie dotyczącym podróży krajowych, co miało wpływ na prawidłowość sprawozdania budżetowego w zakresie wydatków (WPHI w Abu Dhabi);
- dokonaniu wyboru siedziby WPHI w Abu Dhabi bez należytego rozpoznania potrzeb wydziału i możliwości wynajmu odpowiedniego lokalu, wskutek czego od maja 2014 r. do czerwca 2016 r. ponoszono wyższe koszty najmu za mniejszą powierzchnię niż zajmowana w okresie przeprowadzania czynności kontrolnych;
- dokonaniu w WPHI w Bernie likwidacji środków trwałych (meble oraz wyposażenie mieszkania służbowego) poprzez ich wyrzucenie lub zniszczenie, bez podjęcia próby ich sprzedaży;
- nieudokumentowaniu wypełnienia obowiązków związanych z inwentaryzacją składników majątkowych (WPHI w Bernie, Dżakarcie oraz w Paryżu).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Według założeń zagraniczne biura handlowe realizować będą zadania częściowo tożsame z zadaniami WPHI. Istotne jest niedopuszczenie do powtórzenia wad i błędów obecnego systemu, poprzez:
- zapewnienie biurom warunków materialnych i kadrowych dla szybkiego rozpoczęcia działalności w pełnym zakresie;
- ścisłe powiązanie prowadzonej działalności z potrzebami przedsiębiorców;
- dokonywanie rzetelnych ocen skuteczności działania biur;
- transparentność rozliczeń z przedsiębiorcami w przypadku świadczenia usług komercyjnych.

W odniesieniu do wydziłów promocji handlu i inwestycji NIK uznała za niezbędne przede wszystkim:
- możliwie szybkie wygaszenie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, działalności WPHI przeznaczonych do likwidacji i stosowne zagospodarowanie przejętego majątku;
- wzmożenie nadzoru dysponenta części budżetowej nad bieżącą gospodarką finansową WPHI.

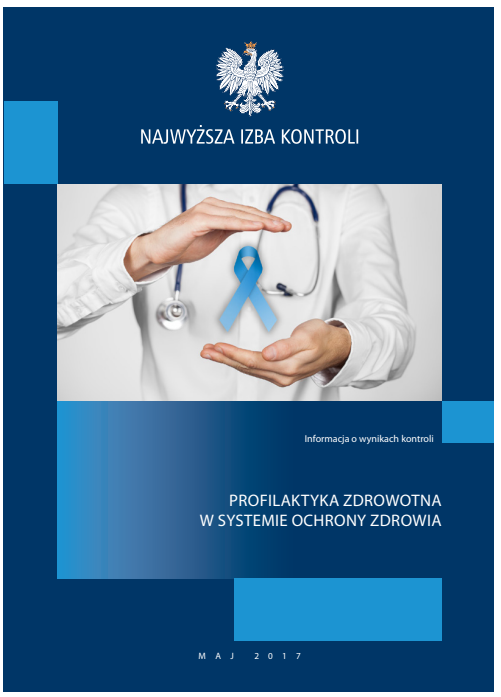
ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

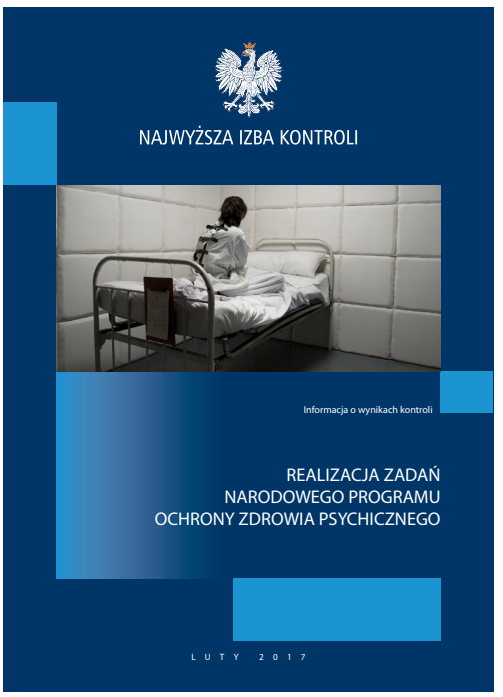
W sprawie stwierdzonych działań noszących znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych w WPHI w Dżakarcie i Paryżu Najwyższa Izba Kontroli skierowała stosowne zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy międzyresortowej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

Zdrowie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOSTĘPNOŚĆ I EFEKTY
LECZENIA NOWOTWORÓW
MARZEC 2018

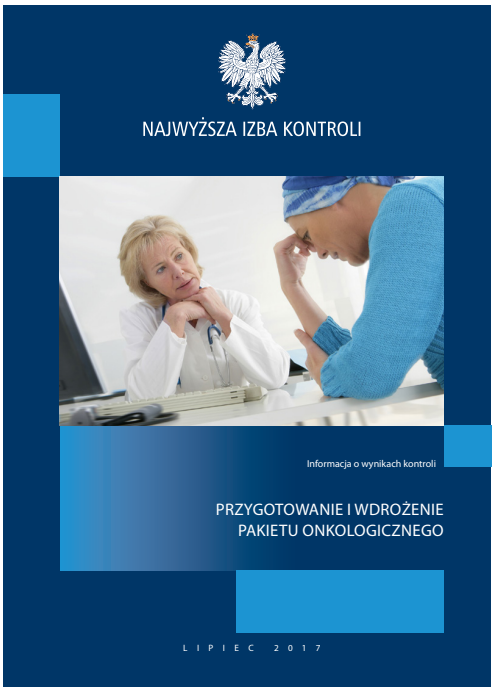
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA PROGRAMÓW
WCZESNEGO WYKRYWANIA RAKA PIERSI
ORAZ RAKA SZYJKI MACICY
W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM
MARZEC 2017

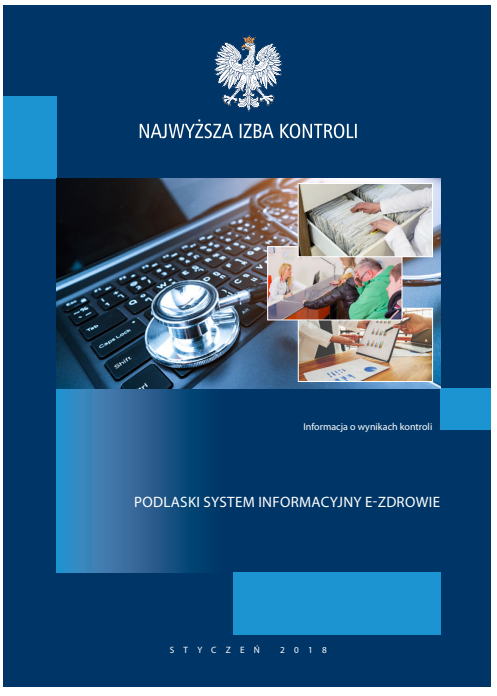

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PROFILAKTYKA ZDROWOTNA
W SYSTEMIE OCHRONY ZDROWIA
MAJ 2017


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA ZADAŃ
NARODOWEGO PROGRAMU
OCHRONY ZDROWIA PSYCHICZNEGO
LUTY 2017

Zdrowie

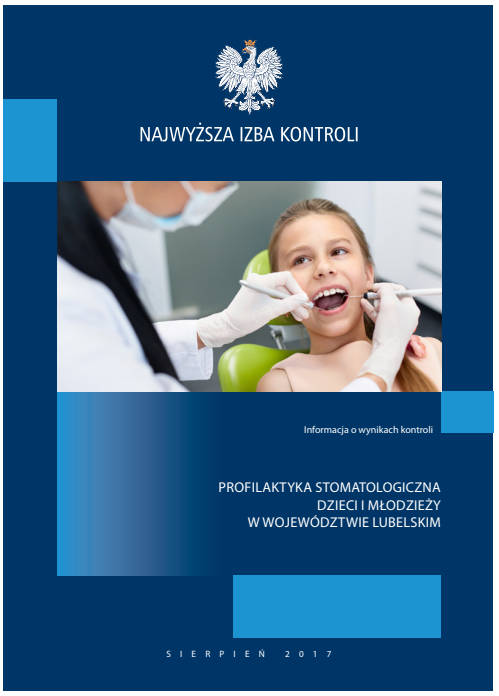
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOSTĘPNOŚĆ I FINANSOWANIE
DIAGNOSTYKI LABORATORYJNEJ
LIPIEC 2017


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZYGOTOWANIE I WDROŻENIE
PAKIETU ONKOLOGICZNEGO
LIPIEC 2017

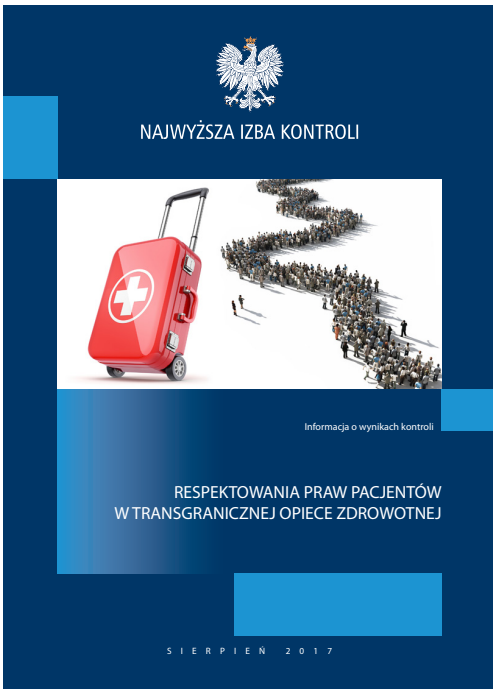

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PODLASKI SYSTEM INFORMACYJNY E-ZDROWIE
STYCZEŃ 2018

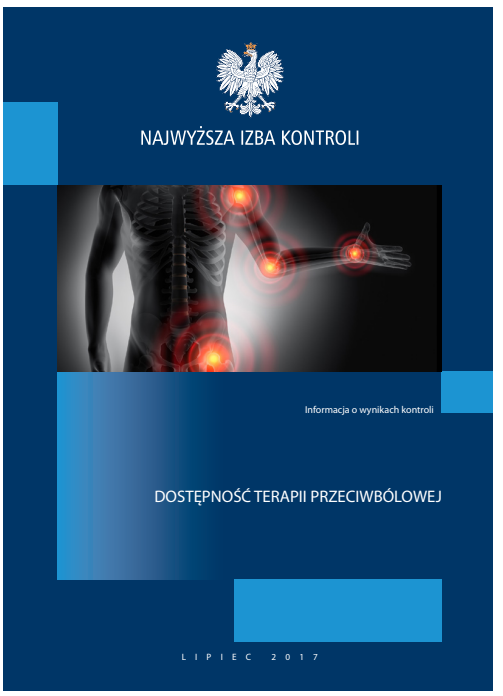
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
OPIEKA NAD OSOBAMI CHORYMI
NA CHOROBĘ ALZHEIMERA
ORAZ WSPARCIE DLA ICH RODZIN
MAJ 2017

Zdrowie


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PROFILAKTYKA STOMATOLOGICZNA
DZIECI I MŁODZIEŻY
W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM
SIERPIEŃ 2017

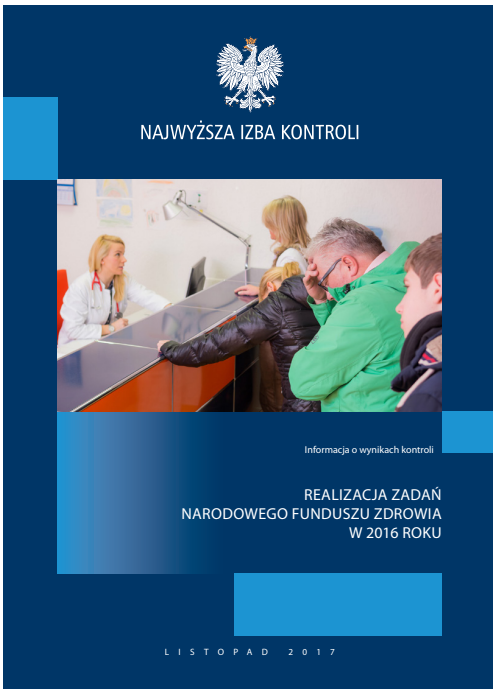
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOPUSZCZANIE DO OBROTU SUPLEMENTÓW DIETY
MARZEC 2017

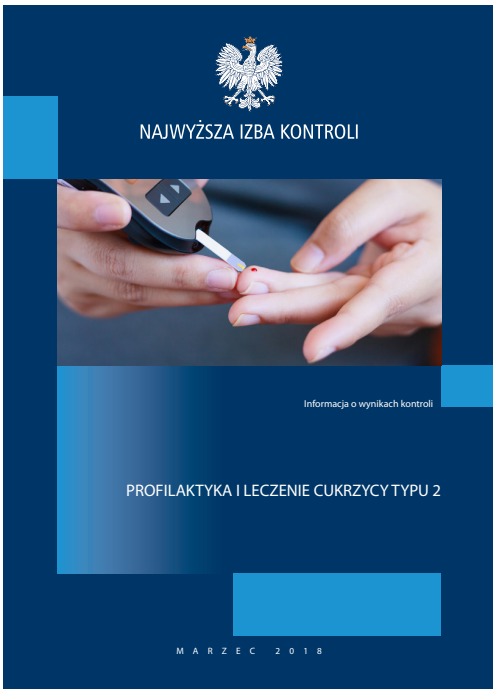

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
RESPEKTOWANIA PRAW PACJENTÓW
W TRANSGRANICZNEJ OPIECE ZDROWOTNEJ
SIERPIEŃ 2017


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOSTĘPNOŚĆ TERAPII PRZECIWBÓLOWEJ
LIPIEC 2017

Zdrowie

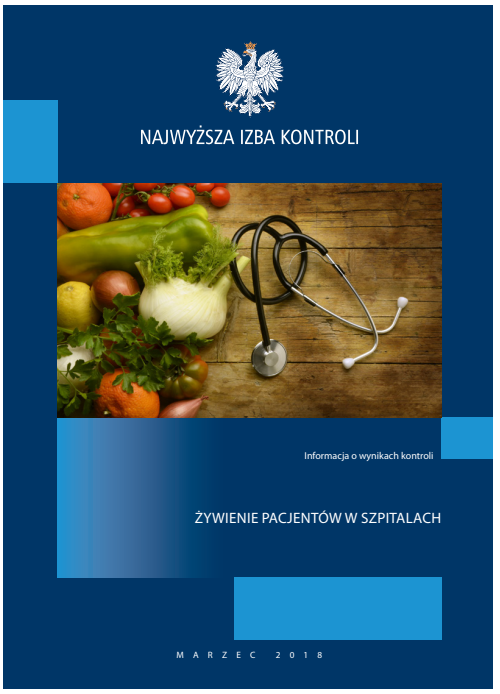
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZECIWDZIAŁANIE SPRZEDAŻY DOPALACZY
CZERWIEC 2017


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA ZADAŃ
NARODOWEGO FUNDUSZU ZDROWIA
W 2016 ROKU
LISTOPAD 2017

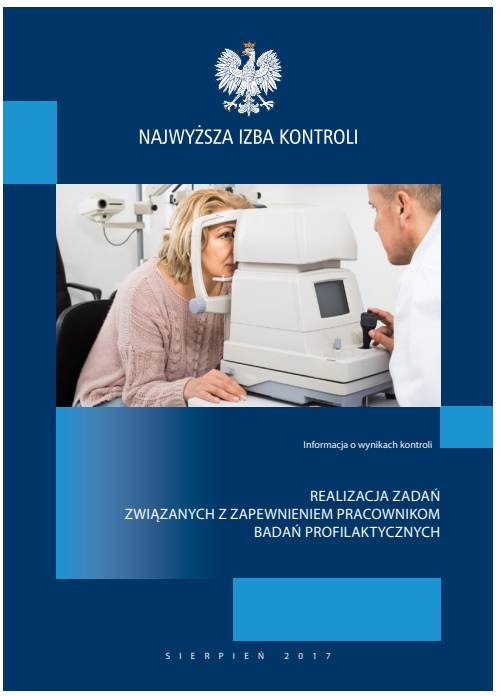

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PROFILAKTYKA I LECZENIE CUKRZYCY TYPU 2
MARZEC 2018

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
TWORZENIE MAP POTRZEB ZDROWOTNYCH
MARZEC 2018

Zdrowie


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
ŻYWIENIE PACJENTÓW W SZPITALACH
MARZEC 2018

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
FUNKCJONOWANIE APTEK SZPITALNYCH
I DZIAŁÓW FARMACJI SZPITALNEJ
KWIECIEŃ 2018


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA ZADAŃ
ZWIĄZANYCH Z ZAPEWNIENIEM PRACOWNIKOM
BADAŃ PROFILAKTYCZNYCH
SIERPIEŃ 2017

16. Zdrowie

Obszar ochrony zdrowia od lat jest jednym z priorytetowych kierunków badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z art. 68 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Polski system opieki zdrowotnej oparty jest na zasadzie solidaryzmu i współodpowiedzialności za finansowanie wydatków na zdrowie. W obszarze tym NIK zrealizowała, w okresie sprawozdawczym, ponad 20 kontroli planowych i doraźnych. Działalność kontrolna w sposób szczególny w 2017 r. koncentrowała się na problematyce związanej z profilaktyką i leczeniem nowotworów oraz z ochroną praw pacjenta. Potrzeba ochrony tych praw wynika z konieczności respektowania praw człowieka w ogóle i przestrzegania standardów określonych w traktatach międzynarodowych, w szczególności zaś w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z 1966 r. oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. uchwalonej przez Radę Europy. Ponadto specyficzna sytuacja życiowa pacjenta, z uwagi na szczególną relację, w jakiej znajduje się on w stosunku do określonej instytucji medycznej i jej personelu, wymaga dodatkowych uregulowań prawnych „wzmacniających" wspomniane standardy uniwersalne. Takie regulacje zostały wprowadzone w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta i wielu przepisach szczegółowych dotyczących systemu ochrony zdrowia. Jak wykazały kontrole NIK realizowane w 2017 r., w wielu przypadkach nie były one jednak przestrzegane.

Jak co roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie *Realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia*. Zwiększenie w 2016 r. przez Narodowy Fundusz Zdrowia finansowania we wszystkich rodzajach świadczeń nie poskutkowało zwiększeniem liczby zakupionych świadczeń w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej i rehabilitacji leczniczej. Zmniejszono natomiast finansowanie w profilaktycznych programach zdrowotnych. Nadal utrzymywały się dysproporcje w dostępie do świadczeń, pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ. W niektórych województwach nie zapewniono dostępu do wszystkich rodzajów świadczeń. Pomimo przeprowadzenia w 2015 r. przez NFZ postępowań uzupełniających, które miały na celu poprawę dostępu do świadczeń zdrowotnych, cel ten nie został w pełni osiągnięty. Spośród 10 analizowanych zakresów świadczeń w lecznictwie szpitalnym, tylko na terenie Dolnośląskiego OW Funduszu zapewniono pacjentom pełny dostęp do świadczeń. W ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, spośród ośmiu analizowanych zakresów, dostęp do wszystkich świadczeń zapewniono jedynie w sześciu oddziałach wojewódzkich NFZ: dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, śląskim i świętokrzyskim.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, iż wydatki bieżące na ochronę zdrowia w Polsce w 2016 r. (publiczne i prywatne) stanowiły 6,4% PKB, co znacząco odbiega od wartości notowanych w innych krajach europejskich. Tak niskie wydatki na zdrowie w Polsce świadczą o niedofinansowaniu systemu ochrony zdrowia i skutkują ograniczeniem dostępu do świadczeń medycznych. Niepokojący był również wysoki udział wydatków bezpośrednich, ponoszonych przez pacjentów, w wydatkach na ochronę zdrowia ogółem, który w Polsce w 2015 r. wynosił 23,2% podczas gdy na przykład we Francji – 6,8%, Niemczech – 12,5%, w Czechach – 13,7%, a na Słowacji – 18,4% W 2016 r. prywatne wydatki polskich pacjentów na ochronę zdrowia wzrosły do 23,4% W ten sposób pogłębiają się również nierówności społeczne w dostępie do świadczeń zdrowotnych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, iż pomimo zwiększenia o ponad 3,2 mld zł w 2016 r. (w stosunku do roku poprzedniego) wartości umów zawartych ze świadczeniodawcami, system ochrony zdrowia w naszym kraju był wciąż niedofinansowany. Średni czas oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczenia wydłużył się w przypadku większości analizowanych oddziałów, pracowni, zakładów i poradni. Ponadto brak decyzji strategicznych Ministra Zdrowia i zapowiadana likwidacja NFZ spowodowały, że nie przeprowadzono istotnych usprawnień w funkcjonowaniu systemów informatycznych NFZ, a także nie wprowadzono nowych rozwiązań informatycznych, ułatwiających pacjentom korzystanie ze świadczeń zdrowotnych.

NFZ nie przeznaczył w 2016 r. ponad 700 mln zł z niewykorzystanych środków na deficytowe świadczenia opieki zdrowotnej oraz z dodatkowych przychodów (m.in. uregulowanie zobowiązania przez Ministra Zdrowia w wysokości 312 mln zł). Fundusz nie dokonując zmian planu w powyższym zakresie, zmniejszył zaplanowaną stratę w 2016 r. do 121 mln zł, przy pierwotnie planowanej 926 mln zł. W ocenie NIK Fundusz mógł zwiększyć finansowanie w newralgicznych obszarach świadczeń, jak miało to miejsce w 2015 r., lub sfinansować nierozliczone świadczenia wykonane ponad limit określony w umowach (417 mln zł).

Niewątpliwie istotnym problemem współczesnej Polski jest rozpowszechnienie zaburzeń psychicznych w tym także związanych z nadużywaniem substancji psychoaktywnych – alkoholu, narkotyków, czy też tak groźnych dopalaczy, a także niektórych leków. Na wyzwania te powinien odpowiadać nowoczesny model opieki psychiatrycznej. Tymczasem był on w przeszłości, i w dużym stopniu nadal jest, oparty na przestarzałym modelu azylowym, izolacyjnym, realizowanym przez duże szpitale psychiatryczne. Wprowadzenie zmian miał ułatwić *Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego*.

Niestety, jak wskazują wyniki kontroli NIK nie udało się go zrealizować. Po kontroli *Realizacji zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego*, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła 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.

Realizacja zadań NPOZP miała na celu m.in. zmianę zasad organizacji i poprawę efektywności opieki psychiatrycznej. Program przewidywał działania mające ograniczyć problem samobójstw, a jednym ze wskaźników monitorujących realizację tych zadań była „zmiana rocznych wskaźników samobójstw dokonanych i prób samobójczych/100 tys. ludności". W okresie realizacji NPOZP nastąpił jednak wzrost liczby zamachów samobójczych zakończonych zgonem o ponad 60% – z 3839 w 2011 r. (pierwszy rok obowiązywania NPOZP) do 6165 w 2014 r. Samobójstwo jest zjawiskiem wielowymiarowym, ale czynnikiem dominującym jest występowanie zaburzeń psychicznych (głównie psychotycznych i depresyjnych), a dzięki wczesnemu wykrywaniu problemów psychicznych można efektywniej leczyć i zapobiec wielu próbom samobójczym.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, iż sposób organizacji opieki psychiatrycznej w naszym kraju, obok niskiego poziomu finansowania, stanowi główną barierę ograniczającą dostęp do świadczeń dla pacjentów z zaburzeniami psychicznymi. W ocenie NIK główną przyczyną niezrealizowania NPOZP było niezaplanowanie środków finansowych przez realizatorów zadań NPOZP. Kluczowe znaczenie ma zatem zabezpieczenie źródeł finansowania zadań zaplanowanych w nowej edycji Programu, gdyż w przeciwnym wypadku powtórzy się sytuacja z lat 2011-2015 i założone cele nie zostaną osiągnięte.

Działania profilaktyczne, będące przedmiotem kontroli NIK w ramach kontroli *Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia*, obejmowały m.in. realizację profilaktyki zdrowotnej w obszarach związanych z wczesnym wykrywaniem nowotworów piersi, szyjki macicy i jelita grubego. Były one realizowane w ramach podstawowej opieki zdrowotnej oraz profilaktycznych programów przesiewowych finansowanych ze środków NFZ, budżetu państwa, w ramach *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych*, a także jednostek samorządu terytorialnego. Dostęp do tych świadczeń był niewystarczający, co było jedną z przyczyn niskiego, nieprzekraczającego połowy osób uprawnionych, objęcia pacjentów badaniami.

W Polsce nie zbudowano bowiem kompleksowego i sprawnego systemu wtórnej profilaktyki zdrowotnej, obejmującego planowanie działań w tym obszarze, nadzór nad ich realizacją oraz ocenę uzyskiwanych efektów. Tworzeniu takiego systemu nie sprzyja niesprawny system obiegu informacji, który nie gwarantuje lekarzowi dostępu do pełnej informacji o stanie zdrowia pacjenta. Pomimo prób budowy od 1992 r. systemów informatycznych, funkcjonowania szeregu rejestrów medycznych, a nawet uchwalenia w 2011r. specjalnej ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, w praktyce, lekarz przyjmując po raz pierwszy pacjenta posiada taką wiedzę o nim, jaka wynika z uzyskanego wywiadu lub przyniesionej przez niego dokumentacji medycznej. Z kolei dane zamieszczone w poszczególnych rejestrach są niespójne i niekompletne. Ogranicza to możliwość podejmowania decyzji zarządczych dotyczących systemu, ocenę efektywności działań profilaktycznych i samego leczenia, a także prognozowanie trendów epidemiologicznych i niezbędnych zasobów do zaspokojenia przyszłych potrzeb.

Niewystarczające były również działania lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie udzielania i dokumentowania świadczeń w obszarze profilaktyki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem chorób nowotworowych. Nieprawidłowości w tym zakresie były już kilkakrotnie wskazywane przez NIK w minionych latach, a ustalenia kontroli *Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia* wskazują, że w ostatnich 10 latach nie nastąpiła poprawa w tym zakresie.

Wyniki kontroli *Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej* wskazują, iż sposób organizacji i finansowania czynności diagnostyki laboratoryjnej nie zapewnia jej pełnego wykorzystania w procesie profilaktyki i leczenia. Ponadto, przyjęte w Polsce rozwiązania systemowe nie gwarantują pożądanej jakości wykonywanych badań oraz dostępu do tych świadczeń, co w konsekwencji może stwarzać ryzyko opóźnień w wykrywaniu chorób i powodować wyższe koszty ich leczenia. System finansowania pozwala na rozliczanie wykonanego świadczenia bez wymogu uwzględnienia informacji diagnostycznej przy podejmowaniu decyzji medycznej oraz stwarza ryzyko ograniczania zlecania badań przez lekarzy w celu minimalizowania kosztów. Brakowało również skutecznego nadzoru publicznego nad jakością zlecanych badań diagnostycznych. Obowiązujące przepisy prawne określają wprawdzie wymagania i standardy obowiązujące w medycznych laboratoriach diagnostycznych, jednak przestrzeganie tych standardów w praktyce, nie podlega kontroli, a ich naruszenie nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji. Prowadzi to do pogorszenia jakości tych świadczeń i stwarza ryzyko dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.

W odpowiedzi na ryzyko pogarszania się dostępu do świadczeń dla pacjentów w niektórych regionach kraju, spowodowane m.in. nierównomiernym rozmieszczeniem zasobów systemu ochrony zdrowia, NIK podjęła kontrolę procesu *Tworzenia map potrzeb zdrowotnych*. W latach 2010-2016 wielu świadczeniodawców wykazywało wykonanie świadczeń ponad limit określony w umowach z Narodowym Funduszem Zdrowia, z kolei inni nie realizowali w pełni kontraktów, co świadczyło o strukturalnym niedopasowaniu podaży świadczeń do potrzeb zdrowotnych ludności.

Istotnym problemem polskiego systemu ochrony zdrowia jest nierównomierne rozmieszczenie zasobów, w tym kadry medycznej, które nie odpowiada lokalnym potrzebom ludności. W porównaniu z krajami Unii Europejskiej Polska ma jeden z najwyższych współczynników liczby łóżek szpitalnych przypadających na 100 tys. mieszkańców. W efekcie struktura świadczeń, finansowanych ze środków NFZ, była niekorzystna dla płatnika publicznego z uwagi na duży udział kosztów leczenia szpitalnego (które jest leczeniem najdroższym), wynoszący 49,38% kosztów świadczeń. Tak wysoki udział kosztów leczenia szpitalnego, w kosztach świadczeń ogółem, może świadczyć o nadmiernym diagnozowaniu i leczeniu pacjentów w trybie hospitalizacji, a tym samym niedostatecznej roli ambulatoryjnej opieki zdrowotnej.

Kontrola NIK w tym obszarze pozwala na stwierdzenie, że formalne, zgodne z wymogami UE, opracowanie map potrzeb zdrowotnych oraz dokonywanie na ich podstawie inwestycji nie daje gwarancji przebudowy systemu ochrony zdrowia zgodnie z przewidywanymi potrzebami ludności. Aby tak się stało, mapy potrzeb zdrowotnych muszą bowiem opierać się na rzetelnych danych, tak by mogły stanowić podstawę dla planowania finansowania świadczeń. Tymczasem rejestry i systemy teleinformatyczne wykorzystywane w ochronie zdrowia nie zawierały aktualnych i wiarygodnych danych. NIK zwraca uwagę, że bez poprawy w tym obszarze, mapy potrzeb zdrowotnych będą w ograniczonym zakresie odzwierciedlały rzeczywiste potrzeby ludności i służyły kreowaniu polityki zdrowotnej państwa.

Przeprowadzona przez NIK kontrola *Żywienia pacjentów w szpitalach* wykazała, że system ochrony zdrowia nie gwarantuje prawidłowego stanu w tym zakresie. Obowiązujące przepisy nie określają norm żywieniowych pacjentów, jakości produktów, zasad kontroli usług żywienia szpitalnego, czy zasad zatrudniania dietetyków na oddziałach. Posiłki były przygotowywane z surowców niskiej jakości, o niewłaściwych wartościach odżywczych, a czasem w nieodpowiednich warunkach sanitarnych. Pacjenci większości kontrolowanych szpitali nie byli żywieni adekwatnie do potrzeb uwzględniających stan ich zdrowia. Dostarczana żywność nie spełniała zasadniczej funkcji – wspomagania procesu leczenia i powrotu do zdrowia, a czasami mogła stanowić wręcz czynnik szkodliwy. Badania próbek posiłków szpitalnych, przeprowadzonych na zlecenie NIK przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Handlowej, wykazały niedobory składników odżywczych mogące powodować uszczerbek na zdrowiu pacjentów, np.: odwapnienie, zmiękczenie i zniekształcenie kośćca, niedokrwistość, niedotlenienie tkanek, nadmierną pobudliwość mięśniową, drżenie i bolesne skurcze mięśni, stany lękowe, bezsenność, nadciśnienie czy zaburzenia w funkcjonowaniu nerek.

Wszystkie kontrolowane szpitale zapewniły środki finansowe w ilości gwarantującej pokrycie kosztów usług żywienia. Niskie były jednak nakłady finansowe na ten cel. W szpitalach prowadzących własne kuchnie, średni dzienny koszt surowców użytych do przygotowania posiłków wynosił jedynie od 3,70 zł do 8,46 zł na jednego pacjenta. Średni dzienny koszt wyżywienia w kontrolowanych szpitalach w latach 2015-2017 kształtował się na poziomie od 9,55 zł do 17,99 zł. W szpitalach korzystających z usług firm kateringowych nie było danych na temat wysokości tych kosztów.

NIK oceniła również *Rynek suplementów diety w Polsce*, jako obszar wysokiego zagrożenia, niedostatecznie zdiagnozowanego i nadzorowanego przez służby państwowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywnościowe. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na konieczność objęcia tego obszaru szczególnym nadzorem przez Ministra Zdrowia, w celu wyegzekwowania od organów sprawujących nadzór nad bezpieczeństwem suplementów diety realizacji wszystkich obowiązków określonych w prawie polskim i Unii Europejskiej. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli widzi potrzebę podjęcia działań legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia nowych kompleksowych rozwiązań prawnych rangi ustawowej, dotyczących suplementów diety.

Ustalenia kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety* wskazują, że w Polsce nie jest zapewniony właściwy poziom bezpieczeństwa suplementów diety. Badania laboratoryjne suplementów diety zlecone przez NIK wykazały, że wiele suplementów nie wykazuje cech deklarowanych przez producentów, a zdarzają się też po prostu szkodliwe dla zdrowia. Na zlecenie Najwyższą Izby Kontroli Narodowy Instytut Leków wykonał m.in. badanie mikrobiologiczne jakościowo-ilościowe sześciu próbek suplementów diety z grupy probiotyków. Tylko w przypadku dwóch produktów zawartość bakterii probiotycznych była zgodna z deklaracją wytwórcy. W składzie czterech produktów potwierdzono nieokreślone szczepy drobnoustrojów. Dodatkowo w jednym z suplementów diety stwierdzono zanieczyszczenie produktu przez obecność chorobotwórczych bakterii z gatunku *Enterococcus faecium*.

NIK ustaliła, że w sprzedaży – w tym internetowej, ale również w sklepach stacjonarnych i aptekach – obok rzetelnych preparatów znajdowały się suplementy diety zafałszowane, zawierające np. bakterie chorobotwórcze, substancje zakazane z listy psychoaktywnych, czy stymulanty podobne strukturalnie do amfetaminy, czyli działające jak narkotyki.

Główny Inspektor Sanitarny nie dostosował warunków organizacyjnych do skali rynku suplementów diety. Wprowadzenie na rynek suplementu diety wymaga ze strony przedsiębiorcy jedynie prawidłowego złożenia powiadomienia do organu nadzoru, którym jest Główny Inspektor Sanitarny. Spełnienie tego warunku formalnego umożliwia sprzedaż zgłoszonego produktu. Procedura weryfikacji powiadomienia ani ewentualne wszczęcie postępowania wyjaśniającego nie wstrzymują dystrybucji preparatu. NIK odnotowała, że postępowania wyjaśniające toczą się w GIS latami. Średni czas ich trwania wyniósł blisko 2300 dni (ponad 6 lat), przy czym najdłuższe z tych postępowań trwało ponad 3100 dni (ok. 8,5 roku). W tym kontekście uderzające jest, że w czasie tak długo trwającego postępowania, niezweryfikowany produkt – a jak wykazano w toku kontroli niejednokrotnie zawierający niedozwolone, szkodliwe dla zdrowia składniki – może znajdować się w sprzedaży.

Ponadto obowiązujący system prawny nie pozwala na podjęcie adekwatnych działań zapobiegających zagrożeniom w obszarze internetowej sprzedaży suplementów diety. Tymczasem ten kanał dystrybucji osiągnął znaczący udział w rynku i nadal się rozwija, oferując konsumentom niejednokrotnie niebezpieczne produkty. Również Minister Zdrowia nierzetelnie wypełniał obowiązki związane z nadzorem nad przestrzeganiem prawa żywnościowego w odniesieniu do suplementów diety. Nie dokonywał oceny ryzyka, nie analizował prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń niepożądanych, niebezpiecznych lub wyrządzających szkodę. Nierzetelny i w niedostatecznym zakresie sprawowany był też przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz organy Inspekcji Sanitarnej nadzór nad reklamą suplementów diety. Minister Zdrowia zaś działań w tym zakresie nie podejmował w ogóle.

Jednym z kluczowych kierunków badań kontrolnych NIK w sprawozdawanym okresie, był obszar związany z profilaktyką, diagnostyką i leczeniem nowotworów. Nowotwory złośliwe stanowią drugą, najczęstszą przyczynę zgonów w Polsce, odpowiadając w 2015 r. za ponad 27% zgonów wśród mężczyzn oraz prawie 24% zgonów kobiet. Od 1999 r. liczba zachorowań zwiększyła się o 46%, a liczba zgonów o 23,2%.

NIK, poza przygotowaniem informacji systemowej *Dostępność i efekty leczenia nowotworów*, obejmującej wyniki 32 kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach, skontrolowała również m.in. *Realizację programów wczesnego wykrywania raka piersi oraz raka szyjki macicy w województwie lubelskim* czy *Przygotowanie i wdrożenie pakietu onkologicznego*.

Jak wynika z ustaleń kontroli *Przygotowanie i wdrożenie pakietu onkologicznego,* realizacja pakietu skróciła wprawdzie czas oczekiwania na udzielenie świadczenia pacjentom z wystawioną kartą diagnostyki i leczenia onkologicznego, jednakże nie doprowadziła, w badanym okresie, do znaczącej poprawy w obszarach determinujących skuteczność leczenia onkologicznego: wykrycia choroby w możliwie wczesnym jej stadium oraz zapewnienia dostępu do świadczeń w ramach pakietu dla wszystkich pacjentów kwalifikujących się do niego z uwagi na rozpoznanie, postawienia precyzyjnej diagnozy, a w konsekwencji zastosowania optymalnych procedur terapeutycznych oraz kompleksowości i jakości udzielanych świadczeń. W ramach pakietu onkologicznego powstała odrębna kategoria pacjentów oczekujących na udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu onkologii.

Świadczenia udzielane w ramach pakietu wykonywane były szybciej niż w przypadku świadczeń planowych, na ogół przestrzegano określonych w przepisach terminów na realizację diagnostyki i leczenia onkologicznego. Jednocześnie stwierdzono, że czas oczekiwania na udzielenie świadczeń innych niż objęte pakietem wydłużył się, w porównaniu z rokiem poprzednim, a w przypadku pracowni tomografii komputerowej i rezonansu magnetycznego podwoił się.

Podmioty lecznicze udzielały świadczeń o zróżnicowanej jakości. W części skontrolowanych szpitali podejmowano leczenie pacjentów bez przeprowadzania kompletnych badań immunohistochemicznych i molekularnych. W konsekwencji pacjenci byli pozbawieni możliwości uzyskania niektórych dostępnych procedur terapeutycznych, co jak wynika z informacji przekazanych przez konsultanta krajowego w dziedzinie onkologii klinicznej, negatywnie wpływa na skuteczność leczenia, której miernikiem są wartości wskaźnika 5-letnich przeżyć pacjentów. Ponadto, negatywny wpływ na jakość udzielanych świadczeń miał fakt, iż jedynie około połowy podmiotów leczniczych zapewniało możliwość przeprowadzania śródoperacyjnego badania patomorfologicznego, umożliwiającego m.in. szybkie ustalenie zakresu koniecznej resekcji.

Wprowadzenie pakietu onkologicznego nie doprowadziło również do istotnego zwiększenia nakładów na leczenie onkologiczne, pomimo zniesienia limitów na świadczenia udzielane w ramach pakietu onkologicznego. Wśród powodów takiego stanu należy wymienić przede wszystkim ograniczenie dostępu do pakietu grupie osób uprawnionych. Wprowadzone regulacje prawne i wynikający z nich schemat postępowania z pacjentem nie przewidywały bowiem szeregu sytuacji klinicznych, co eliminowało tych pacjentów z diagnostyki i leczenia w ramach pakietu. Powodem była także niska wycena pakietów diagnostycznych, która w wielu wypadkach nie pokrywała rzeczywistych kosztów świadczeń, zwłaszcza w skomplikowanych przypadkach. W konsekwencji sytuacja finansowa podmiotów leczniczych udzielających świadczeń onkologicznych nie poprawiła się.

Jedną z przyczyn nieosiągnięcia celów zakładanych w pakiecie onkologicznym był sposób wprowadzania zmian oraz niewystarczająca analiza możliwych skutków przyjmowanych rozwiązań. Nie uwzględniono szeregu uwag zgłoszonych do projektu ustawy wprowadzającej pakiet, w tym sformułowanych przez środowiska medyczne i towarzystwa naukowe. Informacje uzyskane w wyniku prowadzonego przez Ministerstwo Zdrowia monitoringu realizacji pakietu potwierdziły zgłaszane obawy i wskazały na nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, a kolejne działania naprawcze zostały wdrożone w trybie zmian do wydanych rozporządzeń wykonawczych oraz w nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej z 9 marca 2017 r.

Podsumowaniem prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat badań kontrolnych NIK w obszarze leczenia nowotworów było opracowanie w 2017 r. w Departamencie Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli informacji systemowej (megainformacji) *Dostępność i efekty leczenia nowotworów*. W przeprowadzonej analizie systemowej NIK wykorzystała ustalenia 32 kontroli koordynowanych a ponadto, jako materiał pomocniczy, 39 raportów ekspertów i instytucji zewnętrznych.

Głównym celem w profilaktyce pierwotnej, przedstawionym w *Strategii walki z rakiem* jest podnoszenie poziomu wiedzy o czynnikach ryzyka zachorowania na nowotwory złośliwe w Polsce. Zrozumienie roli czynników ryzyka chorób nowotworowych, a w konsekwencji zbudowanie kompetencji społeczeństwa w zakresie zdrowia, jest jednym z głównych kroków do zmniejszenia zachorowalności dla wybranych schorzeń. Mimo wydania ponad 1,1 mld zł w latach 2012-2016 na *Narodowy programu zwalczania chorób nowotworowych* (a od początku jego realizacji w 2006 r. – ponad 2,6 mld zł), nie osiągnięto żadnego z głównych celów programu. Nie udało się, ani zwiększyć liczby korzystających z badań profilaktycznych, w tym przesiewowych, ani przyspieszyć wykrywalności nowotworów. Zgodnie z zaleceniami europejskimi akceptowalny poziom uczestnictwa kobiet w badaniach profilaktycznych raka piersi i raka szyjki macicy (liczba kobiet zaproszonych i biorących udział w programie) wynosi 70%, a oczekiwany, czyli gwarantujący skuteczność – ponad 75% – w Polsce w badaniach profilaktycznych wciąż bierze udział mniej niż 50%. W przypadku jelita grubego za akceptowalny poziom uczestnictwa uznano udział co najmniej 45% pacjentów, a oczekiwany, nie mniej niż 65% – w Polsce było to mniej niż 20%.

Dzięki programowi nie poprawiła się też dostępność do świadczeń i profilaktycznych badań diagnostycznych, ani nie zwiększyła liczba ośrodków specjalizujących się w leczeniu określonych typów nowotworów. Minister Zdrowia oraz Prezes NFZ nie zapewnili, na terenie całego kraju, równego dostępu do świadczeń profilaktycznych. Dostęp do tych świadczeń realizowanych w ramach programów przesiewowych raka jelita grubego, piersi, szyjki macicy oraz płuca był ograniczony i zróżnicowany terytorialnie, a badaniami tymi objęto ograniczoną liczbę pacjentów, nieprzekraczającą połowy osób uprawnionych.

Przyczynami niezadowalających wyników leczenia nowotworów w naszym kraju, jak wskazują wyniki kontroli NIK, są m.in. zła organizacja systemu ochrony zdrowia, jego ograniczone zasoby, w szczególności kadrowe oraz relatywnie niewielkie nakłady w porównaniu z innymi krajami UE. Cechą systemu leczenia onkologicznego w Polsce jest rozproszenie podmiotów udzielających świadczeń oraz brak specjalizacji w leczeniu określonych typów nowotworów. Sytuację miało poprawić wprowadzenie pakietu onkologicznego, czyli aktów prawnych wprowadzających szybką terapię onkologiczną.

Mając na uwadze wszystkie wnioski przedstawione w informacji systemowej oraz rolę nie do przecenienia, jaką w leczeniu w ogóle, a w leczeniu nowotworów w szczególności, odgrywa profilaktyka, NIK rekomendowała przygotowanie rozwiązań legislacyjnych mających na celu włączenie lekarzy medycyny pracy w profilaktykę wtórną i wczesną diagnostykę chorób cywilizacyjnych, w tym nowotworów; z zapewnieniem możliwości jej odrębnego finansowania, które nie obciążałoby pracodawców. Wniosek NIK wypływa m.in. z konieczności zagospodarowania „niszy onkologicznej", na jaką wskazały ustalenia przeprowadzonej analizy. Eksperci utrzymują bowiem, że jedynym lekarzem, z jakim ma kontakt duża grupa obywateli (nawet 400-500 tys.) są właśnie lekarze medycyny pracy. Rozwiązanie wskazane przez NIK nie skomplikuje zanadto pracy specjalistów, a może znacząco zwiększyć nasze szanse w walce z nowotworami.

Efekty działań na rzecz profilaktyki onkologicznej będą widoczne dopiero w odległej perspektywie czasowej. Dlatego też NIK wskazuje, że odpowiednie działania powinny być podjęte niezwłocznie, i proponuje ich wzmocnienie poprzez rozszerzenie edukacji prozdrowotnej na najmłodszych. NIK rekomendowała wprowadzenie do programu edukacji w szkołach podstawowych oraz średnich wydzielonego przedmiotu – edukacja zdrowotna, przekazującego wiedzę na temat rozwoju, zdrowia i zachowań prozdrowotnych dostosowanych do potrzeb dzieci i młodzieży w danym okresie życia, obejmującego zdrowy, aktywny tryb życia oraz edukację w zakresie zdrowego sposobu odżywiania.

Poza powyższymi, NIK sformułowała także szereg rekomendacji dotyczących działań, jakie należy podjąć, aby właściwie zabezpieczyć interesy obywateli, poprzez usprawnienie istniejącego w Polsce systemu zapobiegania, wykrywania i leczenia nowotworów.

Informacja systemowa *Dostępność i efekty leczenia nowotworów* została publicznie ogłoszona 2 lutego 2018 r., przed Światowym Dniem Walki z Rakiem, który przypada 4 lutego. Wywołała bardzo szeroki oddźwięk społeczny i medialny. Najwyższa Izba Kontroli, wyraża nadzieję, że miała ona również wpływ na decyzje niektórych osób o poddaniu się badaniom profilaktycznym, które z okazji Dnia Walki z Rakiem można było wykonać w ośrodkach onkologicznych w całym kraju.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Realizacja programów wczesnego wykrywania raka piersi oraz raka szyjki macicy w województwie lubelskim (P/15/085/LLU)*
2. *Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia* (*P/16/054/KZD*)
3. *Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* (*P/16/055/KZD*)
4. *Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej* (*P/16/056/KZD*)
5. *Przygotowanie i wdrażanie pakietu onkologicznego* (*P/16/057/KZD*)
6. *Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie (P/16/059/LBI)*
7. *Opieka nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin (P/16/067/LKA)*
8. *Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim (P/16/077/LLU)*
9. *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety (P/16/078/LLO)*
10. *Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (P/16/084/LOP)*
11. *Dostępność terapii przeciwbólowej (P/16/088/LPO)*
12. *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy (P/16/098/LWR)*
13. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2016 roku* (*P/17/056/KZD*)
14. *Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2* (*P/17/057/KZD*)
15. *Tworzenie map potrzeb zdrowotnych* (*P/17/059/KZD*)
16. *Żywienie pacjentów w szpitalach* (*P/17/084/LLO*)
17. *Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej* (*P/17/093LPO*)
18. *Realizacja zadań związanych z zapewnieniem pracownikom badań profilaktycznych (D/16/508/LKR)*
19. *Diagnostyka nowotworów w badaniach patomorfologicznych (R/17/001/LKI)*
20. *Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego (S/17/003/LBY)*

Realizacja programów wczesnego wykrywania raka piersi oraz raka szyjki macicy w województwie lubelskim

Delegatura w Lublinie

P/15/085

CEL KONTROLI

Ocena funkcjonowania i skuteczności realizacji *Populacyjnego programu profilaktyki i wczesnego wykrywania raka szyjki macicy* oraz *Populacyjnego programu wczesnego wykrywania raka piersi*, realizowanych w ramach *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych* i finansowanych ze środków Ministra Zdrowia oraz programów profilaktyki raka piersi i raka szyjki macicy, finansowanych ze środków Lubelskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, a także wykorzystania środków finansowych w ramach tych programów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Lubelski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Lublinie, Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny nr 1 w Lublinie, Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej im. św. Jana z Dukli, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Białej Podlaskiej, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w Międzyrzecu Podlaskim i w Radzyniu Podlaskim, Centrum Medyczne Luxmed Spółka z o.o. w Lublinie, Centrum Medyczne Sanitas Spółka z o.o. w Lublinie, Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Marmed w Świdniku.

PROBLEM

Niezwykle istotne dla skuteczności leczenia i zwiększenia szans pacjentów na przeżycie jest wczesne wykrywanie nowotworów. Podstawową metodą realizacji ww. celu są badania przesiewowe (skrining) wykonywane m.in. w ramach programów profilaktycznych, w tym raka szyjki macicy oraz raka piersi. Szacuje się, że w krajach wysoko rozwiniętych jedna na osiem kobiet może zachorować na raka piersi. Mammograficzne badanie przesiewowe ma na celu wykrycie zmian mogących stanowić wczesne stadium rozwoju choroby nowotworowej. Wykrycie nowotworu we wczesnym stadium zwiększa szanse na wyleczenie lub wprowadzenie efektywnego leczenia. Wychwycenie w porę groźnych zmian daje pacjentkom ponad 90% szans przeżycia kolejnych 5 lat po diagnozie.

W latach 2011-2013 na raka piersi w Polsce zachorowało ponad 50 tys. kobiet, a na raka szyjki macicy ponad 8 tys. Na leczenie tych chorób Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) wydał w tych latach ponad 0,5 mld zł. W latach 2011-2013 z powodu raka piersi zmarło w Polsce 16 827 kobiet, w tym w województwie lubelskim 746 (4,4%), natomiast z powodu raka szyjki macicy 4994, z czego w województwie lubelskim 237 kobiet (4,7%).

W okresie ostatnich dziesięciu lat liczba stwierdzonych nowotworów złośliwych systematycznie rosła, osiągając w 2013 r. poziom 156,6 tys. nowych zachorowań. Według danych Krajowego Rejestru Nowotworów, nowotwory złośliwe są drugą przyczyną zgonów kobiet w Polsce. Przyrost liczby zachorowań i zgonów z powodu nowotworów złośliwych wynikał m.in.: z braku świadomości zagrożenia chorobami nowotworowymi, a w konsekwencji niechęci społeczeństwa do wykonywania badań przesiewowych. Tymczasem w państwach, które badania przesiewowe w kierunku raka szyjki macicy zaczęły wiele lat temu, nastąpiła znaczna poprawa wskaźników zachorowalności i umieralności.

SYNTEZA

Skuteczność realizowanych na terenie województwa lubelskiego w latach 2011-2015 *Populacyjnego programu wczesnego wykrywania raka piersi* oraz *Populacyjnego programu profilaktyki i wczesnego wykrywania raka szyjki macicy* była ograniczona. Nie zostały osiągnięte wskaźniki zgłaszalności pacjentek uznawane za podstawę efektywności badań przesiewowych, a tym samym nie osiągnięto zasadniczego celu programu, którym było zmniejszenie zachorowalności i umieralności z powodu raka piersi i raka szyjki macicy.

Mimo pełnego wydatkowania w latach 2011-2015 przez Wojewódzki Ośrodek Koordynujący *Populacyjny program profilaktyki i wczesnego wykrywania raka szyjki macicy* środków finansowych przekazanych przez Ministra Zdrowia, odnotowano systematyczny spadek wskaźników objęcia badaniami przesiewowymi kobiet w wieku od 25 do 59 lat (z 28,1% w 2011 r. do 22,1% w 2015 r., średnia krajowa w 2014 r. wynosiła 22,06%). W programie profilaktyki raka piersi, zgłaszalność na badania kobiet w wieku od 50 do 69 lat wzrosła o 4,4% z poziomu 44,8% w 2011 r. do 49,2% w 2015 r.

Z dostępnych raportów statystycznych Krajowego Rejestru Nowotworów za lata 2011-2013 wynika, że w województwie lubelskim następował systematyczny wzrost zachorowań na te nowotwory. W 2011 r. na raka piersi zachorowały 454 kobiety w wieku od 50 do 69 lat, w 2012 r. zachorowały 482 kobiety, a w 2013 r. – 534 kobiety. Na raka szyjki macicy w 2011 r. zachorowało 86 kobiet w wieku od 25 do 59 lat, w 2012 r. zachorowały 93, a w 2013 r. – 96 kobiet.

Prowadzona wysyłka imiennych zaproszeń na badania cytologiczne nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Pomimo tego, że w latach 2011-2015 wysłano 909 tys. zaproszeń i wydatkowano na ten cel 1 192,6 tys. zł, na badania w wyniku otrzymanych zaproszeń zgłosiło się zaledwie 59,7 tys. kobiet (średnia zgłaszalność kształtowała się na poziomie 6,6%). Środki te wydane zostały nieefektywnie, niegospodarnie i niecelowo.

NIK stwierdziła, że wojewódzkie ośrodki koordynujące programy profilaktyki raka piersi i szyjki macicy prowadziły działania na rzecz poprawy zgłaszalności kobiet na badania mammograficzne, nie biorąc pod uwagę wskaźników zgłaszalności na danym obszarze. Spowodowało to sytuację, że większość takich działań organizowano w powiatach o wysokim wskaźniku zgłaszalności, a tylko niewielką ich część realizowano w powiatach, w których wskaźnik ten był najniższy.

W okresie objętym kontrolą, Lubelski Oddział Wojewódzki NFZ w sposób nierzetelny weryfikował informacje oferentów ubiegających się o realizację umów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi oraz nie prowadził kontroli świadczeniodawców pod kątem spełniania warunków koniecznych do udziału w tych programach. W efekcie świadczenia w zakresie tych programów były wykonywane przez podmioty niespełniające wymogów określonych w stosownych rozporządzeniach Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ, nie gwarantujące należytej jakości wykonywanych badań. W przypadku realizatorów programu profilaktyki raka szyjki macicy, dotyczyło to większości świadczeniodawców.

Kontrola ujawniła praktyki podawania w ofertach przez świadczeniodawców nierzetelnych danych dotyczących spełniania warunków uczestnictwa w realizacji programów profilaktyki, w szczególności kwalifikacji personelu wykonującego świadczenia zdrowotne i ilości wykonywanych badań cytologicznych.

NIK stwierdziła przypadki opóźnień w przekazywaniu przez świadczeniodawców do Lubelskiego Rejestru Nowotworów kart zgłoszenia nowotworu złośliwego (wynosiły od 7 do 432 dni) oraz przypadki niewydawania przez lekarzy kart diagnostyki i leczenia onkologicznego pacjentkom, którym w trakcie badań przesiewowych zdiagnozowano nowotwór złośliwy piersi oraz raka szyjki macicy, co mogło opóźnić wdrożenie leczenia onkologicznego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Aktualnym pozostaje wniosek, sformułowany przez NIK w kontroli *Realizacja zadań Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych*, dotyczący wprowadzenia zmian w systemach informatycznych NFZ umożliwiających gromadzenie i analizę informacji o wszystkich badaniach cytologicznych i mammograficznych wykonanych w ramach

Podstawowej Opieki Zdrowotnej i Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej, programów profilaktycznych i leczenia szpitalnego, w celu zapewnienia rzeczywistych danych o zgłaszalności na te badania, co pozwoli na rzetelną ocenę efektywności *Populacyjnego programu wczesnego wykrywania raka piersi* oraz *Populacyjnego programu profilaktyki i wczesnego wykrywania raka szyjki macicy*.

- Niezbędne do zapewnienia odpowiedniej jakości badań przesiewowych w kierunku raka piersi i raka szyjki macicy, a także bezpieczeństwa pacjentek, jest dokonywanie kontroli jakości tych badań przez wyspecjalizowany podmiot. Istotne jest, aby informacje o wynikach tych kontroli każdorazowo przekazywane były do NFZ. Pozwoli to na skuteczniejsze weryfikowanie świadczeniobiorców pod kątem spełniania wymogów do realizacji programów profilaktyki raka piersi oraz raka szyjki macicy.
- Konieczna jest modyfikacja dotychczas obowiązujących metodologii kontroli jakości badań mammograficznych, opracowywanych przez Centralny Ośrodek Koordynujący i zatwierdzanych przez Ministra Zdrowia.

Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia

Departament Zdrowia

P/16/054

CEL KONTROLI

Ocena efektów realizacji profilaktyki zdrowotnej w obszarze gastrologii, ginekologii i kardiologii, związanej z zapobieganiem nowotworom i chorobom układu krążenia oraz skutkom tych chorób.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia oraz 25 podmiotów, w tym w jednostki samorządu terytorialnego oraz świadczeniodawcy z obszaru opieki zdrowotnej.

PROBLEM

W społeczeństwach państw rozwiniętych coraz więcej jest chorób cywilizacyjnych, czyli tych występujących globalnie i powszechnie. Przyczyną ich rozwoju oraz rozprzestrzeniania jest postęp współczesnej cywilizacji. Istotnym narzędziem poprawy sytuacji zdrowotnej i ograniczenia negatywnych skutków tych chorób dla społeczeństwa są działania profilaktyczne. W ich efekcie możliwe jest uniknięcie chorób, zahamowanie progresji lub ograniczenie ich skutków.

Badania profilaktyczne można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje testy i badania przesiewowe (skriningowe) – są to najczęściej testy diagnostyczne przeprowadzane w dużych grupach ludności w celu wykrycia wczesnych stadiów chorobowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in., że odpowiednie badania przesiewowe powinny dotyczyć grup jednostek charakteryzujących się największym prawdopodobieństwem zachorowania na daną chorobę oraz doborem odpowiedniej liczby badań diagnostycznych wykonywanych w okresach umożliwiających wczesne wykrycie choroby, tj. w sytuacjach, kiedy istnieją duże szanse powrotu pacjenta do zdrowia, a koszty leczenia są niższe niż w przypadku leczenia późniejszych stadiów choroby.

W drugiej grupie mieszczą się profilaktyczne badania lekarskie, laboratoryjne i rentgenowskie różnych grup zawodowych. Osoby z dodatnim wynikiem testu skriningowego poddawane są testom diagnostycznym, mającym potwierdzić chorobę lub ją wykluczyć. Poszczególne kraje realizują różne programy skriningowe, planowane i wdrażane na podstawie krajowych danych epidemiologicznych, możliwości systemowych, a także na podstawie dowodów zebranych w kraju i na świecie podczas wcześniej realizowanych programów.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wskazały, że w Polsce nie ma kompleksowego, spójnego i sprawnego systemu profilaktyki zdrowotnej, obejmującego planowanie działań, nadzór nad ich realizacją oraz ocenę uzyskiwanych efektów. Dostęp do świadczeń profilaktycznych był niewystarczający, niektóre regiony były odcięte od profilaktycznych badań przesiewowych, a tam, gdzie takie możliwości były – problemem była niska zgłaszalność na badania. W efekcie badaniami profilaktycznymi objęto ograniczoną liczbę pacjentów, nieprzekraczającą nawet połowy uprawnionych. NIK zwróciła uwagę na niewielkie kwoty przeznaczane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia na działania z zakresu profilaktyki choć, jak wynikało z dokumentów opracowanych w Ministerstwie oraz Funduszu, profilaktyka miała stanowić jedno z głównych narzędzi poprawy stanu zdrowia społeczeństwa. Wydatki ministra na działania dotyczące profilaktyki zdrowotnej, realizowane

w ramach programów dotyczących gastrologii, ginekologii i kardiologii, w okresie objętym kontrolą wyniosły ok. 201 mln zł, co stanowiło niewiele ponad 1% łącznych wydatków zrealizowanych w latach 2012-2015. Z kolei udział kosztów świadczeń udzielanych w ramach profilaktycznych programów zdrowotnych, finansowanych ze środków własnych Funduszu, w ogólnych kosztach świadczeń był, w okresie objętym kontrolą, na poziomie ok. 0,25%.

Izba ustaliła, że te i tak niewielkie środki na profilaktykę nie zostały właściwie wykorzystane. Narodowy Fundusz Zdrowia, kontraktując świadczenia udzielane w ramach profilaktycznych programów zdrowotnych finansowanych ze środków własnych, nie uwzględniał wartości wskaźników epidemiologicznych i wynikających z nich potrzeb zdrowotnych ludności. W konsekwencji, oddziały wojewódzkie NFZ, na terenie których występował wysoki wskaźnik zachorowalności, a niski zgłaszalności, przeznaczały mniej środków na badania profilaktyczne, niż oddziały o niskim wskaźniku zachorowalności i wysokiej zgłaszalności. Dodatkowo Minister Zdrowia nie zapewnił, na terenie całego kraju, równego dostępu do świadczeń profilaktycznych. W ramach badań przesiewowych w kierunku wczesnego wykrycia raka jelita grubego niektóre regiony kraju były całkowicie pozbawione ośrodków wykonujących badania przesiewowe. W 2015 r. Minister Zdrowia zapewnił dostęp do takich świadczeń profilaktycznych zaledwie w 130 spośród 380 powiatów. Także w przypadku profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi występowały znaczne różnice w dostępności badań pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ.

Pomimo realizacji programów przesiewowych dla raka piersi oraz szyjki macicy, nie osiągnięto, w latach 2012-2015, celów wskazanych w *Narodowym programie zwalczania chorób nowotworowych na lata 2006-2015*, tj. zahamowania wzrostu zachorowań na te nowotwory złośliwe. Mimo wdrożenia programów przesiewowych nie osiągnięto również celów wskazanych w *Narodowym programie zwalczania chorób nowotworowych* w odniesieniu do zmniejszenia liczby zachorowań i zgonów z powodu raka jelita grubego. W roku 2015 liczba nowych zachorowań na ten nowotwór w porównaniu z rokiem 2005 była większa o blisko 25%.

Niewystarczające były także działania lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie udzielania i dokumentowania świadczeń profilaktycznych. Właśnie jedną z istotnych przyczyn nieosiągnięcia celów wskazanych w *Narodowym programie zwalczania chorób nowotworowych*, co do zmniejszenia liczby zachorowań onkologicznych oraz tych związanych z układem krążenia, był ograniczony zakres działań profilaktycznych podejmowanych przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Nieprawidłowości w tym zakresie były już dwukrotnie wskazywane przez NIK, a ustalenia niniejszej kontroli wskazały, że w ostatnich 10 latach nie nastąpiła poprawa. NIK pozytywnie oceniła proces udzielania świadczeń przez pozostałych świadczeniodawców w ramach realizowanych programów profilaktyki zdrowotnej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Zdrowia o:

- stworzenie mechanizmów pozyskiwania kompletnych i wiarygodnych danych dotyczących realizacji świadczeń profilaktycznych, co umożliwi bieżące monitorowanie efektów programów profilaktyki zdrowotnej, w tym prowadzenie analiz efektywności i korekty dotychczasowych działań;
- wykorzystanie doświadczeń z realizacji *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych na lata 2006-2015* w celu zwiększenia odsetka osób zgłaszających się na badania profilaktyczne, a w efekcie poprawy wskaźników obrazujących sytuację zdrowotną ludności;
- zapewnienie stabilności finansowania Krajowego Rejestru Nowotworów.

Do Prezesa NFZ NIK wnioskowała o:

- zintensyfikowanie działań zmierzających do poprawy dostępności do programów profilaktycznych oraz zmniejszenia różnic w dostępie do świadczeń udzielanych w poszczególnych regionach kraju w ramach programów profilaktyki zdrowotnej;
- uwzględnianie priorytetów i wskaźników epidemiologicznych w planach zakupu świadczeń przyjmowanych przez Centralę NFZ oraz oddziały wojewódzkie Funduszu.

Wnioski adresowane do świadczeniodawców dotyczyły m.in.:

- odnotowywania przez lekarzy POZ w indywidualnej dokumentacji medycznej pacjentów, istotnych informacji o stanie ich zdrowia;
- aktualizowania danych o potencjale świadczeniodawcy przeznaczonym do realizacji świadczeń w ramach umowy zawartej z oddziałem wojewódzkim NFZ;
- wykonywania zdjęć mammograficznych przez osoby posiadające aktualne certyfikaty wymagane do ich realizacji;
- przekazywania wszystkich kart zgłoszenia nowotworu złośliwego, w wymaganych terminach, do Wojewódzkiego Rejestru Nowotworów.

Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego

Departament Zdrowia

P/16/055

CEL KONTROLI

Ocena osiągnięcia celów *Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego*.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, sześć urzędów marszałkowskich, siedem starostw powiatowych i sześć urzędów gmin.

PROBLEM

Według Światowej Organizacji Zdrowia zaburzenia psychiczne w Europie znalazły się na czwartym miejscu wśród najpoważniejszych obciążeń po chorobach układu krążenia, nowotworach i urazach. Krajowe analizy epidemiologiczne wskazują na wzrastającą w ostatnim dziesięcioleciu liczbę osób z zaburzeniami psychicznymi wymagających pomocy specjalistycznej.

Ze względu na charakter chorób psychicznych i specyfikę ich leczenia, nie tylko farmakologicznego, współczesny system opieki psychiatrycznej wymaga współdziałania opieki medycznej i społecznej, zorganizowanej w bezpośrednim otoczeniu osób chorych. Proces tworzenia optymalnych rozwiązań opisano w *Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego*, ustanowionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. Edycja tego programu rozpoczęta w 2011 r., zakończyła się w 2015 r. Założono w nim odejście od dominującego dotychczas modelu azylowego (izolacyjnego) postępowania z chorymi psychicznie na rzecz środowiskowego modelu psychiatrii, który jest bardziej przyjazny dla pacjentów i ich rodzin, łatwiej dostępny, skuteczniejszy oraz tańszy. Podstawę funkcjonowania środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej miały stanowić centra zdrowia psychicznego jako jeden z najistotniejszych elementów programu. W programie przewidziano utworzenie sieci CZP rozlokowanych na terenie całego kraju. Przyjęto, że Minister Zdrowia przygotuje pilotażowy program wdrożenia modelu środowiskowego, w wybranych województwach i powiatach, z zapewnieniem starannego monitorowania kosztów i wyników leczenia, a NFZ opracuje system finansowania tych świadczeń. Prawidłowa realizacja programu miała zatem poprawić sytuację osób z zaburzeniami psychicznymi w Polsce, a także przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych na ich leczenie.

Realizatorami programu byli: ministrowie właściwi ze względu na cele programu, a w szczególności Minister Sprawiedliwości, Minister Obrony Narodowej oraz ministrowie właściwi do spraw: zdrowia, oświaty i wychowania, zabezpieczenia społecznego, pracy, nauki i szkolnictwa wyższego, wewnętrznych i administracji publicznej, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz samorządy województw, powiatów i gmin.

W realizacji zadań wynikających z programu mogły uczestniczyć również organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, samorządy zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz grupy samopomocy pacjentów i ich rodzin, a także inne podmioty, które zakresem swojej działalności obejmują cele i zadania programu.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie nieosiągnięcie założonych celów i niezrealizowanie większości zadań zaplanowanych w *Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego*, 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 ani lepszej dostępności świadczeń opieki zdrowotnej w latach 2011-2015.

Negatywną ocenę NIK uzasadniło w szczególności: niezabezpieczenie środków finansowych przez wszystkich realizatorów *Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* na zadania, które zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego należały do zadań własnych tych podmiotów, co skutkowało nierealizowaniem wskazanych zadań NPOZP, niezrealizowanie przez Ministra Zdrowia pilotażowego programu wdrożenia środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej oraz nieopracowanie stosowanych standardów postępowania i procedur medycznych, niepodjęcie przez Ministra Zdrowia szkolenia kadr niezbędnych do realizacji środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej, nieutworzenie przez Ministra Edukacji Narodowej programów promocji i profilaktyki zdrowia psychicznego oraz niepodjęcie ich realizacji, w sposób określony w NPOZP, w celu ograniczenia występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, brak zaangażowania samorządów województw w tworzenie warunków dla realizacji zadań NPOZ, co skutkowało m.in. niewdrożeniem planu stopniowego zmniejszania i przekształcania dużych szpitali psychiatrycznych w placówki wyspecjalizowane, z jednoczesnym przenoszeniem zadań podstawowej psychiatrycznej opieki stacjonarnej do oddziałów szpitali ogólnych.

NIK dostrzegła również brak aktywności samorządów powiatów i gmin bezpośrednio ukierunkowanej na realizację ustalonych w NPOZP celów, tj. upowszechniania środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej, rozwoju zróżnicowanych form wsparcia społecznego i aktywizacji społeczno-zawodowej osób z zaburzeniami psychicznymi, nieutworzenie, na terenie kraju, centrów zdrowia psychicznego spełniających kryteria określone w NPOZP z powodu zaniechań Ministra Zdrowia polegających na nieustaleniu zasad tworzenia i finansowania modelu środowiskowej opieki psychiatrycznej a także brak koordynacji działań i monitorowania rezultatów osiąganych w ramach NPOZP przez Ministra Zdrowia oraz brak współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi program.

Niezapewnienie prawidłowej realizacji NPOZP uniemożliwiało tworzenie spójnego i zróżnicowanego systemu skutecznej prewencji i leczenia zaburzeń psychicznych, a także poprawę jakości życia oraz integrację społeczną osób z zaburzeniami psychicznymi.

W ocenie NIK, głównymi przyczynami niezrealizowania NPOZP były: niezaplanowanie środków finansowych przez realizatorów zadań NPOZP, nieskuteczna koordynacja programu, ogólnikowość części celów i zadań, a także brak woli i konsekwencji we wprowadzaniu zmian (na co wskazały wyniki kontroli w jednostkach objętych kontrolą).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Zdrowia o:

- dokonanie analizy realizacji *Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* w celu identyfikacji wszystkich problemów, które wystąpiły w latach 2011-2015 i na podstawie uzyskanych wyników podjęcie działań w celu sprawnej realizacji nowej edycji programu;
- przeprowadzenie programów pilotażowych w celu przetestowania nowych rozwiązań i przygotowania regulacji prawnych dla sprawnego funkcjonowania i finansowania środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej;
- podjęcie działań w celu przygotowania kadr dla planowanych centrów zdrowia psychicznego;
- zapewnienie skutecznej koordynacji, monitorowania i oceny realizacji zadań programu w nowej edycji, m.in. poprzez określenie wartości docelowych wskaźników monitorujących.

Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej

Departament Zdrowia

P/16/056

CEL KONTROLI

Ocena organizacji, jakości, dostępności i finansowania czynności diagnostyki laboratoryjnej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Przeprowadzono łącznie 41 kontroli jednostkowych, obejmując nimi: Ministerstwo Zdrowia, 29 podmiotów leczniczych oraz 11 podwykonawców, w ramach których badaniami objęto 14 medycznych laboratoriów diagnostycznych.

PROBLEM

Celem diagnostyki laboratoryjnej jest dostarczenie jak najbardziej wiarygodnej i wyczerpującej informacji medycznej o stanie zdrowia pacjenta, na określonym etapie postępowania diagnostycznego lub terapeutycznego. Badania laboratoryjne stanowią najtańsze źródło informacji diagnostycznej. Są podstawą około 60% decyzji lekarskich, generują około 10% kosztów opieki zdrowotnej, co przy właściwym doborze oraz należytej interpretacji wyników czyni je jednym z elementów decydujących o skuteczności i ekonomicznej efektywności ochrony zdrowia.

W Polsce diagnostyka laboratoryjna jest niedoceniania, a nakłady w zakresie dostaw wyrobów do diagnostyki laboratoryjnej na tle krajów Unii Europejskiej są niewielkie – wynoszą jedynie 8,5 euro na osobę (dane z 2015 r.), podczas gdy np. na Słowenii jest to 23 euro, w Austrii 30 euro, a w Belgii 33,5 euro.

Rozwój rynku w zakresie dostaw wyrobów do diagnostyki laboratoryjnej (IVD) w Polsce jest niezbędny dla zapewnienia wymaganej jakości świadczeń medycznych. W 2015 r. nastąpił wzrost wydatków na diagnostykę laboratoryjną o ponad 6% w stosunku do 2014 r. i o ponad 14% w stosunku do 2013 r. Zachwianie rynkiem w 2012 r. związane było z wejściem w życie ustawy refundacyjnej (na liście refundacyjnej nie zamieszczono testów paskowych do glukometrów produkowanych przez czołowych producentów). Wartość dostaw zmniejszyła się wówczas o prawie 15% w stosunku do roku poprzedniego.

Największą część rynku diagnostyki laboratoryjnej w Polsce, pod względem wartości, stanowi sprzedaż odczynników, których udział w latach 2010-2015 wynosił od 86 do 90%. W Polsce zarejestrowano 2700 diagnostycznych laboratoriów medycznych, o zróżnicowanej wielkości i różnych zakresach badań. W stosunku do 2014 r. ich liczba wzrosła o 14.

W naszym kraju na 100 tys. mieszkańców przypada 7 laboratoriów i nie obserwujemy istotnego zróżnicowania terytorialnego w ich rozmieszczeniu na poziomie województw. Najwyższy wskaźnik odnotowujemy w województwie wielkopolskim (8,34), a najniższy w pomorskim (5,33).

SYNTEZA

Sposób organizacji i finansowania czynności diagnostyki laboratoryjnej nie zapewnił jej pełnego wykorzystania w procesie profilaktyki i leczenia. Ponadto, przyjęte w Polsce rozwiązania systemowe nie gwarantowały pożądanej jakości wykonywanych badań oraz dostępu do tych świadczeń, co w konsekwencji mogło stwarzać ryzyko opóźnień w wykrywaniu chorób i powodować wyższe koszty leczenia.

System finansowania pozwala na rozliczanie wykonanego świadczenia bez wymogu uwzględnienia informacji diagnostycznej przy podejmowaniu decyzji medycznej oraz stwarza ryzyko ograniczania zlecania badań przez lekarzy w celu minimalizowania kosztów.

Brak było skutecznego nadzoru publicznego nad jakością zlecanych badań diagnostycznych. Obowiązujące przepisy prawne określały wprawdzie wymagania i standardy obowiązujące w medycznych laboratoriach diagnostycznych, jednak przestrzeganie tych standardów, w praktyce, nie podlega kontroli, a ich naruszenie nie pociągało za sobą żadnych konsekwencji. Prowadziło to do pogorszenia jakości tych świadczeń i stwarzało ryzyko dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.

Minister Zdrowia nie podejmował skutecznych działań w związku z niedoborem kadry medycznej w poszczególnych dziedzinach diagnostyki laboratoryjnej oraz w dziedzinach medycyny mających zastosowanie w diagnostyce laboratoryjnej. Sprawnie działający system kształcenia kadr medycznych powinien zapewnić nie tylko zwiększenie liczby specjalistów, ale też podnoszenie jakości kształcenia, a w konsekwencji także poziomu świadczonych usług diagnostycznych, zaspokajając potrzeby społeczne w tym zakresie.

Proces przekazywania w outsourcing działalności w zakresie diagnostyki laboratoryjnej mógł utrudniać zagwarantowaną ustawowo współpracę diagnosty z klinicystą w postępowaniu diagnostycznym i monitorowaniu terapii, przy zmieniającym się stanie klinicznym pacjenta oraz w sytuacjach zagrożenia życia.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki było sprawowanie nadzoru przez Szpital Mrągowski im. Michała Kajki Sp. z o.o. nad realizacją świadczeń diagnostyki laboratoryjnej przez podwykonawcę, w tym regularne przeprowadzanie kontroli podwykonawcy świadczeń, przeprowadzanie audytów w odziałach Szpitala w zakresie m.in. pobierania materiału do badań, jego transportu i terminowości oraz sporządzanie comiesięcznych raportów w zakresie sprawowanego nadzoru nad usługą zewnątrzszpitalną.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski sformułowane w wyniku kontroli dotyczyły m.in.:

- uwzględnienia w ramach zmian systemowych roli i specyfiki medycznych laboratoriów diagnostycznych, m.in. poprzez stworzenie odpowiednich mechanizmów finansowania wraz ze zwiększeniem nakładów na diagnostykę laboratoryjną w celu poprawy efektywności i skuteczności systemu ochrony zdrowia;
- przygotowania rozwiązań systemowych dotyczących diagnostyki laboratoryjnej, zapewniających optymalne wykorzystanie dostępnych badań i właściwe finansowanie, w szczególności do celów profilaktycznych w podstawowej opiece zdrowotnej, co w połączeniu z wywiadem lekarskim zapewni najtańsze źródło informacji medycznej;
- przeprowadzenia rzetelnej analizy zapotrzebowania na kadrę medyczną w dziedzinach diagnostyki laboratoryjnej oraz w dziedzinach medycyny mających zastosowanie w diagnostyce laboratoryjnej i podjęcie skutecznych działań ukierunkowanych na uzupełnianie niedoboru tej kadry medycznej;
- wykorzystania przewidzianych w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej i ustawie o działalności leczniczej instrumentów skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem medycznych laboratoriów diagnostycznych, co przyczyni się do podniesienia jakości wykonywanych badań diagnostyki laboratoryjnej.

Do podmiotów leczniczych NIK wnioskowała m.in. o:

- zapewnienie zgodności regulaminu organizacyjnego ze strukturą organizacyjną podmiotu leczniczego oraz dokonanie zmiany danych w rejestrze podmiotów wykonujących działalność leczniczą;
- utworzenie w strukturze Zakładu (Patomorfologii, Neuropatologii) medycznego laboratorium diagnostycznego w celu wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej i wystąpienie z wnioskiem o wpis laboratorium do ewidencji;
- zatrudnianie na stanowisku kierownika laboratorium osoby posiadającej tytuł specjalisty zgodny z profilem laboratorium;
- zapewnienie dostępności diagnosty laboratoryjnego w godzinach pracy laboratorium oraz nadzoru nad wykonywanymi czynnościami diagnostyki laboratoryjnej przez techników analityki medycznej;
- autoryzowanie wyników badań przez diagnostę laboratoryjnego obecnego w laboratorium, w którym wykonywane były badania;

- zapewnienie skutecznie funkcjonującego wewnątrzlaboratoryjnego systemu zarządzania jakością;
- zamieszczanie w formularzu zlecenia badania laboratoryjnego oraz w sprawozdaniach z przeprowadzonych badań wymaganych informacji;
- wyłanianie wykonawców świadczeń z zakresu diagnostyki laboratoryjnej z zastosowaniem trybu konkursu ofert, wynikającego z przepisów ustawy o działalności leczniczej;
- sprawowanie skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem warunków umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym o świadczenie usług w zakresie diagnostyki laboratoryjnej oraz monitorowanie ponoszonych kosztów;
- terminowe regulowanie zobowiązań finansowych wobec podwykonawców świadczeń diagnostyki laboratoryjnej.

DE LEGE FERENDA

NIK skierował do Ministra Zdrowia wnioski o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dokonanie zmian w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej, tak aby:

- zapewnić umiejscowienie medycznego laboratorium diagnostycznego w lokalizacji podmiotu udzielającego stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych, biorąc pod uwagę m.in. szybkość uzyskania wyników badań, a tym samym możliwość wykorzystania ich przy zmieniającym się stanie klinicznym hospitalizowanego pacjenta, a także nadzór nad wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej;
- wprowadzić system licencjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych powiązany z oceną jakości badań, co zapewni należyte wykonywanie czynności diagnostyki laboratoryjnej oraz wymaganą jakość badań diagnostycznych;
- wprowadzić wymóg pełnienia funkcji kierownika laboratorium w pełnym wymiarze czasu pracy w lokalizacji medycznego laboratorium diagnostycznego, co przyczyni się do wzmocnienia nadzoru nad pracą laboratorium;
- określić sposób liczenia kosztów badań laboratoryjnych na podstawie opisu struktury świadczeń diagnostycznych, co stworzy narzędzie do ich wyceny, ujednolici procedury diagnostyki laboratoryjnej oraz usprawni organizację pracy w medycznym laboratorium diagnostycznym.

Ponadto NIK wniosła do Ministra Zdrowia o kontynuowanie rozpoczętego procesu legislacyjnego w sprawie określenia standardów organizacyjnych w zakresie diagnostyki patomorfologicznej.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W dniu 29 maja 2017 r. Delegatura NIK w Krakowie przekazała Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez dyrektora Szpitala Specjalistycznego im. S. Żeromskiego SPZOZ w Krakowie.

Przygotowanie i wdrażanie pakietu onkologicznego

Departament Zdrowia

P/16/057

CEL KONTROLI

Ocena, czy w wyniku wprowadzenia pakietu onkologicznego poprawiła się skuteczność leczenia onkologicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Zdrowia, Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia oraz w 25 podmiotach udzielających świadczeń zdrowotnych w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim, świętokrzyskim, wielkopolskim.

PROBLEM

Nowotwory złośliwe stanowią drugą najczęstszą przyczynę zgonów w Polsce, a przeżywalność pacjentów onkologicznych jest uzależniona przede wszystkim od wczesnego wykrycia nowotworu złośliwego w możliwie jak najwcześniejszym jego stadium. Liczba zachorowań na nowotwory złośliwe kształtuje się na poziomie 156,5 tys. rocznie, a około 94,1 tys. osób umiera z tego powodu. Analiza wskaźników 5-letnich przeżyć pacjentów z rozpoznaną chorobą nowotworową wskazuje, że Polska należy do krajów, których systemy ochrony zdrowia gorzej radzą sobie z pacjentami onkologicznymi niż większość innych krajów europejskich.

W celu poprawy wyników leczenia, m.in. poprzez przyspieszenie procesu diagnozowania choroby nowotworowej, a następnie rozpoczęcia i zapewnienia kompleksowego leczenia, w 2015 r. wprowadzony został tzw. pakiet onkologiczny. Zgodnie z jego założeniami, w przypadku podejrzenia wystąpienia nowotworu złośliwego lekarz podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) kieruje pacjenta do onkologa lub do innego specjalisty właściwego dla danego umiejscowienia nowotworu (np. pulmonologa). W tym celu wydaje pacjentowi kartę diagnostyki i leczenia onkologicznego (Kartę DiLO), która uprawnia go do uzyskania świadczeń w ramach tzw. szybkiej ścieżki onkologicznej. Karta DiLO umożliwia zapisanie pacjenta na odrębną listę oczekujących na diagnostykę onkologiczną, a także dokumentuje proces diagnostyki oraz leczenia pacjenta, aż do momentu ponownego przekazania jej do lekarza POZ po zakończeniu terapii. Lekarz specjalista, uwzględniając informacje zgromadzone przez lekarza POZ, kieruje pacjenta na badania diagnostyczne, które potwierdzą albo wykluczą nowotwór (diagnostyka wstępna). Pacjent, u którego potwierdzono nowotwór, jest kierowany na pogłębioną diagnostykę, w celu określenia stopnia zaawansowania nowotworu, w tym liczby i miejsc przerzutów oraz zakwalifikowania do leczenia radykalnego. Na podstawie tych danych wielodyscyplinarny zespół (konsylium) podejmuje decyzje terapeutyczne oraz określa plan leczenia onkologicznego.

SYNTEZA

Realizacja pakietu onkologicznego skróciła wprawdzie czas oczekiwania na udzielenie świadczenia dla pacjentów z wystawioną kartą diagnostyki i leczenia onkologicznego, jednakże nie doprowadziła, w badanym okresie, do znaczącej poprawy w obszarach determinujących skuteczność leczenia onkologicznego. Efektywność leczenia zależy m.in. od wykrycia choroby w możliwie wczesnym jej stadium, postawienia precyzyjnej diagnozy, a w konsekwencji zastosowania optymalnych procedur terapeutycznych oraz kompleksowości i jakości udzielanych świadczeń.

Kartę DiLO uzyskała tylko część pacjentów, którzy ze względu na rozpoznanie kwalifikowali się do jej otrzymania. Ponadto dostęp do świadczeń, w ramach pakietu, ograniczał fakt, iż jedynie część podmiotów leczniczych, udzielających świadczeń onkologicznych, podpisała umowy o ich realizację w ramach pakietu, a spośród nich nie wszystkie faktycznie wykonywały takie umowy. W ocenie NIK szczególnie negatywnie należy ocenić brak możliwości wystawienia Karty DiLO przez lekarzy ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w sytuacji podejrzenia nowotworu złośliwego, lecz dopiero po jego definitywnym stwierdzeniu, co często wiązało się z wykonaniem biopsji. W takiej sytuacji rozliczanie, w ramach pakietu, było możliwe dopiero na etapie ambulatoryjnej diagnostyki pogłębionej, a nie wstępnej. W konsekwencji pacjenci, kwalifikujący się do pakietu z uwagi na rozpoznanie, pozbawieni zostali możliwości szybkiego wykonania badań diagnostycznych i podobnie, jak pozostali pacjenci musieli czekać w kolejkach osób oczekujących na udzielenie świadczenia.

Wystawienie Karty DILO, w podstawowej opiece zdrowotnej, nie zawsze było wynikiem przeprowadzenia diagnostyki przez lekarzy POZ. Stwierdzono bowiem zjawisko wystawiania Kart DILO w POZ także pacjentom już wcześniej zdiagnozowanym w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, leczeniu szpitalnym lub prywatnie. Proces diagnostyczny, w ramach pakietu, odbywał się głównie w szpitalu, tj. już po uzyskaniu potwierdzenia choroby nowotworowej, a nie na niższych szczeblach systemu, które zgodnie z założeniami miały zapewnić wykrywanie nowotworów na wczesnym etapie choroby. Wprowadzając pakiet onkologiczny założono, że w znacznej części podejrzenie nowotworu złośliwego nie potwierdzi się, jednakże w wielu przypadkach Karty DiLO były wystawiane dopiero po uzyskaniu potwierdzenia nowotworu, na dalszych etapach diagnostyki i leczenia onkologicznego. W poszczególnych województwach występowała duża, sięgająca blisko 280%, różnica w liczbie wydawanych Kart DiLO przypadających na 10 tys. mieszkańców.

Podmioty lecznicze udzielały świadczeń o zróżnicowanej jakości. W części skontrolowanych szpitali podejmowano leczenie pacjentów bez przeprowadzania kompletnych badań immunohistochemicznych i molekularnych. W konsekwencji pacjenci byli pozbawieni możliwości uzyskania niektórych dostępnych procedur terapeutycznych, co, jak wynika z informacji przekazanych przez konsultanta krajowego w dziedzinie onkologii klinicznej, negatywnie wpływa na skuteczność leczenia. Pośpiech we wprowadzaniu pakietu onkologicznego skutkował wprowadzeniem niedopracowanych merytorycznie i legislacyjnie regulacji. Szereg postulowanych wcześniej zmian zostało wprowadzonych do pakietu dopiero w trakcie jego realizacji, w celu wyeliminowania zaobserwowanych wad w funkcjonowaniu przyjętych rozwiązań.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK oceniła, że zasadne byłoby dokonanie przez Ministerstwo Zdrowia analizy wpływu wprowadzenia pakietu onkologicznego na dostęp do świadczeń, w tym diagnostycznych, dla innych pacjentów niż onkologiczni. Na ryzyko ograniczenia dostępności zwracali uwagę opiniujący projekt ustawy wprowadzającej pakiet onkologiczny.

Wnioski adresowane do Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczyły m.in.:

- podjęcia działań zmierzających do poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych zarówno w ramach pakietu onkologicznego jak i w ramach świadczeń limitowanych;
- uwzględniania w toku kontroli poprawności realizacji świadczeń z zakresu pakietu onkologicznego;
- weryfikacji spełniania warunków określonych w rozporządzeniach Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej oraz leczenia szpitalnego;
- przeprowadzenia postępowań wyjaśniających i kontrolnych w związku z udzieleniem świadczeń z zakresu brachyterapii niezgodnie z przyjętym przez Fundusz modelem finansowania, określonym w zarządzeniach Prezesa NFZ w rodzaju leczenie szpitalne;
- przeprowadzenia analizy odnośnie wyceny pakietów onkologicznych i ustalenia rzeczywistych kosztów udzielania świadczeń w ramach poszczególnych pakietów diagnostycznych.

Wnioski do podmiotów leczniczych, realizujących pakiet onkologiczny w podstawowej opiece zdrowotnej, dotyczyły m.in. wzmocnienia nadzoru nad:

- sprawozdawaniem do OW NFZ liczby świadczeń związanych z wydaniem Kart DiLO i danych dotyczących wykonywanej diagnostyki onkologicznej poprzedzającej wydanie tej karty;
- dołączaniem do dokumentacji medycznej pacjentów kopii wydanych Kart DiLO, w części dotyczącej zakresu lekarza POZ;
- prawidłowym wskazywaniem w Kartach DiLO kodów rozpoznań;
- kompletnością sporządzanej przez lekarzy dokumentacji medycznej;
- odnotowywania w dokumentacji medycznej pacjentów, prowadzonych przez lekarzy POZ działań profilaktycznych w zakresie chorób nowotworowych i edukacji zdrowotnej.

Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie

Delegatura w Białymstoku

P/16/059

CEL KONTROLI

Ocena, czy wdrożenie Podlaskiego Systemu Informacyjnego e-Zdrowie przyczynia się do uzyskania korzyści przez pacjentów, podmioty lecznicze i organy je tworzące.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego; 10 podmiotów leczniczych (z 26 objętych projektem), tj.: Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku, Białostockie Centrum Onkologii, Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej im. dr St.Deresza w Choroszczy oraz SP ZOZ: w Augustowie, Dąbrowie Białostockiej, Siemiatyczach, Sejnach, Sokółce, Szpital Ogólny w Wysokiem Mazowieckiem i Szpital Powiatowy w Zambrowie Sp. z o.o., pięć starostw powiatowych (z 10 objętych projektem): w Augustowie, Sejnach, Siemiatyczach, Sokółce i Wysokiem Mazowieckiem.

Kontrola była poprzedzona kontrolą rozpoznawczą w SP ZOZ w Bielsku Podlaskim, w Szpitalu Ogólnym w Grajewie i w Starostwie Powiatowym w Bielsku Podlaskim.

PROBLEM

Projekt Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie został zrealizowany w 26 podmiotach leczniczych i był współfinansowany w 85% z budżetu Unii Europejskiej (początkowo planowano go przeprowadzić w 28 podmiotach leczniczych, ale zrealizowano w 26, z powodu przejęć i połączeń szpitali, jakie miały miejsce już po jego rozpoczęciu).

Jednym z zakładanych efektów realizacji projektu miało być powstanie wojewódzkiej, zarządzanej centralnie platformy regionalnej, na której zarejestrowani pacjenci mogliby mieć (o ile wyrażą na to zgodę) dostęp do swojej dokumentacji medycznej prowadzonej w formie elektronicznej oraz do systemu zdalnej, elektronicznej rejestracji na wizytę do lekarza. Korzyścią z dostępu przez personel medyczny do elektronicznej formy dokumentów medycznych pacjenta leczonego w innym szpitalu, miało być przede wszystkim podwyższenie jakości opieki zdrowotnej, skrócenie czasu obsługi pacjenta oraz obniżenie kosztów badań, które nie będą niepotrzebnie powtarzane w każdej jednostce, do której zgłosi się pacjent. Organ założycielski, jako beneficjent projektu, w wyniku jego realizacji mógłby natomiast odstąpić od wymogu składania papierowych sprawozdań przez podległe mu podmioty lecznicze. Realizacja projektu wpisywała się w założenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 w jego Osi Priorytetowej IV: *Społeczeństwo informacyjne*.

Podobne regionalne projekty dotyczące e-Zdrowia zrealizowano dotychczas w ośmiu województwach, a w kolejnych pięciu były one w trakcie realizacji. Nie wszędzie jednak podobne projekty planowano, w trzech województwach nie było takich zamierzeń (nie było obowiązku ich realizacji). Jeśli nie powstaną, niemożliwa będzie do realizacji platforma P1 w modelu roboczo nazywanym 16+1. Pomimo, że projekty te łączy jedno hasło „e-Zdrowie", to funkcjonalności jakie niosą ze sobą, są bardzo różne.

SYNTEZA

Zakładane korzyści projektu Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie wpisywały się w strategie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju opartego na e-usługach. W ramach projektu, zrealizowanego kosztem 58 331,8 tys. zł, wyposażono podmioty lecznicze w nowoczesny sprzęt informatyczny wraz z oprogramowaniem i infrastrukturą sieciową.

Z powodu ograniczeń finansowych, projekt zaplanowano i zrealizowano tylko w 26 wybranych podmiotach leczniczych, w których w 2016 r. udzielono świadczeń jedynie co trzeciemu pacjentowi korzystającemu z publicznej opieki zdrowotnej w województwie podlaskim. W konsekwencji wyłącznie pacjenci korzystający ze świadczeń w tych podmiotach i personel w nich zatrudniony, mogli korzystać z wdrożonych rozwiązań. Z tego samego powodu nie zinformatyzowano wszystkich oddziałów szpitalnych (np. bloku operacyjnego, rehabilitacji) w jednostkach uczestniczących w projekcie.

Pomimo upływu ponad roku od rzeczowego zakończenia realizacji projektu i wyposażenia partnerów w pełni funkcjonalne narzędzia informatyczne (poza systemem raportowo-analitycznym), nie osiągnięto wszystkich zakładanych korzyści tego przedsięwzięcia.

Pacjentom nie zapewniono elektronicznego dostępu do ich kompletnej dokumentacji medycznej, a elektroniczna rejestracja wizyt była możliwa tylko do wybranych poradni i na niektóre godziny ich funkcjonowania.

Z powodu niewykorzystywania funkcjonalności systemów informatycznych, nie zapewniono szybkiego i bezpiecznego dostępu do dokumentów medycznych pacjentom, lekarzom oraz innym podmiotom leczniczym. Przyczyną tego mogło być również niewłączenie służb medycznych w proces planowania rozwiązań projektu. Szpitale nie wprowadziły też usprawnionego obiegu korespondencji, do czego miał służyć zakupiony do kontrolowanych jednostek za 703,1 tys. zł system elektronicznego obiegu dokumentów.

Z uwagi na niewłaściwy przepływ informacji pomiędzy wdrożonymi programami (niewłaściwa integracja), system raportowo-analityczny generował dane niezgodne ze stanem faktycznym. Przy pomocy tego narzędzia nie można było zatem zarządzać podmiotami leczniczymi oraz sprawować nad nimi nadzoru właścicielskiego.

Podmioty lecznicze nie zadbały o pełne bezpieczeństwo wrażliwych danych medycznych gromadzonych w systemach informatycznych. Powszechne było na przykład nieodbieranie byłym pracownikom dostępu do tych systemów.

W ocenie NIK, w przypadku większego zaangażowania partnerów i lidera projektu w wykorzystywanie funkcjonalności narzędzi informatycznych, nadal możliwe jest osiągnięcie wszystkich jego założonych korzyści dla każdej z grup interesariuszy. Zasadne też jest propagowanie rozwiązań projektu w innych podmiotach leczniczych i wspieranie ich wdrażania, aby mogła z jego rozwiązań korzystać jak największa grupa pacjentów i personelu medycznego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane do Marszałka Województwa Podlaskiego dotyczyły:

- rozważenia rozszerzania projektu o inne podmioty lecznicze i na wszystkie ich komórki organizacyjne, tak aby w przyszłości projekt mógł przynieść korzyści jak najliczniejszej grupie pacjentów i lekarzy;
- zapewnienia pozyskiwania od partnerów projektu rzetelnych informacji na temat wdrożenia i wykorzystywania systemów informatycznych zakupionych w ramach projektu.

Do dyrektorów szpitali NIK wnioskowała o:

- wzmożenie działań w zakresie informowania pacjentów o korzyściach projektu – powinno być to zadanie personelu medycznego;
- wykorzystywanie oprogramowania zakupionego w ramach projektu do wytwarzania elektronicznej dokumentacji medycznej oraz przechowywania i przekazywania jej na poziom regionalny;
- umożliwienie pacjentom rejestracji wizyt poprzez portal pacjenta do wszystkich poradni i na wszystkie godziny ich funkcjonowania;
- zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu raportowo-analitycznego, w tym wyegzekwowanie od dostawców oprogramowania usunięcia nieprawidłowości z uwagi na kończący się okres asysty powdrożeniowej;
- zapewnienie bezpieczeństwa przetwarzanych w systemach informatycznych danych osobowych pacjentów.

Do kierowników organów założycielskich NIK wnioskowała o wyegzekwowanie prawidłowego funkcjonowania systemu raportowo-analitycznego w podległych podmiotach leczniczych, co umożliwi wykorzystywanie portalu menedżerskiego do nadzoru nad podległymi podmiotami leczniczymi.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o rozważenie zmiany art. 23a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w sposób nakładający obowiązek zapewnienia pacjentom możliwości rejestracji wizyt drogą elektroniczną każdego dnia, w godzinach udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, czyli na takich samych zasadach jak w przypadku wizyt rezerwowanych drogą tradycyjną.

Opieka nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin

Delegatura w Katowicach

P/16/067

CEL KONTROLI

Ocena, czy funkcjonujący w Polsce powszechny system opieki zdrowotnej oraz usług społecznych i opiekuńczych dla osób z chorobą Alzheimera oraz ich rodzin jest skuteczny i efektywny.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, pięć urzędów wojewódzkich, pięć urzędów marszałkowskich, pięć zakładów opiekuńczo-leczniczych posiadających zawarty z oddziałami wojewódzkimi NFZ kontrakt na udzielanie świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej, pięć placówek podstawowej opieki zdrowotnej, pięć dziennych placówek opieki społecznej, pięć organizacji pozarządowych.

PROBLEM

Nie ma precyzyjnych danych światowych i krajowych dotyczących liczby chorych na chorobę Alzheimera. Według dostępnych danych (World Alzheimer Report 2016) na całym świecie w 2016 r. żyło 47,5 mln osób cierpiących na demencję, z których od 28,5 mln do 33,3 mln osób chorowało na chorobę Alzheimera. WHO przewiduje, że łączna liczba osób dotkniętych demencją w 2030 r. wyniesie 75,6 mln i do roku 2050 wzrośnie do 135,5 mln. Oznacza to, że liczba chorych na chorobę Alzheimera do 2050 r. zwiększy się trzykrotnie.

Ryzyko zachorowania na chorobę Alzheimera po ukończeniu 65 lat praktycznie podwaja się z upływem każdych kolejnych pięciu lat. Oznacza to, że na chorobę Alzheimera zachoruje 3% osób w grupie wiekowej 65-69 lat, 6% osób w grupie 70-74 lata i blisko połowa w grupie wiekowej 85+.

W Polsce chorobą Alzheimera może być dotkniętych nawet pół miliona osób. Do 2050 r. liczba ta, według różnych szacunków, wzrośnie nawet czterokrotnie. Mimo to ani Minister Zdrowia ani Minister Rodziny nie mają rzetelnych informacji na temat skali zjawiska, liczby chorych, ani kosztów leczenia i opieki. Dane, którymi dysponują są mocno niedoszacowane – nie mogą więc być wykorzystane ani do rzetelnego planowania ani też podejmowania działań. NIK zwraca uwagę, że skutki choroby Alzheimera dotykają całych rodzin, bo to na nie przenoszone są nie tylko finansowe, ale także społeczne i psychologiczne koszty opieki.

SYNTEZA

W ramach funkcjonującego w Polsce powszechnego systemu opieki zdrowotnej nie stworzono narzędzi dla skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów osób z chorobą Alzheimera oraz ich rodzin. Osoby te objęte są powszechnym systemem opieki społecznej, w ramach którego korzystano z narzędzi i zasobów standardowo stosowanych wobec ogółu osób starszych, nieuwzględniających w pełni specyficznych potrzeb tego środowiska. W ocenie NIK specyficzne potrzeby tej grupy chorych i szybki wzrost jej liczebności oraz przewidywane dalsze zmiany demograficzne i ich konsekwencje wymagają zindywidualizowanego podejścia.

Najsłabszą stroną obecnie funkcjonujących rozwiązań jest brak wypracowanego modelu leczenia i opieki nad osobami z chorobą Alzheimera, w szczególności: rozwiązań organizacyjnych, standardów postępowania diagnostycznego – w tym wczesnej kompleksowej diagnozy, placówek opieki dziennej i całodobowej, kadr medycznych i opiekuńczych. NIK zwróciła przy tym uwagę, że niemal cały ciężar opieki nad chorymi na Alzheimera przerzucony jest na ich rodziny oraz opiekunów.

Obecnie obowiązujące rozwiązania w zakresie opieki zdrowotnej w Polsce nie są nastawione na wczesne wykrycie zagrożenia chorobą: brakuje np. badań przesiewowych dla osób w wieku senioralnym, ale także mechanizmów dających możliwość postawienia szybkiej diagnozy umożliwiającej precyzyjne określenie z jakim rodzajem otępienia mamy do czynienia i podjęcie adekwatnego wielospecjalistycznego leczenia i rehabilitacji już na wczesnym etapie rozwoju choroby.

To właśnie precyzyjna diagnoza i rozstrzygnięcie, czy w danym przypadku występuje choroba Alzheimera czy też inna choroba otępienna ma kluczowe znaczenie dla wdrożenia odpowiedniego sposobu postępowania, terapii lub leczenia w przypadkach, w których jest to możliwe ze względu na odwracalny charakter zmian.

Lekarze podstawowej opieki zdrowotnej generalnie nie oceniali stanu funkcji poznawczych pacjentów w wieku senioralnym. Ustalenia kontroli wskazują, że zaledwie 3% Polaków w wieku 60+ miało badaną pamięć przez lekarza rodzinnego z jego własnej inicjatywy. Poza jednostkowymi przypadkami w dokumentacji pacjentów w wieku senioralnym nie zamieszczono w wywiadzie lekarskim zapisów dotyczących stanu funkcji poznawczych czy ew. symptomów wskazujących na ryzyko zmian neurodegeneracyjnych, uzasadniających skierowanie pacjentów do dalszej szczegółowej i specjalistycznej diagnostyki.

Aktywnie na rzecz wypracowania polityki zdrowotnej, opiekuńczej i społecznej wobec osób z chorobą Alzheimera oraz ich rodzin działały jedynie organizacje pozarządowe. Inicjowały one i brały udział w pracach nad propozycjami krajowych dokumentów strategicznych, dotyczących leczenia i opieki, jak również konsultowały projekty strategii wojewódzkich. Działania te nie doprowadziły jednak do rezultatu postulowanego i oczekiwanego przez sektor pozarządowy, tj. przyjęcia narodowego planu alzheimerowskiego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w ścisłej współpracy z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, mających na celu: wypracowanie i wdrożenie rozwiązań pozwalających na skuteczne rozwiązywanie problemów zdrowotnych i opiekuńczych osób z chorobą Alzheimera, w tym w szczególności:

- zabezpieczenie dostępu do wiarygodnych danych w celu poznania skali zjawiska oraz problemów osób chorych i ich opiekunów;
- opracowanie i wdrożenie standardów dotyczących wczesnego wykrywania symptomów choroby Alzheimera oraz standardów postępowania leczniczego i opiekuńczego wobec osób chorych.

DE LEGE FERENDA

Objęcie podmiotów prowadzących, na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówki sprawujące całodobową opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi i osobami w podeszłym wieku obowiązkiem zgłaszania przypadków występujących w tych jednostkach zakażeń służbom sanitarnym.

Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim

Delegatura w Lublinie

P/16/077

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności profilaktyki stomatologicznej dzieci i młodzieży.

ZAKRES PODMIOTOWY

Narodowy Fundusz Zdrowia Lubelski Oddział Wojewódzki (LOW NFZ), Urząd Miasta Lublin i 10 podmiotów realizujących świadczenia stomatologiczne.

PROBLEM

Próchnica u dzieci i młodzieży stanowi istotny problem zdrowotny i społeczny we współczesnym świecie. Intensywność jej występowania w naszym kraju jest bardzo wysoka. Analiza wyników monitoringu stanu zdrowia jamy ustnej z 2012 r. wskazywała m.in., że 80% dwunastolatków miała próchnicę, zaś w 2016 r. wartość ta wzrosła do 85%.

Organy prowadzące szkoły publiczne, a w tym gminy i starostwa, są zobowiązane – zgodnie z ustawą o systemie oświaty – do zapewnienia warunków sprawowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami, w ramach podstawowej opieki zdrowotnej finansowanej przez NFZ. Organizację profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą Minister Zdrowia określił w rozporządzeniu z 28 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 139 poz. 1133), ustalając zasady prowadzenia opieki nad dziećmi i młodzieżą objętymi obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki oraz kształcącymi się w szkołach ponadgimnazjalnych do ich ukończenia. Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia, lekarze dentyści sprawują profilaktyczną opiekę zdrowotną nad uczniami.

SYNTEZA

Zdecydowana większość uczniów z województwa lubelskiego miała możliwość systematycznego korzystania z usług stomatologicznych finansowanych ze środków publicznych, z zakontraktowanych przez NFZ świadczeń ogólnostomatologicznych dla dzieci i młodzieży do ukończenia 18. roku życia.

LOW NFZ prawidłowo przeprowadził postępowania konkursowe, a przyjęte obszary kontraktowania i poziom finansowania świadczeń stomatologicznych dla dzieci i młodzieży zapewniały do nich dostęp. Stwierdzono jednak, że LOW NFZ nie zawsze miał możliwość zawarcia potrzebnych umów, na terenie wszystkich powiatów województwa lubelskiego, głównie z powodu braku świadczeniodawców, gotowych do realizacji świadczeń stomatologicznych dla dzieci i młodzieży. Spowodowało to wystąpienie znacznych różnic w dostępie do świadczeń pomiędzy poszczególnymi powiatami.

Skontrolowane podmioty lecznicze prawidłowo realizowały w gabinetach szkolnych świadczenia stomatologiczne dla dzieci i młodzieży w zakresie profilaktyki. Opieką stomatologiczną objęto większość uczniów, a rodzice i dyrektorzy szkół doceniali możliwość skorzystania ze świadczeń stomatologicznych w miejscu nauki. Lekarze dentyści, na podstawie systematycznie prowadzonych badań stanu jamy ustnej, ocenili, że funkcjonowanie opieki stomatologicznej w szkołach – wykonywanie profilaktyki i bieżącego leczenia zębów – pozytywnie wpływa na stan zdrowia jamy ustnej dzieci i młodzieży. Jednak w ocenie Najwyżej Izby Kontroli, świadczeniodawcy nie prowadzili w szkołach wystarczających działań w zakresie edukacji prozdrowotnej dzieci i młodzieży, która ma największe znaczenie dla realizacji profilaktyki stomatologicznej.

Stwierdzono także przypadki stosowania amalgamatu do wypełnień ubytków w zębach dzieci. Ze względu na zawartość rtęci w amalgamacie niesie to ze sobą ryzyko negatywnego wpływu na zdrowie człowieka.

Miasto Lublin stworzyło odpowiednie warunki do sprawowania opieki stomatologicznej dla dzieci i młodzieży, w szczególności w zakresie objęcia profilaktyką i leczeniem młodzieży po ukończeniu 18. roku życia oraz finansowania procedur, które nie były ujęte w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych. Pomoc ta została jednak skierowana w większości przypadków do uczniów do 18. roku życia, objętych już opieką stomatologiczną finansowaną ze środków NFZ. Stwarzało to ryzyko podwójnego finansowania świadczeń ze środków publicznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do:
Ministra Zdrowia o:

- zintensyfikowanie działań w celu rozpowszechnienia wiedzy o możliwości korzystania z bezpłatnej profilaktyki oraz leczenia stomatologicznego dzieci i młodzieży;
- opracowanie minimalnego pakietu świadczeń stomatologicznych, wykonywanych obowiązkowo każdemu uczniowi w ramach opieki stomatologicznej finansowanej ze środków NFZ, który obejmowałby wykonywane w określonych odstępach czasowych m.in. badanie lekarskie jamy ustnej z instruktażem higieny, lakierowanie zębów, uszczelnianie bruzd zębowych lakiem szczelinowym;
- rozszerzenie granicy wieku do 19-20 lat w przypadku świadczeń skierowanych do dzieci i młodzieży, w celu objęcia opieką stomatologiczną wszystkich uczniów korzystających z usług szkolnych gabinetów stomatologicznych.

Prezydenta Miasta Lublin m.in. o:

- dokonywanie rzetelnych analiz sprawozdań przedkładanych przez realizatorów programu polityki zdrowotnej w celu zapewnienia uzyskania prawidłowych danych statystycznych z jego realizacji;
- określenie w programie polityki zdrowotnej mierników w sposób pozwalający na ocenę jego efektów, zgodnie z założonymi celami.

Dyrektora Lubelskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ o podjęcie działań w celu zwiększenia liczby kontroli świadczeniodawców realizujących świadczenia stomatologiczne dla dzieci i młodzieży w szkolnych gabinetach stomatologicznych.

Świadczeniodawców m.in. o:

- stosowanie w indywidualnej dokumentacji medycznej kompletnych, wymaganych oznaczeń świadczeniodawcy i pacjenta i dokonywanie w dokumentacji kompletnych opisów udzielonych świadczeń;
- prowadzenie dokumentacji potwierdzającej prawidłowy stan techniczny sprzętu medycznego, który jest wykorzystywany do udzielania świadczeń zdrowotnych;
- realizowanie świadczeń w szkolnych gabinetach stomatologicznych zgodnie z harmonogramem ustalonym w umowie z LOW NFZ;
- realizację świadczeń dla pacjentów do 18. roku życia po uzyskaniu zgody przedstawiciela ustawowego na ich wykonanie.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski o wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego (Dz. U. z 2017 r. poz. 193, ze zm.):

- zapisów umożliwiających stosowanie, w ramach świadczeń dla dzieci i młodzieży, materiałów światłoutwardzalnych do wypełniania ubytków we wszystkich zębach;
- obowiązku udzielania profilaktycznych świadczeń stomatologicznych, wskazanych w załączniku nr 10 do ww. rozporządzenia, każdemu uprawnionemu w określonym wieku.

Dopuszczanie do obrotu suplementów diety

Delegatura w Łodzi

P/16/078

CEL KONTROLI

Ocena zapewnienia w Polsce bezpieczeństwa suplementów diety.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Sanitarny, Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie, po osiem wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

PROBLEM

Suplementy diety, w myśl obowiązujących przepisów prawa żywnościowego, definiowane są jako środki spożywcze. Stąd też wynika ich powszechna dostępność, a prowadzone w ostatnim okresie na szeroką skalę kampanie reklamowe tych produktów, powodują wzrost zainteresowania nimi konsumentów. Rynek suplementów diety rozwija się w Polsce bardzo dynamicznie. W pierwszej połowie 2015 r. Polacy wydali na suplementy diety 1,54 mld zł, kupując 94,5 mln opakowań. To o 10 mln opakowań więcej niż w porównywalnym okresie 2014 r.

Tymczasem wiedza Polaków na temat suplementów diety oraz świadomość różnic między lekami bez recepty a suplementami diety jest na niskim poziomie. Przeprowadzone przez TNS Polska w 2014 r. badanie wykazało, że co czwarty Polak nie potrafił zdefiniować pojęcia „suplement diety", a tylko 27% pytanych trafnie określiło suplementy jako dodatek, uzupełnienie diety. Wiele osób mylnie uznało suplementy za „witaminy" (31%), czy „minerały" (8%), a aż 41% badanych przypisało suplementom diety właściwości lecznicze, których produkty te nie mają.

Wprowadzenie suplementu diety do obrotu po raz pierwszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga od podmiotu jedynie złożenia powiadomienia do Głównego Inspektora Sanitarnego, w którym podaje się m.in. nazwę i postać produktu, proponowaną kwalifikację, skład jakościowy i ilościowy oraz wzór oznakowania w języku polskim. W prowadzonym przez Głównego Inspektora Sanitarnego rejestrze produktów objętych powiadomieniem o pierwszym wprowadzeniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 2007 r. wpisano łącznie ponad 29 tys. produktów zakwalifikowanych przez wprowadzających do obrotu jako suplementy diety.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że brakuje adekwatnych i wystarczających działań informacyjnych ze strony odpowiedzialnych organów na rzecz zwiększenia świadomości społecznej na temat suplementów diety. Istotne jest, że suplementy diety powinny być stosowane w celu zmniejszenia niedoboru składników odżywczych w organizmie człowieka wówczas, gdy niemożliwe jest zapewnienie diety zaspokajającej jego wszystkie potrzeby żywieniowe. Tymczasem, wbrew definicji ustawowej, suplementy postrzegane były przez konsumentów jako produkty lecznicze, co zagrażało zdrowiu społecznemu. Dodatkowo, zdecydowanej większości suplementów obecnych na rynku nikt nie badał, a niektóre z nich zawierały składniki potencjalnie niebezpieczne dla zdrowia.

Wprowadzenie na rynek suplementu diety wymagało ze strony przedsiębiorcy jedynie złożenia powiadomienia do Głównego Inspektora Sanitarnego. Spełnienie tego warunku formalnego umożliwiało sprzedaż zgłoszonego produktu. Procedura weryfikacji powiadomienia ani ewentualne wszczęcie postępowania wyjaśniającego nie wstrzymywały jego dystrybucji. Dopóki odpowiedni organ nadzoru nie wydał decyzji o wycofaniu lub zakazie wprowadzania do obrotu, co – jak wykazała kontrola – trwało niekiedy wiele lat, konsumenci narażeni byli na spożywanie produktów zawierających składniki, które mogły zagrozić ich zdrowiu.

Nierzetelna realizacja zadań związanych z wprowadzaniem po raz pierwszy do obrotu suplementów diety, nieskuteczny nadzór nad ich jakością zdrowotną, a także w niedostatecznym stopniu prowadzona edukacja żywieniowa w zakresie tych produktów nie zapewniały w Polsce odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa suplementów diety. Przyczyny takiego stanu należy upatrywać głównie w niedostatecznie chroniących konsumentów regulacjach prawnych związanych z wprowadzaniem suplementów do obrotu, ich reklamą oraz nadzorem nad bezpieczeństwem tych produktów znajdujących się w obrocie.

W Głównym Inspektoracie Sanitarnym nie dostosowano warunków organizacyjnych (np. liczby pracowników) do wielkości rynku suplementów diety. W efekcie, ze znacznym opóźnieniem rozpoczynano weryfikację powiadomień, a także przez rażąco długi czas prowadzono zarówno proces weryfikacji, jak i postępowania wyjaśniające. W tym kontekście szczególnie uderzające w interes konsumentów było pozostawanie w obrocie przez wiele lat niezweryfikowanego produktu – jak stwierdzono w toku kontroli, często zawierającego niedozwolone, szkodliwe dla zdrowia składniki. W ocenie NIK obowiązujący system notyfikacji, pozwalający na wprowadzenie do obrotu suplementu diety natychmiast po złożeniu powiadomienia, stwarzał możliwość wystąpienia zagrożenia dla zdrowia lub życia konsumenta.

W związku z brakiem obowiązku prawnego przeprowadzania badań potwierdzających jakość i skład suplementu diety przed wprowadzeniem tego produktu do obrotu, podlegały one badaniom w ramach urzędowych kontroli żywności, ale dopiero po wprowadzeniu ich do obrotu i tylko w wybranym zakresie. Należy również zauważyć, że liczba przebadanych prób suplementów w stosunku do ogólnej liczby tych produktów ujętych w rejestrze GIS była bardzo niska – w okresie objętym kontrolą wyniosła ok. 8%. Uznając, że stosowane zgodnie z zaleceniem zamieszczonym na opakowaniu suplementy diety nie stanowią zagrożenia dla zdrowia i życia, organy Inspekcji Sanitarnej nie wykonywały kompleksowych badań próbek pod kątem zgodności faktycznego składu suplementu z umieszczonym na opakowaniu. Tymczasem zlecone przez NIK badania próbek suplementów diety w ww. kierunku wykazały ich niewłaściwą jakość. W ponad 1/3 badanych próbek probiotyków stwierdzono obecność nieokreślonych szczepów drobnoustrojów, zaś w 67% próbek badanych ilościowo – niższą niż deklarowana na opakowaniu, liczbę bakterii probiotycznych. Co więcej, w jednej próbce wykryto zanieczyszczenie produktu – obecność bakterii chorobotwórczych.

Nadzór sprawowany przez Głównego Inspektora Sanitarnego nad działalnością organów Inspekcji Sanitarnej w zakresie eliminowania z obrotu niebezpiecznych produktów był nieskuteczny. Dopiero po ok. czterech miesiącach zareagowano na przekazane wyniki badań laboratoryjnych suplementu diety, wskazujące na zafałszowanie produktu stymulantami, podobnymi strukturalnie do amfetaminy. Z wybranych do kontroli 45 suplementów diety, które nie powinny być wprowadzone do obrotu z uwagi na zawartość niedozwolonych składników, aż 38 (84%) w toku kontroli NIK znajdowało się w sprzedaży internetowej.

W Głównym Inspektoracie Sanitarnym nie monitorowano interakcji i działań niepożądanych wynikających ze stosowania suplementów diety, chociaż zadanie to przypisane zostało Zespołowi do spraw Suplementów Diety – organowi opiniodawczo-doradczemu Głównego Inspektora Sanitarnego działającemu w ramach Rady Sanitarno-Epidemiologicznej.

Również Minister Zdrowia nierzetelnie wypełniał obowiązki związane z nadzorem nad przestrzeganiem prawa żywnościowego w odniesieniu do suplementów diety. Nie dokonywał oceny ryzyka, nie analizował prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń niepożądanych, niebezpiecznych lub wyrządzających szkodę. W Ministerstwie Zdrowia nie zapewniono warunków organizacyjno-finansowych do realizacji przez Radę do spraw Monitoringu Żywności i Żywienia zadań związanych z funkcjonowaniem programu monitoringu na potrzeby oceny ryzyka. Co najmniej od 2011 r. Rada nie realizowała przypisanych jej zadań, a Minister Zdrowia nie zapewniając Radzie odpowiedniego finansowania, również nie mógł egzekwować od niej przygotowywania stosownych opracowań, uznawał tym samym, że brak aktywności Rady nie miał wpływu na efektywność prowadzenia monitoringu bezpieczeństwa żywności i żywienia.

Nierzetelny i w niedostatecznym zakresie sprawowany był nadzór przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz organy Inspekcji Sanitarnej nad reklamą suplementów diety. Minister Zdrowia zaś działań w tym zakresie nie podejmował w ogóle.

W obowiązującym stanie prawnym kary możliwe do nakładania przez organy Inspekcji Sanitarnej NIK oceniła – biorąc pod uwagę wielkość przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży suplementów diety – jako symboliczne. Wykorzystując tę sytuację, przedsiębiorcy zachęcali do kupowania tych produktów, stosując przy tym często informacje wprowadzające w błąd, gdyż sugerujące, że reklamowane produkty posiadają właściwości produktów leczniczych. Według statystyk reklama suplementów diety była przy tym bardzo skuteczna, biorąc pod uwagę stały wzrost sprzedaży tych produktów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane do Ministra Zdrowia dotyczyły m.in. podejmowania działań edukacyjnych i informacyjnych związanych z bezpieczeństwem stosowania suplementów diety, w celu ukształtowania w społeczeństwie odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych.

Wnioski skierowane do Głównego Inspektora Sanitarnego obejmowały m.in.:

- usprawnienie pracy komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przyjmowanie i rozpatrywanie powiadomień o suplementach wprowadzanych po raz pierwszy do obrotu na terytorium kraju oraz prowadzenie postępowań wyjaśniających;
- monitorowanie procesu wycofywania kwestionowanych suplementów diety z rynku, szczególnie internetowego i wzmożenie nadzoru nad sprzedażą internetową suplementów diety;
- monitorowanie reklam suplementów diety w mediach i na stronach internetowych i podejmowanie skutecznych działań w celu wyeliminowania reklam wprowadzających konsumenta w błąd;
- propagowanie w szerokim zakresie wiedzy na temat suplementów diety.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań legislacyjnych dotyczących zapisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia mających na celu:

- wprowadzenie systemu opłat za notyfikację suplementów diety;
- uregulowanie procedur wycofywania z rynku przez producenta lub dystrybutora suplementów diety bądź zaprzestania ich produkcji/dystrybucji i rezygnacji z wprowadzania do obrotu;
- wprowadzenie systemu ostrzegania konsumentów przed niezbadanymi suplementami diety znajdującymi się w obrocie, poprzez informowanie o fakcie nienotyfikowania danego suplementu diety;
- wydzielenie w rejestrze GIS kategorii suplementów diety, wobec których podjęto działania weryfikujące z uwagi na wątpliwości co do jakości zgłoszonych produktów (szczególnie ich bezpieczeństwa);
- wprowadzenie możliwości ustalania zerowego poziomu dla wybranych składników suplementów diety, gdy takie składniki, ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego, uznane zostaną za niebezpieczne w oparciu o dostępne dowody naukowe na istnienie konkretnego ryzyka, które ma być wyeliminowane albo ograniczone wyznaczeniem zerowego pułapu;
- podwyższenie kar finansowych dla podmiotów wprowadzających do obrotu niebezpieczne lub nielegalne suplementy diety do takiego poziomu, by były one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające;
- w odniesieniu do suplementów diety importowanych do Polski z państw trzecich, przyjęcie reguły uzależniającej ich wprowadzenie do obrotu od uprzedniego przedstawienia danych naukowych odnoszących się do jakości, szczególnie bezpieczeństwa (w sposób zgodny z zobowiązaniami konwencyjnymi Polski oraz UE);
- usunięcie niespójności między art. 87 ust. 5 pkt 3 ustawy o bżż a art. 86 ust. 1 tej ustawy.

W ocenie NIK, dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, istnieje potrzeba podjęcia przez Ministra Zdrowia działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania i dostosowania do potrzeb konsumentów regulacji prawnych w zakresie reklamy suplementów diety, w szczególności poprzez:

- wprowadzenie podwyższenia wysokości kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na przedsiębiorcę na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy o bżż za nieprzestrzeganie wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, w tym w zakresie prezentacji, reklamy i promocji;
- wprowadzenie obowiązku monitorowania reklam suplementów diety przez Głównego Inspektora Sanitarnego i Prezesa UOKiK;
- wprowadzenie zakazu wskazywania na etykietach, w prezentacji i reklamie na właściwości zapobiegawcze, lecznicze lub uzdrawiające choroby ludzkie suplementów diety lub odnoszące się do takich właściwości oraz określenie sankcji z tytułu naruszenia tego zakazu;
- wprowadzenie zakazu reklamy suplementów diety z wykorzystaniem wizerunku osób ze środowiska medycznego lub farmaceutycznego lub odwoływania się do osób sugerujących posiadanie wykształcenia medycznego lub farmaceutycznego lub odwoływania się do zaleceń takich osób;
- uregulowanie stosowanej przez firmy praktyki „umbrella branding" (znaków parasolowych), która budzi wiele wątpliwości prawnych w przedmiocie dopuszczalnego zakresu upodabniania do siebie produktów należących do różnych kategorii (dualizm produktowy).

Istnieje także potrzeba, aby Główny Inspektor Sanitarny opracował projekt odrębnych procedur przeprowadzania kompleksowej kontroli sprzedaży internetowej suplementów diety, w szczególności umożliwiających dokonywanie przez

Inspekcję Sanitarną zakupu suplementów diety w formie sprzedaży na odległość (sprzedaż internetowa), w celu pobrania próbek z zakupionego produktu do wykonania badań laboratoryjnych.

W ramach wniosków *de lege ferenda* NIK zgłosiła ponadto potrzebę:

- wprowadzenia obowiązku umieszczania na opakowaniach suplementów diety oraz w ich reklamie, w tym także telewizyjnej, odpowiednio czytelnych informacji, dostrzegalnych dla każdego konsumenta, o wielkości czcionki umożliwiającej zapoznanie się z informacją różnym grupom konsumentów, przy czym określenie „suplement diety" powinno być czytelne i zamieszczone w bezpośrednim sąsiedztwie nazwy handlowej;
- stworzenia rozwiązań umożliwiających realizację zadań Zespołu do spraw Suplementów Diety, polegających na: przygotowaniu listy składników roślinnych z uwzględnieniem ich maksymalnych dawek w suplementach diety, określaniu maksymalnych dawek witamin i składników mineralnych w zalecanej dziennej porcji w suplementach diety, powyżej których wykazują one działanie lecznicze, oraz monitorowaniu interakcji i działań niepożądanych suplementów diety.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK i art. 304 § 2 k.p.k., Prezes Najwyższej Izby Kontroli zawiadomił Prokuratora Generalnego, że w wyniku czynności podejmowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Łodzi w ramach kontroli P/16/078 *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*, stwierdzono fakty wskazujące na uzasadnione podejrzenie popełnienia następujących czynów:

- określonego w art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 197 § 1 k.k. oraz w art. 96 ust. 2 ustawy o bżż, polegającego na sprzedaży w internecie tzw. pigułki gwałtu, mającej za zadanie pomoc przy popełnieniu przestępstwa zgwałcenia, a przy tym szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka;
- określonego w art. 96 ust. 2 ustawy bżż, polegającego na wprowadzeniu do obrotu suplementu diety zawierającego bakterie chorobotwórcze z gatunku *Enterococcus faecium* (bakterie kałowe), a przez to szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka.

Z informacji przekazanej przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kutnie wynika, że proces wycofywania zafałszowanego suplementu został zakończony w listopadzie 2017 r. Z wprowadzonej do obrotu partii probiotyku w ilości 165 327 opakowań wycofano jedynie 29 824 opakowania. Sprzedano zatem odbiorcom końcowym 135 503 opakowania, tj. ponad 1 mln 355 tys. kapsułek.

Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej

Delegatura w Opolu

P/16/084

CEL KONTROLI

Ocena, czy implementacja do polskiego prawa postanowień dyrektywy 2011/24/UE wpłynęła na dostępność świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia w Katowicach, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Zielonej Górze i we Wrocławiu.

PROBLEM

Jednym z praw osobistych, jakie zostały zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest prawo do ochrony zdrowia. Prawu temu odpowiada obowiązek nałożony na władze publiczne, aby zapewniły obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W Polsce od wielu lat istnieją ograniczenia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej, wynikające m.in. z niewystarczającego poziomu finansowania przez publicznego płatnika. Powoduje to m.in. długi czas oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczenia, w sytuacji gdy podmioty lecznicze deklarują możliwość wykonania większej liczby świadczeń. Z drugiej strony stan zdrowia części osób oczekujących na pomoc medyczną, w tym diagnostykę, powoduje brak ich zdolności do pracy skutkujący wypłatą zasiłków chorobowych finansowanych przez ZUS. W listopadzie 2014 r. przepisy implementujące dyrektywę transgraniczną dały polskim pacjentom możliwość uzyskania ze środków publicznych zwrotu kosztów świadczenia opieki zdrowotnej, które w Polsce jest ujęte w katalogu świadczeń gwarantowanych, uzyskanego odpłatnie na terenie innego państwa członkowskiego UE. Z tej możliwości korzystać mogą jedynie osoby, które są w stanie samodzielnie sfinansować wykonane świadczenia, gdyż środki z NFZ przekazywane są w formie refundacji. W przypadku części świadczeń wprowadzone zostały ograniczenia w stosowaniu zwrotu kosztów poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania uprzedniej zgody, udzielanej w formie

decyzji administracyjnej dyrektora oddziału NFZ. Rezultatem wprowadzenia nowej regulacji prawnej jest finansowanie ze środków krajowych świadczeń wykonywanych poza granicami kraju.

SYNTEZA

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego praw pacjentów ujętych w dyrektywie transgranicznej nie wpłynęło istotnie na poprawę dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, pomimo że skontrolowane jednostki realizowały przepisane im w tym zakresie zadania. Zasadniczą przyczyną takiego stanu była niewielka skala planowego leczenia za granicą i jego koncentracja na leczeniu tylko jednego schorzenia – zaćmy.

Pomimo sukcesywnie zwiększanych wydatków na ochronę zdrowia oraz działań podejmowanych przez skontrolowane oddziały NFZ w celu zapewnienia dostępu do świadczeń, z uwagi m.in. na rosnące w kraju potrzeby zdrowotne, dla wielu osób nadal ograniczona była możliwość korzystania ze specjalistycznego leczenia. Dlatego też znaczące skrócenie czasu oczekiwania na świadczenie dotyczyło jedynie tych przypadków, w których pacjent samodzielnie sfinansował leczenie za granicą i wystąpił do NFZ o zwrot poniesionych na ten cel wydatków. Pozostałe osoby nadal miały ograniczoną możliwość korzystania ze specjalistycznego leczenia.

Z zabezpieczonych w latach 2014-2016 łącznie 1068,2 mln zł na finansowanie świadczeń udzielanych w ramach transgranicznej opieki zdrowotnej, wykorzystano jedynie 25,8 mln zł. Pozostałe środki dopiero w kolejnych latach przeznaczane były na zakup świadczeń udzielanych na terenie kraju. Na poziomie województw skala zainteresowania leczeniem za granicą nie była brana pod uwagę przy planowaniu środków na zakup świadczeń opieki zdrowotnej. Osoby poddające się planowanemu leczeniu za granicami kraju stanowiły mniej niż 0,1% wszystkich pacjentów, uzyskujących świadczenia zdrowotne finansowane ze środków Funduszu na terenie kraju, a udział dokonanych zwrotów kosztów świadczeń uzyskanych poza granicami kraju, stanowił nie więcej niż 0,03% wydatków NFZ.

Przyjęte w skontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjne oraz realizacja obowiązków, umożliwiały w większości przypadków poszanowanie praw pacjentów, w tym poprzez obsługę wnioskodawców ubiegających się o zwrot koszów leczenia za granicą lub o uzyskanie uprzedniej zgody na leczenie w innym kraju UE. Jednak zwiększająca się liczba wniosków dotyczących zwrotu kosztów powodowała wydłużanie czasu prowadzonych postępowań. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości świadczą o ograniczeniach aktualnego modelu organizacyjno-prawnego, wymuszających m.in. znaczne zaangażowanie oddziałów NFZ w prowadzenie takich postępowań.

Dotychczasowa skala świadczeń udzielanych obywatelom z innych państw UE, nie spowodowała ograniczenia dostępu uprawnionym do świadczeń finansowanych przez NFZ.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Zdaniem NIK zasadne jest kontynuowanie działań mających na celu umożliwienie świadczeniobiorcy wyboru ponadstandardowego wyrobu medycznego, w stosunku do stosowanego w ramach udzielania świadczenia gwarantowanego finansowanego przez publicznego płatnika, co wymagać będzie współpłacenia przez pacjenta za taki wyrób (dotyczyć to może np. wyboru rodzaju wszczepianych soczewek).

DE LEGE FERENDA

Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu uproszczenie, uregulowanej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.), procedury rozpatrywania wniosków o zwrot kosztów opieki zdrowotnej uzyskanej w innym niż RP kraju członkowskim UE i dokonywania zwrotów, w tym szczególnie poprzez rozważenie rezygnacji z obowiązku:

- zawiadamiania wnioskodawcy o zakończeniu postępowania dowodowego i wyznaczania terminu, do którego wnioskodawca może zapoznać się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i zgłaszać żądania – w przypadku, gdy zostały spełnione przesłanki do dokonania zwrotu, a materiał dowodowy ogranicza się do dokumentów załączonych przez świadczeniobiorcę do wniosku;
- wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu kosztów – w przypadku, gdy świadczeniobiorca przedłożył wszystkie wymagane dokumenty, uprawnienie do otrzymania zwrotu jest bezsporne, a kwota przypadająca do zwrotu wynika z ujednoliconych cenników (uśrednione ceny stosowane w rozliczeniach między podmiotem zobowiązanym do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych a świadczeniodawcami);.

Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań w celu wypracowania i wdrożenia w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych mechanizmów zapewniających osobom, które skorzystały z opieki zdrowotnej poza granicami kraju i wymagają dalszej obserwacji medycznej, dostępu do obserwacji, jaka byłaby zapewniona w przypadku skorzystania z opieki zdrowotnej na jego terytorium.

Dostępność terapii przeciwbólowej

Delegatura w Poznaniu

P/16/088

CEL KONTROLI

Ocena, czy podmioty lecznicze prowadzące szpitale skutecznie leczą ból – czy personel medyczny szpitali stosuje ustalone reguły, zasady i wytyczne dotyczące oceny natężenia bólu i monitorowania skuteczności leczenia bólu.

ZAKRES PODMIOTOWY

32 podmioty lecznicze, z terenu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

PROBLEM

Badania wskazują, że w Polsce z powodu bólu przewlekłego cierpi 20% społeczeństwa, przy czym u części – ponad 5%, jest to ból o bardzo dużym nasileniu. W chorobie nowotworowej z bólem zmagają się niemal wszyscy chorzy. Według specjalistów, dla skutecznego uśmierzania bólu niezbędne są systematyczne pomiary natężenia bólu i ocena efektów jego leczenia. Monitorowanie skuteczności powinno się odbywać przez cały okres leczenia. Kluczowa też dla zastosowania odpowiedniej terapii jest odpowiednia komunikacja z pacjentem i jego edukacja.

Podstawową metodą leczenia bólu jest farmakoterapia. Pod względem liczby leków przeciwbólowych sprzedanych bez recepty Polska jest na piątym miejscu w Europie. Natomiast wykorzystywanie silnych leków opioidowych, szczególnie skutecznych w leczeniu bólu ostrego – jest u nas średnio pięciokrotnie rzadsze niż w Europie. Zgodnie z powszechną opinią, opór wobec stosowania opioidów w Polsce wynika z obaw przed uzależnieniem, choć dane europejskie takiego ryzyka nie potwierdzają, jeżeli leki te są stosowane zgodnie z zaleceniami medycznymi. Jednocześnie tylko mieszkańcy 1/3 powiatów mogą skorzystać ze specjalistycznej porady dotyczącej leczenia bólu na obszarze własnego powiatu.

SYNTEZA

W większości skontrolowanych szpitali – zaniedbując ustalony przez Ministra Zdrowia obowiązek – nie opracowano i nie wdrożono zasad postępowania zapewniających leczenie i monitorowanie skuteczności leczenia bólu u wszystkich pacjentów, którzy odczuwają ból, bez względu na charakter tego bólu.

Personel medyczny wszystkich skontrolowanych szpitali podejmował działania w celu uśmierzania bólu towarzyszącego pacjentom, jednak w ocenie NIK, niewdrożenie sformalizowanych zasad postępowania personelu medycznego związanych z leczeniem bólu, poza naruszeniem wymogu prawnego, pozbawiało pacjentów gwarancji realizowania ich prawa do działań przeciwbólowych w czasie hospitalizacji. W efekcie pacjenci nie zawsze mieli zapewniony dostęp do leczenia bólu, które byłoby adekwatne do stopnia jego natężenia. Procedury leczenia bólu i oceny skuteczności tego leczenia u wszystkich pacjentów odczuwających ból opracowano i wdrożono tylko w 1/3 skontrolowanych szpitali. W pozostałych placówkach, nawet jeśli procedury ustalono, nie zawsze były one stosowane. Tylko w dwóch szpitalach – spośród 32 skontrolowanych – ustalono i w pełni stosowano zasady ujęte w wewnętrznej procedurze leczenia i oceny skuteczności leczenia bólu. U pacjentów tych szpitali prowadzono systematyczne pomiary natężenia bólu oraz dokonywano regularnej oceny efektów wdrożonego leczenia przeciwbólowego, co rzetelnie odnotowywano w dokumentacji medycznej.

Nieprawidłowości dotyczące prowadzenia dokumentacji medycznej operowanych i nieoperowanych pacjentów odczuwających ból stwierdzono w przypadku niemal wszystkich (30 z 32) skontrolowanych szpitali, natomiast usystematyzowanych informacji na temat stopnia natężenia bólu oraz skuteczności zastosowanego leczenia nie odnotowano w dokumentacji żadnego z pacjentów 11 szpitali (35%). W kolejnych 19 placówkach (59%) informacje takie odnotowano tylko w odniesieniu do części pacjentów odczuwających ból, a w dokumentacji pozostałych chorych bądź takich informacji nie odnotowano, bądź odnotowywano je niesystematycznie. W ocenie NIK brak w dokumentacji medycznej informacji na temat stopnia natężenia bólu uniemożliwiał lub znacznie utrudniał rzetelną ocenę skuteczności zastosowanego leczenia.

Personel medyczny skontrolowanych szpitali w ograniczonym zakresie stosował zalecenia ekspertów, m.in. z dziedziny leczenia bólu, dotyczące informowania pacjentów o możliwościach, korzyściach i zagrożeniach związanych z uśmierzaniem bólu. Informacje te powinny być przekazywane nie tylko ustnie, ale również pisemnie, co ma ułatwić ich zrozumienie. W 69% szpitali pacjentom przekazywano tylko słowną informację o bólu i metodach jego leczenia. W 22% szpitali przekazywano pisemną informację o bólu tylko pacjentom operowanym. Jedynie w trzech szpitalach (9%) wszystkim pacjentom udostępniono ulotki informacyjne o bólu i metodach jego leczenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła też uwagę, że wzrosła liczba pacjentów oczekujących na specjalistyczną poradę dotyczącą leczenia bólu. Zgodnie ze stanem na dzień 31 marca 2016 r. łącznie w sześciu skontrolowanych poradniach w kolejce do specjalisty z zakresu leczenia bólu czekało 738 pacjentów, a pięć miesięcy później już 851. W skrajnym przypadku czas oczekiwania na wizytę wynosił cztery miesiące.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu zwiększenia nacisku w procesie nauczania przyszłych lekarzy i pozostałej kadry medycznej na zagadnienia związane z leczeniem bólu, a w stosunku do przedstawicieli zawodów medycznych, na stałe podnoszenie kwalifikacji w tym zakresie;
- Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, o przeanalizowanie dostępności świadczeń zdrowotnych w poradniach leczenia bólu i dostosowanie wielkości nakładów finansowych na te świadczenia, adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie wyników kontroli, wniosła do Ministra Zdrowia o rozważenie wprowadzenia obowiązku dokumentowania pomiarów natężenia bólu we wszystkich podmiotach udzielających świadczeń zdrowotnych.

Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy

Delegatura we Wrocławiu

P/16/098

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania organów administracji publicznej ograniczyły dostępność środków zastępczych (dopalaczy) i ich dystrybucję.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Sanitarny, Komenda Główna Policji, Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji, osiem powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, dwie graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne, osiem powiatowych (miejskich) komend Policji oraz pięć izb celnych.

PROBLEM

Dopalacze to rodzaj syntetycznych substancji psychoaktywnych o działaniu podobnym do narkotyków. W sprawach związanych z dopalaczami nie stworzono opisu przestępstwa, którego znamiona obejmowałyby środki zastępcze, z uwagi na ich specyfikę i różnorodny, zmieniający się skład produktów oferowanych jako wyroby kolekcjonerskie, nawóz do kwiatów, sól do kąpieli, ozdoby choinkowe z umieszczonymi na opakowaniach informacjami, że produkt nie jest przeznaczony dla ludzi lub może być szkodliwy w przypadku spożycia. Ustawodawca przyjął zatem, iż osiągnięcie oczekiwanych rezultatów w postaci szybkiej eliminacji niepożądanego zjawiska społecznego, jest możliwe na drodze administracyjnej, a nie karnej.

Wskutek plagi zatruć dopalaczami w 2010 r. organy państwa podjęły szeroko zakrojone działania, w wyniku których zamykano sklepy z dopalaczami i wycofywano z obrotu na terenie całego kraju tego rodzaju produkty, co doprowadziło do ograniczenia ich dostępności w Polsce. Walka organów państwa z tym niebezpiecznym zjawiskiem nie okazała się jednak trwale skuteczna, w szczególności w sytuacji zachodzących w kolejnych latach dynamicznych zmian na rynku sprzedaży dopalaczy, polegających w głównej mierze na przeniesieniu ich dystrybucji ze stacjonarnych sklepów do internetu, a także sprzedaży bezpośredniej (dealerskiej), tak jak tradycyjnych narkotyków.

Uregulowania prawne, nakładające głównie na Państwową Inspekcję Sanitarną obowiązek przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu dopalaczy, przy zastosowaniu norm prawa administracyjnego nie przełożyły się na trwałe zapobieganie temu zjawisku.

SYNTEZA

Procedura budowania katalogu substancji kontrolowanych polegająca na dopisywaniu do listy substancji zabronionych, którymi obrót jest sankcjonowany karnie, kolejnych szkodliwych związków wykrytych w dopalaczach okazała się długotrwała i nieskuteczna w obliczu możliwości szybkiej modyfikacji ich składu chemicznego. Pomimo informowania Ministra Zdrowia przez podmioty prowadzące badania dopalaczy o substancjach mających udowodniony negatywny wpływ na organizm ludzki, przez ponad cztery lata nie rozszerzono listy substancji kontrolowanych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała ponadto, że podawanie do publicznej wiadomości rekomendacji zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi, związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, istotnych z punktu widzenia profilaktyki, umożliwiało opracowywanie z wyprzedzeniem i wprowadzanie na rynek nowych produktów zawierających kolejne generacje zmodyfikowanych substancji aktywnych, nieobjętych sankcjami karnymi.

Uprawnienia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej były nieadekwatne do podmiotów prowadzących nielegalną działalność. Zasoby kadrowe i środki finansowe przeznaczone na realizację tych zadań były ograniczone, a obowiązujące przepisy nie nadążały za dynamicznymi zmianami na rynku dopalaczy. Państwowa Inspekcja Sanitarna nie dysponowała też narzędziami pozwalającymi skutecznie przeciwdziałać niestacjonarnym kanałom dystrybucji, szczególnie w sytuacji, gdy rozwijała się sprzedaż tych środków za pośrednictwem polskojęzycznych domen internetowych zarejestrowanych poza granicami kraju.

Realizowane w asyście funkcjonariuszy Policji kontrole sanitarne przynosiły efekty w postaci zabezpieczenia znacznych ilości środków zastępczych. Niemniej rezultaty akcyjnych działań, polegających w głównej mierze na zamykaniu stacjonarnych punktów sprzedaży, okazywały się krótkotrwałe. Znacząca część zabezpieczonych substancji, z powodu przewlekłości prowadzonych postępowań, braku środków na ich przebadanie, jak również wątpliwości prawnych związanych z możliwością zniszczenia tych produktów, zalegała latami w magazynach Policji bądź siedzibach stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Wymierzane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej kary pieniężne nie spełniały swej roli, gdyż na ogół nie były uiszczane, także pomimo podejmowanych działań celem dochodzenia tych należności. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w latach 2010-2016 wymierzyły w całym kraju łącznie 64,8 mln zł kar, a do budżetu państwa wpłynęło zaledwie 2,8% tej kwoty, tj. 1,8 mln zł. W ocenie NIK takie okoliczności skutkowały rzeczywistą bezkarnością podmiotów zajmujących się tym nielegalnym procederem.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań przez Ministra Zdrowia w zakresie:

- opracowania i wdrożenia jednolitego systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania w sytuacji pojawiania się na rynku nowych, nieznanych substancji, m.in. poprzez zapewnienie sprawnego monitorowania zatruć, gromadzenia informacji i formułowania ostrzeżeń o takich przypadkach, w oparciu o prawnie usankcjonowane obowiązki podmiotów zaangażowanych w ten system;
- korzystania z trybu odrębnego przy rozpatrywaniu projektów zmian ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz rozporządzenia w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych w zakresie uzupełniania wykazów środków odurzających i substancji psychotropowych oraz wykazu nowych substancji psychoaktywnych;
- prowadzenia bieżącego monitoringu skuteczności stosowania środków i działań wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla zdrowia publicznego, których źródłem są środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne;
- zweryfikowania w aspekcie ustaleń niniejszej kontroli ustawowych uprawnień organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także obsady kadrowej i sposobów finansowania zadań realizowanych na rzecz ograniczania podaży dopalaczy.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Prezesa Rady Ministrów o zainicjowanie międzyresortowych działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia optymalnych narzędzi oraz systemowych rozwiązań prawnych zapewniających realne ograniczenie podaży środków zastępczych, m.in. poprzez rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie zdefiniowania w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii pojęcia „środek zastępczy" w taki sposób, aby wytwarzanie, wprowadzanie do obrotu i przywóz substancji, określanych aktualnie jako środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne, podlegały odpowiedzialności karnej;
- Ministra Zdrowia o ujednolicenie przepisów dotyczących uprawnień właściwych państwowych inspektorów sanitarnych w zakresie orzekania o przepadku i zniszczeniu zabezpieczonych produktów, stanowiących środki zastępcze, o którym

mowa w art. 44c ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, gdy w analogicznej sytuacji o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów kategorii 1 orzeka sąd na wniosek wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego lub Naczelnego Inspektora Farmaceutycznego Wojska Polskiego;
- Ministra Zdrowia o określenie aktem prawnym sposobu i trybu transportowania, przechowywania i przekazywania do badań przez Państwową Inspekcję Sanitarną ujawnionych produktów stanowiących środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne, lub co do których istnieje takie podejrzenie.

Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2016 roku

Departament Zdrowia

P/17/056

CEL KONTROLI

Ocena efektywności wydatkowania środków przez Narodowy Fundusz Zdrowia i dostępności świadczeń zdrowotnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia.

PROBLEM

Koszty NFZ w 2016 r. wyniosły prawie 74 mld zł, z tego koszty świadczeń zdrowotnych sięgnęły blisko 70 mld zł. Wydatki bieżące na ochronę zdrowia w Polsce w 2016 r. stanowiły 6,4% PKB, co znacząco odbiegało od wartości notowanych w innych krajach europejskich. Podobnie sytuacja przedstawiała się przy porównaniu kwot wydatkowanych na jednego mieszkańca w krajach Unii Europejskiej.

System ochrony zdrowia w naszym kraju jest niedofinansowany, co powoduje, że dostęp do świadczeń medycznych jest wciąż znacznie ograniczony. Średni czas oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczenia wydłużył się w przypadku większości analizowanych oddziałów, pracowni, zakładów i poradni. Nadal występują też znaczące dysproporcje w dostępie do świadczeń pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ, a w konsekwencji pacjenci w poszukiwaniu lekarzy specjalistów muszą jeździć do sąsiednich województw. Niedofinansowanie ochrony zdrowia sprawia także, że koszty leczenia przerzucane są na chorych.

Udział wydatków bezpośrednich, ponoszonych przez pacjentów, w wydatkach na ochronę zdrowia ogółem był w Polsce w 2015 r. wysoki i wynosił 23,2%, podczas gdy przykładowo we Francji – 6,8%, w Niemczech – 12,5%, w Czechach – 13,7%, a w Słowacji – 18,4%. W 2016 r. polscy pacjenci musieli płacić z własnej kieszeni na ochronę zdrowia jeszcze więcej – wydatki te wzrosły do 23,4% wydatków ogółem, podczas gdy np. wydatki Szwedów spadły z 15,2% w 2015 r. do 14,9% w 2016 r. Rosnący udział wydatków ponoszonych przez pacjentów pogłębia nierówności społeczne w dostępie do świadczeń zdrowotnych.

SYNTEZA

Pomimo zwiększenia w 2016 r. wartości umów zawartych ze świadczeniodawcami o 3,2 mld zł, dostęp pacjentów do świadczeń nie poprawił się. Blisko połowę z tych środków (45,2%) przeznaczono na podwyżki wynagrodzeń personelu medycznego.

Przychody NFZ w 2016 r. wyniosły 73,8 mld zł i były o 4,9% wyższe niż w 2015 r. (blisko 70,4 mld zł). Największy udział w przychodach stanowiły przychody z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne z ZUS i KRUS, które wyniosły łącznie nieco ponad 70,1 mld zł. Zrealizowane przez NFZ w 2016 r. koszty ogółem wyniosły prawie 74 mld zł i stanowiły 98,5% planu. Były one o 4,8% wyższe niż w 2015 r.

NFZ nie wykorzystał w 2016 r. ponad 700 mln zł na sfinansowanie deficytowych świadczeń, zmniejszając zaplanowaną stratę do 121 mln zł, przy pierwotnie planowanej 926 mln zł. W ocenie NIK Fundusz mógł zwiększyć finansowanie w newralgicznych obszarach świadczeń, jak miało to miejsce w 2015 r., lub sfinansować nierozliczone świadczenia wykonane ponad limit określony w umowach (417 mln zł).

Podobnie jak w latach ubiegłych (2011-2015), w 2016 r. nadal utrzymywały się dysproporcje w dostępie do świadczeń, pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ, mierzone zarówno ich liczbą i wartością przypadającą na 10 tys. uprawnionych, jak i czasem oczekiwania na ich udzielenie. Spowodowane to było w szczególności deficytem lekarzy specjalistów oraz nierównomiernym rozmieszczeniem kadry i placówek medycznych na terenie kraju. Ponadto w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, rehabilitacji leczniczej oraz profilaktycznych programach zdrowotnych zakupiono mniejszą liczbę świadczeń, zarówno ogółem, jaki i w przeliczeniu na 10 tys. uprawnionych, niż w roku 2015.

Z ustaleń NIK wynika, że czas oczekiwania na udzielenie świadczenia w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej wydłużył się, podobnie jak w większości badanych przypadków w rehabilitacji leczniczej. Wśród procedur medycznych, na które były prowadzone odrębne listy oczekujących, długi czas oczekiwania w 2016 r. został odnotowany m.in. na następujące świadczenia: zabiegi w zakresie soczewki – zaćma, endoprotezoplastyka stawu kolanowego i biodrowego, świadczenia rezonansu magnetycznego i tomografii komputerowej. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z danymi OECD z 2015 r., w przypadku endoprotezoplastyki stawu kolanowego i biodrowego Polska należała do grupy krajów o najdłuższym czasie oczekiwania na uzyskanie świadczenia spośród wszystkich analizowanych państw. Również w przypadku leczenia zaćmy czas oczekiwania w Polsce był najdłuższy.

W niektórych województwach nie zapewniono dostępu do wszystkich rodzajów świadczeń. Pomimo przeprowadzenia w 2015 r. przez NFZ postępowań uzupełniających, które miały na celu poprawę dostępu do świadczeń zdrowotnych, cel ten nie został w pełni osiągnięty. Spośród 10 analizowanych zakresów świadczeń w lecznictwie szpitalnym, tylko na terenie Dolnośląskiego OW Funduszu zapewniono pacjentom pełny dostęp do świadczeń.

W ocenie NIK struktura świadczeń, finansowanych ze środków NFZ, jest niekorzystna dla płatnika publicznego z uwagi na duży udział kosztów leczenia szpitalnego, które jest leczeniem najdroższym i stanowi prawie połowę kosztów wszystkich świadczeń (wzrost z 47,5% w 2010 r. do 49,4% w 2016 r.). Tak wysoki udział kosztów leczenia szpitalnego w kosztach świadczeń ogółem, może świadczyć o nadmiernym diagnozowaniu i leczeniu pacjentów w trybie hospitalizacji, a tym samym niedostatecznej roli ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. W 2016 r. koszty podstawowej opieki zdrowotnej to 13,3%, refundacji aptecznej – 11,4% i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej – 8,2%.

Wydatkowanie środków przez Narodowy Fundusz Zdrowia w 2016 r. nie było więc w pełni efektywne, a w porównaniu z rokiem poprzednim nie stwierdzono poprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Po kontroli w Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia Najwyższa Izba Kontroli wnosiła m.in. o:

- rzetelne planowanie kosztów i monitorowanie ich wykonania w trakcie roku, a także podjęcie działań dyscyplinujących w zakresie realizacji planu kosztów po zakończeniu postępowania wyjaśniającego przyczyny przekroczenia założonych limitów;
- podjęcie skutecznych działań w celu ograniczenia kosztów z tytułu wypłaconych kar, grzywien i odszkodowań;
- kontynuowanie działań w celu optymalizacji struktury kosztów świadczeń, w tym zwiększenia roli i znaczenia lecznictwa otwartego w procesie leczniczym.

Wnioski skierowane do Ministra Zdrowia dotyczyły m.in. kontynuowania prac mających na celu zmianę niekorzystnej struktury świadczeń finansowanych ze środków publicznych, eliminowanie różnic w dostępie do świadczeń i zapewnienie odpowiednich rozwiązań informatycznych w funkcjonowaniu służby zdrowia.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o zmianę zasad refundacji wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie osoby uprawnionej, przez nowelizację ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, a do czasu wprowadzenia regulacji ustawowych poprzez zmianę aktów prawnych, do których Minister Zdrowia posiada upoważnienie ustawowe, w celu eliminacji lub ograniczenia występowania negatywnych zjawisk w tym obszarze.

Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2

Departament Zdrowia

P/17/057

CEL KONTROLI

Ocena, czy system ochrony zdrowia zapewnia wczesne wykrycie osób zagrożonych i chorych na cukrzycę typu 2 oraz wdrażanie skutecznych metod leczenia tego schorzenia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia oraz świadczeniodawcy: siedemnastu – ambulatoryjna opieka zdrowotna, siedmiu – leczenie szpitalne.

PROBLEM

Według danych NFZ na koniec 2016 r. liczba pacjentów chorych na cukrzycę typu 2 wynosiła 1657,7 tys. osób (wzrost o 1,14% w stosunku do roku 2015). Dane te są zaniżone bowiem część osób cierpiących na tę chorobę pozostaje niezdiagnozowane, nie wie, że choruje. W roku 2015 w Polsce rozpoznano 41,2 tys. nowych przypadków zachorowań na cukrzycę, a w 2016 r. – 42,0 tys., a więc nastąpił wzrost zachorowań o 1,9%.

Ze względu na rozpowszechnienie cukrzycy oraz wzrastającą częstość jej występowania uważa się ją za chorobę cywilizacyjną. Stanowi ona ważny problem społeczny, gdyż od momentu rozpoznania leczenie cukrzycy trwa całe życie. Leczenie chorób przewlekłych – a w tym przypadku cukrzycy – stanowi duże obciążenie dla płatników świadczeń zdrowotnych. Ponadto cukrzyca i jej powikłania powodują powstanie negatywnych skutków ekonomicznych – ponieważ stanowią duże obciążenie dla bliskich chorego oraz mogą skutkować utratą możliwości wykonywania pracy.

Łączne koszty leczenia pacjentów chorych na cukrzycę typu 2, sfinansowane przez NFZ, wyniosły 1710,1 mln zł w 2016 r. (bez kosztów leczenia powikłań), co stanowi wzrost o 8,5% w stosunku do 2015 r.

SYNTEZA

Zadania systemu ochrony zdrowia, związane z zapobieganiem, wczesnym wykrywaniem oraz leczeniem cukrzycy typu 2, nie były realizowane skutecznie. Działania ministra, odpowiedzialnego za kształtowanie polityki zdrowotnej państwa były niewystarczające, pomimo uznania cukrzycy za chorobę cywilizacyjną oraz wskazania, że jednym z priorytetów zdrowotnych jest przeciwdziałanie tej chorobie. Nie opracowano ogólnokrajowej strategii ukierunkowanej na prewencję, leczenie oraz opiekę nad osobami chorymi na cukrzycę. Do opracowania krajowych programów przeciwdziałania cukrzycy wzywa kraje członkowskie Unii Europejskiej Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2012 r. w sprawie działania w walce z epidemią cukrzycy w UE.

Minister Zdrowia nie rozpoznał, w wystarczającym stopniu, potrzeb zdrowotnych ludności w badanym zakresie i nie określił liczby lekarzy diabetologów niezbędnych do sprawowania opieki nad populacją pacjentów chorych na cukrzycę. W ograniczonym zakresie upowszechniana była również edukacja diabetologiczna. Do czasu zakończenia kontroli, Minister Zdrowia nie wprowadził na listy leków refundowanych ani jednego leku z grupy leków inkretynowych i grupy flozyn. W efekcie polscy pacjenci nie mają dostępu do innowacyjnego leczenia cukrzycy typu 2. W ocenie NIK refundacja niektórych z tych leków przez płatnika publicznego mogłaby wpłynąć na poprawę efektów leczenia, a tym samym zmniejszenie ryzyka wystąpienia powikłań.

Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia podejmował działania zmierzające do poprawy leczenia pacjentów z cukrzycą typu 2 i ograniczenia jej powikłań. Nie doprowadziły one jednak do poprawy dostępności świadczeń dla pacjentów diabetologicznych. Świadczy o tym, przede wszystkim wzrost liczby pacjentów oczekujących na wizytę w poradni diabetologicznej i na hospitalizację, wydłużający się czas oczekiwania na udzielenie świadczenia, a także zmniejszająca się liczba świadczeniodawców realizujących umowy z NFZ. Świadczenia w ramach kompleksowej ambulatoryjnej opieki specjalistycznej i kompleksowego leczenia ran przewlekłych finansowane były tylko przez niektóre OW NFZ. Tym samym nie zapewniono wszystkim pacjentom równego dostępu do tego typu świadczeń na terenie kraju.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono kontrolując świadczeniodawców ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Brak odpowiednich wpisów w dokumentacji medycznej wskazywał, że lekarze nie stosowali zasad postępowania medycznego wobec osób zagrożonych cukrzycą i pacjentów chorych na cukrzycę typu 2, wskazanych w zaleceniach Polskiego Towarzystwa Diabetologicznego, lub nierzetelnie prowadzili dokumentację. Skutkiem niestosowania wspomnianych zasad przez część świadczeniodawców, ale także – jak wynika z wyjaśnień kadry medycznej – niestosowania się pacjentów do zaleceń lekarzy, były niedostateczne wyniki leczenia oraz wysokie koszty leczenia powikłań cukrzycy typu 2.

W ocenie NIK efektem skoordynowanych działań, podejmowanych przez organy władzy publicznej we współpracy z podmiotami leczniczymi, a także organizacjami działającymi na rzecz pacjentów, powinno być także upowszechnienie zdrowego stylu życia, obejmującego aktywność fizyczną i sposoby odżywiania się; co powinno sprzyjać ograniczeniu występowania cukrzycy typu 2 w naszym kraju.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli:

- uznała za zasadne przygotowanie przez Ministra Zdrowia ogólnopolskiego, kompleksowego programu działań mających na celu zapobieganie, wczesną diagnozę i leczenie cukrzycy, podjęcie działań w celu oszacowania populacji chorych niezdiagnozowanych, którzy nie wiedzą, że chorują na cukrzycę i wypracowanie metod dotarcia do tych osób z odpowiednią informacją o objawach i skutkach tej choroby, a także zachęcenia ich do wykonania odpowiedniej diagnostyki i rozpoczęcia terapii oraz zintensyfikownie działań mających na celu opracowanie modelu planowania kadr medycznych;
- wniosła do Narodowego Funduszu Zdrowia o podjęcie działań mających na celu zapewnienie dostępu pacjentom z cukrzycą do świadczeń realizowanych w ramach kompleksowej ambulatoryjnej opieki specjalistycznej nad pacjentem z cukrzycą oraz kompleksowego leczenia ran przewlekłych na terenie wszystkich OW NFZ;
- uznała za wskazane kierowanie pacjentów chorych na cukrzycę na badania diagnostyczne i konsultacje specjalistyczne z częstotliwością zalecaną przez PTD, kierowanie pacjentów na badania przesiewowe w kierunku cukrzycy zgodnie z zaleceniami PTD, stosowanie się do zaleceń PTD w zakresie prowadzenia profilaktyki cukrzycy typu 2, prowadzenie indywidualnej dokumentacji medycznej w sposób zapewniający pełną i rzetelną informację o procesie diagnozowania i leczenia pacjenta.

Tworzenie map potrzeb zdrowotnych

Departament Zdrowia

P/17/059

CEL KONTROLI

Sprawdzenie, czy mapy potrzeb zdrowotnych zostały sporządzone rzetelnie i umożliwiły pozyskanie środków z UE.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia.

PROBLEM

Istotnym problemem polskiego systemu ochrony zdrowia jest nierównomierne rozmieszczenie zasobów, w tym kadry medycznej, które nie odpowiada lokalnym potrzebom ludności. Prowadzi to do szeregu negatywnych konsekwencji, w szczególności: do migracji pacjentów w celu zaspokojenia potrzeb zdrowotnych, narastania zadłużenia podmiotów leczniczych, a w dalszej konsekwencji dekapitalizacji zasobów systemu, ograniczania jakości świadczeń lub dostępu do nich. Próbą racjonalizacji systemu opieki zdrowotnej w Polsce było wprowadzenie map potrzeb zdrowotnych (MPZ), jako jednego z narzędzi stymulujących rozwój regionalnej i krajowej infrastruktury zgodnie z potrzebami zdrowotnymi społeczeństwa. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 obszar zdrowia został zasilony środkami europejskimi w wysokości 4,5 mld zł. W nowej perpektywie finansowej, na lata 2014-2020, kwota ta jest prawie trzykrotnie wyższa i wynosi 12 mld zł. Uruchomienie zarezerwowanych środków zostało uzależnione od podjęcia prac nad przebudową systemu zdrowia, w tym m.in. od opracowania map potrzeb zdrowotnych i na ich podstawie dostosowania zasobów systemu do przyszłych, przewidywanych potrzeb.

SYNTEZA

Mapy potrzeb zdrowotnych nie stały się dotychczas istotnym narzędziem umożliwiającym przebudowę systemu ochrony zdrowia i dostosowanie tego systemu do potrzeb zdrowotnych ludności. Publikowane dotychczas mapy potrzeb zdrowotnych zawierały szereg nierzetelnych danych dotyczących zjawisk epidemiologicznych, a także zasobów systemu ochrony zdrowia. Obniżało to ich przydatność jako narzędzia wspierającego podejmowanie kluczowych decyzji zarządczych w systemie ochrony zdrowia, w tym z zakresu inwestycji. Przyczyną tych nieprawidłowości była nieaktualność i niekompletność danych zawartych w niektórych rejestrach. W przypadku danych zamieszczonych w Krajowym Rejestrze Nowotworów skutkowało to koniecznością dokonywania szacunków. Niska jakość danych w MPZ została potwierdzona również przez ekspertów z zakresu onkologii i kardiologii oraz przez wojewodów. Z kolei ze względu na niekompletność danych w Ogólnopolskim Rejestrze Ostrych Zespołów

Wieńcowych PL-ACS oraz w Systemie Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia, przy opracowywaniu MPZ w ogóle nie korzystano z informacji z tych źródeł. Ponadto analizy opracowywano na podstawie informacji, niekiedy historycznych, pochodzących z lat 2012-2013. Mapa potrzeb zdrowotnych w zakresie lecznictwa szpitalnego dla Polski nie zawierała wartości współczynnika zapadalności zarówno w poszczególnych województwach, jak i w odniesieniu do całego kraju. Z kolei analizowana mapa we wspomnianym zakresie dla województwa pomorskiego nie zawierała danych dotyczących wartości współczynnika zapadalności także w poszczególnych powiatach. Było to niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie zakresu treści map potrzeb zdrowotnych.

Pomimo wspomnianych nieprawidłowości, stwarzających ryzyko braku korealacji podejmowanych decyzji z potrzebami zdrowotnymi ludności, wdrożono system oceny wniosków inwestycyjnych – „IOWISZ". Pozwoliło to na formalne spełnienie wymogów określonych przez UE i pozyskanie przez świadczeniodawców środków na nowe projekty infrastrukturalne. Formalne spełnienie warunków wymaganych przez UE, polegające na opracowaniu map potrzeb zdrowotnych oraz dokonywanie na ich podstawie inwestycji w systemie ochrony zdrowia współfinansowanych ze środkow UE, nie daje jednak gwarancji przebudowy systemu ochrony zdrowia zgodnie z przewidywanymi potrzebami ludności.

Minister Zdrowia nie zapewnił optymalnych warunków organizacyjnych służących prawidłowemu tworzeniu map potrzeb zdrowotnych. W szczególności nie zapewniono zakładanego wsparcia ekspertów zewnętrznych. Ich zadania realizowali pracownicy ministerstwa, którzy w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) wypracowali łącznie 6,3 tys. godzin nadliczbowych. Dopuszczono również do wydłużenia o rok budowy Bazy Analiz Systemowych i Wdrożeniowych – narzędzia wspierającego proces tworzenia i aktualizacji map.

Nie stwierdzono niegospodarnych i niecelowych wydatków współfinansowanych z budżetu UE, dokonywanych w związku z opracowywaniem map potrzeb zdrowotnych. Wnioski o płatność skierowane do instytucji zarządzającej, zostały zatwierdzone w pełnej wysokości. Wydatki te zostały certyfikowane do Komisji Europejskiej, która ich nie zakwestionowała.

Przebudowie systemu, zgodnie z potrzebami zdrowotnymi ludności oraz optymalizacji wykorzystania zasobów nie sprzyjał fakt, iż tzw. sieć szpitali została ustalona na podstawie kryteriów formalnych zatwierdzonych przez Ministra Zdrowia, bez uwzględnienia map potrzeb zdrowotnych i wynikających z nich rekomendacji.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o:

- podjęcie działań w celu dostosowania treści map potrzeb zdrowotnych do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie zakresu treści map potrzeb zdrowotnych;
- wyegzekwowanie, w ramach sprawowanego nadzoru nad Narodowym Instytutem Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładem Higieny w Warszawie, monitorowania aktualności map potrzeb zdrowotnych oraz przekazywania Ministrowi Zdrowia uzyskanych wyników.

Żywienie pacjentów w szpitalach

Delegatura w Łodzi

P/17/084

CEL KONTROLI

Ocena, czy zapewniono prawidłowe żywienie pacjentów szpitali.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, dziesięć szpitali prowadzących własną kuchnię, dziesięć szpitali korzystających z usług firm kateringowych, 13 stacji sanitarno-epidemiologicznych (z tego cztery szczebla wojewódzkiego i dziewięć szczebla powiatowego).

PROBLEM

Przestrzeganie zasad prawidłowego żywienia pozwala na zachowanie korzystnego stanu zdrowia i powinno być traktowane szczególnie podczas pobytu w szpitalu jako integralna część procesu terapeutycznego, współdecydującego o efektywności leczenia i szybkości powrotu do zdrowia. Zdaniem lekarzy dieta ma istotne znaczenie w leczeniu chorych, a jej skład często wpływa na ostateczne powodzenie terapii, jednak w praktyce szpitalnej odżywianie pacjenta rzadko można uznać za spełniające odpowiednie normy żywieniowe. Szpitale twierdzą, że na dostosowanie menu do potrzeb chorych nie mają pieniędzy. Brakuje też regulacji prawnych, które mobilizowałyby te

placówki do dbania o jadłospis. Przestrzeganie odpowiednich norm żywieniowych w szpitalach nie podlega kontroli sanepidu, także NFZ stoi na stanowisku, że w tym zakresie nie ma możliwości żadnej kontroli. Placówki zdrowia nie są zobowiązane do przestrzegania jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie. Szukanie oszczędności często wymusza cięcia właśnie w jadłospisie.

SYNTEZA

System ochrony zdrowia nie gwarantuje prawidłowego żywienia pacjentów w szpitalach. Obowiązujące w Polsce przepisy nie określają norm żywieniowych w szpitalach oraz wymagań zdrowotnych, a także metod oceny jakości żywienia, zasad kontroli usług żywienia w szpitalach, czy zasad zatrudniania dietetyków na oddziałach szpitalnych. Także w jakościowych kryteriach oceny ofert na leczenie szpitalne nie uwzględniono kryteriów oceny realizacji usług żywienia pacjentów. Brak też formalnego, obowiązującego, ogólnopolskiego systemu dietetycznego, który regulowałby kwestie rodzajów i przygotowywania diet w poszczególnych jednostkach chorobowych, a także ujednoliconej nomenklatury diet. Takie luki w systemie, ale także nierzetelny nadzór nad żywieniem pacjentów oraz niskie nakłady finansowe przeznaczane na żywienie pacjentów skutkowały tym, że w większości kontrolowanych szpitali pacjent otrzymywał posiłki nieadekwatne do stanu zdrowia, przygotowane z surowców niskiej jakości, o zaniżonych bądź zawyżonych wartościach energetycznych, pozbawione odpowiednich wartości odżywczych. Dostarczana żywność nie spełniała zasadniczej funkcji – wspomagania procesu leczenia i powrotu do zdrowia, a czasami mogła stanowić czynnik szkodliwy. Jakość żywienia w zakresie ustalonego poziomu składników odżywczych była poza kontrolą szpitali.

Potrzeby żywieniowe pacjentów nie były realizowane zgodnie z wymaganiami poszczególnych diet. Wyliczenia wartości odżywczych i energetycznych przygotowywanych jadłospisów dokonywane były w sposób teoretyczny, odbiegający od wartości rzeczywistych. Jadłospisy diety podstawowej w wielu przypadkach układane i bilansowane były z wykorzystaniem danych w zakresie składu poszczególnych artykułów spożywczych znacznie odbiegających od deklarowanych przez producentów na etykietach tych produktów.

Nieunormowanie zasad oceny jakości żywienia oraz sankcji karnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości powodowało, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przekazywały zalecenia szpitalom i firmom kateringowym w formie pism intencyjnych, a wdrażanie przez te podmioty zaleceń z ocen żywienia miało charakter dobrowolny i – jak wykazała niniejsza kontrola – nie zawsze było realizowane.

Brak regulacji prawnych w zakresie zasad zatrudniania dietetyków dawał pełną swobodę kierownikom szpitali przy planowaniu zatrudnienia. Część szpitali nie widziała potrzeby udziału dietetyka w procesie żywienia pacjentów. Brak było zatem w tych szpitalach fachowej opieki żywieniowej nad pacjentem. Zatrudnienie dietetyka też nie zawsze oznaczało, że każdy pacjent otrzymywał właściwą opiekę dietetyczną. Stwierdzono bowiem przypadki nierzetelnego wykonywania należących do nich zadań. Także nadmiar pracy (czasem niezwiązanej zupełnie z zadaniami przypisanymi dietetykowi) powodował, że nie w pełni realizowali oni należące do nich obowiązki. Przy przypadających na jednego dietetyka nawet 740 pacjentach trudno było bowiem sprawować nad nimi właściwą opiekę dietetyczną.

Nie we wszystkich szpitalach i firmach kateringowych przygotowujących posiłki dla kontrolowanych szpitali zachowano odpowiednie warunki sanitarno-higieniczne pomieszczeń kuchni oraz procesu przygotowania i dystrybucji posiłków. Stwierdzono przypadki złego stanu technicznego i braku bieżącej czystości części pomieszczeń i sprzętu produkcyjnego. W dwóch szpitalach stwierdzono obecność insektów.

Nie w pełni rzetelny i skuteczny był nadzór szpitali nad firmami kateringowymi. Część szpitali nie zabezpieczyła w umowach prawa do przeprowadzania kontroli u wykonawcy usługi. Nie wszystkie szpitale, które dokonały takiego zabezpieczenia, korzystały z takiej możliwości. Nie zawsze też przeprowadzane kontrole były skuteczne (te same nieprawidłowości powtarzały się kilka razy z rzędu).

Pozytywnie oceniono wywiązywanie się szpitali z obowiązku dokonywania przesiewowej oceny stanu żywienia chorych przyjmowanych do szpitala oraz dostosowanie organizacji żywienia w kontrolowanych szpitalach do potrzeb pacjentów niesamodzielnych lub o ograniczonej samodzielności.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała ponadto do Ministra Zdrowia o prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie żywienia w podmiotach leczniczych.

Do dyrektorów szpitali NIK wnioskowała m.in. o:

- korzystanie z fachowej wiedzy dietetyka przy określaniu szczegółowych warunków zamówienia na usługi żywienia pacjentów realizowane w szpitalach przez firmy kateringowe;

- obowiązkowe określanie w umowach zawieranych z firmami kateringowymi m.in.: zasad nadzoru nad realizacją usługi, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli w miejscu produkcji posiłków; szczegółowych wymogów dotyczących jakości posiłków; zasad transportu posiłków; zasad reklamacji i minimalnych kosztów produktów niezbędnych do przygotowania posiłków;

Do Głównego Inspektora Sanitarnego NIK wnioskowała o uwzględnianie w wytycznych do planowania działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej, na podstawie analizy ryzyka – badań laboratoryjnych próbek posiłków szpitalnych w zakresie składu surowcowo-jakościowego i obowiązku dokonywania ocen stanu żywienia pacjentów w szpitalach.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Zdrowia o:

- wydanie rozporządzenia na podstawie art. 72 ust. 6 ustawy o bżż określającego wymagania obowiązujące przy prowadzeniu żywienia zbiorowego w szpitalach, uwzględniające normy żywienia oraz wymagania zdrowotne, w tym minimalny dzienny koszt posiłków i napojów;
- podjęcie – we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi – działań mających na celu uregulowanie w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia metod oceny jakości i zasad kontroli usług żywienia w szpitalach wraz z sankcjami za stwierdzone nieprawidłowości,
- uregulowanie w rozporządzeniu z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 31d ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, obowiązku zatrudniania w szpitalach dietetyków w liczbie zapewniającej optymalną opiekę żywieniową i poradnictwo dietetyczne.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, o którym mowa w art. 100 ust. 1 pkt 11 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tj. zatrudniania w szpitalach w Iłży i Poddębicach osób nieposiadających orzeczeń lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 59 ust. 2 ustawy o bżż.

Państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni w Warszawie i w Łodzi poinformowali, że w związku ze stwierdzonymi w szpitalu w Iłży i w Poddębicach nieprawidłowościami, na podstawie art. 100 pkt ust. 1 pkt 11 ustawy o bżż, na osoby winne zaniedbań nałożono grzywny oraz polecono wzmożenie nadzoru nad ciągłością orzeczeń lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych pracowników zatrudnionych w bloku żywienia.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie o stwierdzonym w toku kontroli przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającym na zapłacie przez szpital w Iłży odsetek w wysokości 17,5 tys. zł za nieregulowanie w terminie zobowiązań finansowych wobec firmy kateringowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek.

Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej

Delegatura w Poznaniu

P/17/093

CEL KONTROLI

Ocena realizacji zadań przez apteki szpitalne lub działy farmacji szpitalnej oraz prowadzenia gospodarki lekami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 24 wybranych podmiotach leczniczych województw: dolnośląskiego, lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, wielkopolskiego, w tym w 11 szpitalach, których organem założycielskim jest uczelnia medyczna, oraz w 13 szpitalach, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego.

PROBLEM

Proces leczenia w sposób nierozerwalny łączy się z koniecznością zapewnienia pacjentom produktów leczniczych. Zgodnie z wymogami ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz aktami wykonawczymi, każdy szpital zobligowany jest do prowadzenia apteki szpitalnej lub działu farmacji szpitalnej oraz zobowiązany jest do zapewnienia właściwej realizacji usług farmaceutycznych w trakcie hospitalizacji. Podmioty lecznicze muszą więc zapewnić całodobowy dostęp do niezbędnych produktów leczniczych i obecność farmaceuty w czasie funkcjonowania apteki szpitalnej. Niewłaściwa realizacja przez szpitale zadań związanych z farmakoterapią może skutkować wystąpieniem zagrożeń dla pacjentów.

Wyniki kontroli doraźnej I/16/005 przeprowadzonej w 2016 r. w czterech wielkopolskich lecznicach wykazały nieprawidłowości zarówno formalne, związane z wyposażeniem, jak i merytoryczne. W żadnym ze skontrolowanych szpitali apteka nie działała prawidłowo. Nieprawidłowości dotyczyły zarówno gospodarki lekowej jak i wyposażenia lokali. Stwierdzono przypadki braku nadzoru nad obrotem lekami, w tym lekami psychotropowymi oraz niewłaściwe prowadzenie działań zmierzających do optymalizacji gospodarki lekowej.

SYNTEZA

W wyniku kontroli stwierdzono, że organizacja gospodarki lekami oraz funkcjonowania aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej nie zapewniała pacjentom bezpiecznego procesu leczenia – żadna ze skontrolowanych 24 placówek nie prowadziła działalności w sposób zapewniający bezpieczeństwo farmakoterapii we wszystkich kontrolowanych obszarach. Stwierdzone nieprawidłowości, wskazywały na zaniedbania szpitali w zakresie realizacji zarówno usług farmaceutycznych, jak i pozostałych zadań aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej oraz organizacji gospodarki lekami. W czasie kontroli ujawniono przypadki wskazujące na wystąpienie zagrożeń zdrowia i życia pacjentów, związane z brakiem należytego nadzoru nad obrotem lekami będącymi w dyspozycji szpitali. Nadzór ten niejednokrotnie ograniczał się do sprawdzenia przez służby farmaceutyczne dat ważności leków w apteczkach oddziałowych i sposobu ich przechowywania.

Obrót lekami nie gwarantował pacjentom podania produktów leczniczych spełniających wymogi jakościowe, bowiem w oddziałach szpitalnych przechowywano leki przeterminowane oraz o nieustalonym pochodzeniu, a także niewłaściwie postępowano z lekami wycofanymi z obrotu. 79% podmiotów leczniczych nie dysponowało dokumentacją pozwalającą na jednoznaczne wskazanie, że wszystkie leki, które nie zostały wykorzystane w procesie farmakoterapii z powodu utraty parametrów jakościowych, skutkującej brakiem możliwości ich podania pacjentom, były przekazane do utylizacji. Niemal we wszystkich jednostkach kadra zarządzająca podmiotów leczniczych oraz służby farmaceutyczne nie dysponowały kompletnymi i wiarygodnymi informacjami o stanie magazynowym leków. W ponad połowie skontrolowanych szpitali NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie sposobu przechowywania produktów leczniczych. Wykazano nieprawidłowości mogące skutkować podaniem pacjentowi niepełnowartościowego leku lub mogące negatywnie wpłynąć na czas udzielenia pomocy. Stwierdzono również przypadki niedochowania obowiązku zgłoszenia działań niepożądanych leków właściwym instytucjom.

Kontrola wykazała przypadki dostarczania pacjentom leków niesporządzanych w warunkach apteki szpitalnej. Realizacja usług farmaceutycznych w zakresie sporządzania mieszanin do żywienia pozajelitowego, przygotowywania leków cytostatycznych oraz sporządzania produktów radiofarmaceutycznych na potrzeby udzielania świadczeń pacjentom z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, stworzyła potencjalne ryzyko wystąpienia zagrożeń dla pacjenta w związku z przygotowywaniem leków w warunkach niekontrolowanych i przez osoby nieuprawnione.

Zakres zadań aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej determinuje konieczność zatrudnienia w nich takiej liczby pracowników, która umożliwi prawidłową organizację pracy komórek odpowiedzialnych za realizację usług farmaceutycznych. NIK zwróciła uwagę na problem z zapewnieniem obecności farmaceuty w godzinach otwarcia apteki szpitalnej i działu farmacji

szpitalnej – niewystarczający zasób kadrowy skutkował niezapewnieniem obecności farmaceuty przez cały czas funkcjonowania apteki szpitalnej, wykonywaniem zadań z przekroczeniem uprawnień zawodowych lub świadczeniem pracy przez farmaceutów w trakcie urlopu wypoczynkowego lub zwolnienia lekarskiego. Pomieszczenia, w których funkcjonują lokale aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej, muszą zapewniać przechowywanie leków w sposób gwarantujący zachowanie przez nie parametrów jakościowych, jednakże wyniki kontroli wskazują, że usytuowanie lokali aptek szpitalnych oraz ich wyposażenie nie zawsze odpowiadały wymogom określonym w powszechnie obowiązujących przepisach.

W ocenie NIK, wpływ na zakres i skalę stwierdzonych nieprawidłowości związanych z bezpieczeństwem farmakoterapii miały, poza brakiem nadzoru nad gospodarką lekami i niewykorzystywaniem dostępnych narzędzi informatycznych, m.in. niedoskonałość uregulowań prawnych dotyczących zasad funkcjonowania komórek organizacyjnych szpitali odpowiedzialnych za realizację usług farmaceutycznych, a także standardów dotyczących gospodarki lekami. W przepisach powszechnie obowiązujących nie zostały doprecyzowane zagadnienia związane z organizacją działów farmacji szpitalnej, a także regulacje dotyczące przekazywania do utylizacji niewykorzystanych w całości opakowań leków.

DOBRE PRAKTYKI

W Ginekologiczno-Położniczym Szpitalu Klinicznym Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu monitorowano gospodarkę lekami oraz koszty realizacji usług farmaceutycznych poprzez wprowadzanie rozwiązań mających skutkować optymalizacją farmakoterapii, polegających np. na wprowadzeniu ograniczeń w pierwszorzutowym stosowaniu drogich preparatów oraz pozyskiwaniu danych o skali zużycia drogich preparatów, których zakup był niezbędny z uwagi na konieczność zastosowania u pacjentów. Ponadto w trakcie posiedzeń Komitetu Terapeutycznego analizowano m.in. zasadność stosowania produktów leczniczych niezbędnych do przeprowadzenia właściwej farmakoterapii i wskazywano na konieczność opracowania procedur stosowania produktów ważnych z punktu widzenia procesu leczenia. W wyniku tych działań dokonywane były aktualizacje szpitalnej listy leków oraz wdrażano standardy stosowania wybranych produktów leczniczych, w których określono kryteria włączenia leku do terapii oraz schemat postępowania na kolejnych etapach farmakoterapii.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W celu poprawy funkcjonowania aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej NIK wniosła do:
Ministra Zdrowia o:

- zapewnienie w budżecie Ministra Zdrowia odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie służb inspekcji farmaceutycznej, w celu ich wzmocnienia kadrowego i organizacyjnego;
- określenie wymagań kadrowych, lokalowych i organizacyjnych dla działów farmacji szpitalnej, z uwzględnieniem zakresu zadań przypisanych im ustawą – Prawo farmaceutyczne;
- określenie katalogu substancji bardzo silnie działających, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Do Głównego Inspektora Farmaceutycznego NIK wnioskowała o zintensyfikowanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną, jako organu sprawującego nadzór nad obrotem i jakością produktów leczniczych, nadzoru nad działalnością aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej w zakresie obrotu produktami leczniczymi i świadczenia usług farmaceutycznych.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o podjęcie odpowiednich działań w celu:

- doprecyzowania treści art. 35 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, poprzez określenie zakresu zapewnienia przez szpital świadczeniobiorcom leków także w związku z innymi współistniejącymi schorzeniami;
- zmiany art. 86 ustawy – Prawo farmaceutyczne polegającej na wyodrębnieniu usług farmaceutycznych, których realizacja byłaby dopuszczalna poza apteką szpitalną i określenie warunków ich realizacji;
- wprowadzenie w ustawie – Prawo farmaceutyczne minimalnych norm zatrudnienia farmaceutów w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnej;
- wprowadzenie w ustawie – Prawo farmaceutyczne obowiązku monitorowania przez kierowników podmiotów leczniczych realizacji przez farmaceutów, określonego w art. 107 zf tejże ustawy, obowiązku uczestniczenia w procesie szkolenia;
- wprowadzenie w treści § 10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie podstawowych warunków prowadzenia apteki, zmiany polegającej na wyraźnym objęciu pozostałości produktów leczniczych obowiązkiem prowadzenia przez apteki dokumentacji produktów i materiałów przekazanych do utylizacji.

Realizacja zadań związanych z zapewnieniem pracownikom badań profilaktycznych

Delegatura w Krakowie

D/16/508

CEL KONTROLI

Zidentyfikowanie w obszarze medycyny pracy problemów wpływających negatywnie na prowadzenie skutecznej kontroli wywiązywania się lekarzy z podstawowych jednostek służby medycyny pracy i pracodawców z obowiązków dotyczących zapewnienia pracownikom badań profilaktycznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała cztery wojewódzkie ośrodki medycyny pracy: w Białymstoku, w Bydgoszczy, w Krakowie i w Łodzi, a Państwowa Inspekcja Pracy – 213 pracodawców i 1003 stanowiska pracy.

Kontrole PIP obejmowały wykonywanie zadań przez pracodawców, a kontrole NIK dotyczyły realizacji zadań kontrolnych przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, jak również dostarczyły informacji o sposobie wykonywania świadczeń przez lekarzy medycyny pracy (szczegółowe wyniki kontroli przeprowadzonych przez ośrodki medycyny pracy u 280 lekarzy).

PROBLEM

Ustawą o służbie medycyny pracy z 1997 r., w celu ochrony zdrowia i życia pracujących przed negatywnymi skutkami zagrożeń związanych z pracą, powołano służbę medycyny pracy. Jej zadania wykonują lekarze profilaktycy, pielęgniarki, psycholodzy i inne osoby o kwalifikacjach zawodowych niezbędnych do wykonywania wielodyscyplinarnych zadań tej służby. Jednostkami organizacyjnymi służby medycyny pracy są podmioty wykonujące działalność leczniczą w celu sprawowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracującymi – zwane podstawowymi jednostkami służby medycyny pracy – oraz wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, powoływane i utrzymywane przez samorządy województw, kontrolujące lekarzy profilaktyków z podstawowych jednostek służby medycyny pracy.

Obowiązek objęcia pracowników profilaktyczną opieką zdrowotną spoczywa na pracodawcach. Zgodnie z art. 229 kodeksu pracy nie wolno dopuścić do pracy pracownika, który nie posiada aktualnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na określonym stanowisku. Na pracodawcy ciąży obowiązek kierowania pracowników na badania wstępne, okresowe i kontrolne, czuwania nad terminowością badań profilaktycznych, egzekwowania od pracowników wykonania w terminie badań wstępnych, okresowych i kontrolnych, przechowywania orzeczeń lekarskich.

Wykrycie ewentualnych nieprawidłowości w przeprowadzaniu badań profilaktycznych powinien zapewnić system kontroli wywiązywania się pracodawców i lekarzy z nałożonych obowiązków. W skład systemu wchodzą następujące podmioty: Państwowa Inspekcja Pracy (kontrolująca pracodawców), wojewódzkie ośrodki medycyny pracy (kontrolujące lekarzy profilaktyków z podstawowych jednostek służby medycyny pracy) oraz instytuty badawcze i jednostki organizacyjne uczelni medycznych, prowadzące działalność w dziedzinie medycyny pracy (kontrolujące lekarzy profilaktyków z wojewódzkich ośrodków medycyny pracy).

SYNTEZA

System kontroli w zakresie wywiązywania się lekarzy profilaktyków z podstawowych jednostek służby medycyny pracy oraz pracodawców z nałożonych na nich obowiązków dotyczących zapewnienia pracownikom badań profilaktycznych funkcjonował poprawnie (zapewnił wykrywanie nieprawidłowości). Skuteczność tego systemu osłabił jednak brak odpowiednich rozwiązań prawnych umożliwiających objęcie kontrolą wszystkich obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy przeprowadzaniu badań profilaktycznych. Sytuacja taka w ocenie NIK zwiększyła 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.

Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy pracodawca jest zobowiązany do przechowywania orzeczenia wydanego na podstawie badań lekarskich. Nie ma jednak obowiązku przechowywania w aktach osobowych pracownika kopii skierowania na badania. W znacznym stopniu uniemożliwiło to inspektorom pracy zweryfikowanie, czy pracodawca zawarł w skierowaniu wyczerpujące informacje o występujących na stanowisku pracy czynnikach szkodliwych dla zdrowia, aktualnych wynikach ich badań i pomiarów oraz warunkach uciążliwych.

Inspektorzy pracy nie mogli sprawdzić 55% skierowań na badania profilaktyczne z powodu nieposiadania ich kopii przez skontrolowanych pracodawców. Natomiast 22% zbadanych przez inspektorów skierowań zawierało niepełne informacje o zagrożeniach dla zdrowia i życia występujących na stanowiskach pracy. W wielu przypadkach było to następstwem braku lub niepoprawnej oceny ryzyka zawodowego dokonanej przez pracodawców, a w szczególności niezidentyfikowania wszystkich zagrożeń wynikających z charakteru pracy i sposobu jej wykonywania. Ocenę ryzyka zawodowego nierzetelnie sporządziła blisko połowa skontrolowanych pracodawców. NIK wraz z Państwową Inspekcją Pracy zwróciły uwagę na nieprzeprowadzanie przez lekarzy profilaktyków wizytacji stanowisk pracy. Według informacji uzyskanych od pracodawców 77% skontrolowanych stanowisk pracy obsadzonych osobami posiadającymi ważne orzeczenia lekarskie nie było wizytowanych przez lekarzy medycyny pracy w celu uzupełnienia informacji o zagrożeniach dla zdrowia i życia zawartych w skierowaniach na badania profilaktyczne.

Według informacji uzyskanych w trakcie kontroli 35% pracodawców nie zawarło pisemnych umów z jednostkami służby medycyny pracy w celu przeprowadzenia badań profilaktycznych pracowników. Bez takiej umowy lekarz nie ma prawa wykonywać badań profilaktycznych pracowników, ani wydać pracodawcy orzeczeń lekarskich, chyba że jest zatrudniony u niego w charakterze lekarza profilaktyka. Ponadto stwierdzono przypadki odmowy udostępnienia przedmiotowych umów do kontroli pracownikom wojewódzkich ośrodków medycyny pracy kontrolującym lekarzy profilaktyków. Odmowa udostępnienia umów kontrolującym utrudniała zweryfikowanie, czy świadczenie usług z zakresu medycyny pracy jest legalne w świetle art. 12 ustawy o służbie medycyny pracy.

Kontrola NIK i PIP wykazała, że w przepisach nie określono jednolitych dla całego kraju, szczegółowych zasad wykonywania kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy. W konsekwencji wojewódzkie ośrodki medycyny pracy przyjmowały własne, różniące się procedury przeprowadzania kontroli, co skutkowało nierównym, w skali kraju, traktowaniem podmiotów i osób kontrolowanych, a także nakładaniem na lekarzy medycyny pracy obowiązków nieznajdujących podstaw w obowiązujących przepisach. Niektórzy z dyrektorów skontrolowanych wojewódzkich ośrodków medycyny pracy podejmowali próby doprowadzenia do ujednolicenia trybu kontroli lekarzy profilaktyków, ale nie przyniosły one rezultatów. Stwierdzono także, że w latach 2014-2015 kierownicy podstawowych jednostek służby medycyny pracy nie udzielili odpowiedzi, odpowiednio na 85% i 83% wystąpień pokontrolnych z zaleceniami usunięcia nieprawidłowości, wydanymi przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy. Ponadto NIK i PIP zwróciły uwagę, że nieokreślenie w przepisach przykładowego katalogu nieprawidłowości zaliczanych do istotnych uchybień stanowiło znaczne utrudnienie dla dyrektorów wojewódzkich ośrodków medycyny pracy w odpowiedniej kwalifikacji nieprawidłowości. Stwierdzenie tej samej nieprawidłowości u różnych lekarzy raz kwalifikowano jako istotne uchybienia, innym razem jako inne nieprawidłowości. Na brak ustawowego katalogu istotnych uchybień utrudniających stosowanie wobec lekarzy medycyny pracy zgodnych z przepisami rygorów, zwracali uwagę także dyrektorzy wojewódzkich ośrodków medycyny pracy, a niektórzy – w związku z brakiem takiego katalogu – odstępowali w ogóle od sporządzania wniosków do rzeczników odpowiedzialności zawodowej działających przy izbach lekarskich.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Ważniejsze wnioski pokontrolne skierowane do wojewódzkich ośrodków medycyny pracy dotyczyły m.in.:

- dostosowania procedury kontroli i wystąpień pokontrolnych do wymogów art. 18 ust. 2 ustawy o służbie medycyny pracy;
- występowania do kierowników jednostek służby medycyny pracy w każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości;
- wskazywania w wystąpieniach pokontrolnych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości oraz terminu powiadomienia wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy o sposobie wykonania zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu wraz z przyczynami;
- występowania do zleceniodawców badań profilaktycznych o zastosowanie wobec zleceniobiorców skutków przewidzianych w umowie – w każdym przypadku stwierdzenia istnienia takiej umowy oraz istotnych uchybień dotyczących trybu, zakresu i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych.

DE LEGE FERENDA

W celu wprowadzenia dodatkowych rozwiązań prawnych zwiększających możliwość prowadzenia skutecznych kontroli prawidłowości realizowania przez pracodawców obowiązków związanych z zapewnieniem pracownikom profilaktycznych badań lekarskich oraz rzetelności przeprowadzania tych badań przez lekarzy medycyny pracy Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Zdrowia o:

- podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie o służbie medycyny pracy:
  - zapisu wskazującego wprost, że kontrola wojewódzkich ośrodków medycyny pracy obejmuje także kontrolę prawidłowości umów, na podstawie których lekarze wykonują badania profilaktyczne;
  - jednolitych szczegółowych zasad wykonywania kontroli przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy;

  - obowiązku powiadamiania kierowników wojewódzkich ośrodków medycyny pracy o wykonaniu przez adresatów wystąpień pokontrolnych zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu wraz z przyczynami;
  - przykładowego katalogu kwalifikacji nieprawidłowości do istotnych uchybień, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy o służbie medycyny pracy;
- dokonanie zmian w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy – umożliwiających Państwowej Inspekcji Pracy kontrolę skierowań na badania profilaktyczne przekazywanych lekarzom, a także nakładających na lekarzy medycyny pracy, wykonujących te badania, obowiązek wizytacji przynajmniej tych stanowisk pracy, które charakteryzują się wysokim ryzykiem zagrożeń dla zdrowia i życia pracownika.

Diagnostyka nowotworów w badaniach patomorfologicznych

Delegatura w Kielcach

R/17/001

CEL KONTROLI

Ocena, czy sposób prowadzenia badań patomorfologicznych jest wystarczający dla prawidłowego wykrywania nowotworów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Zakład Patologii Spółka z o.o. w Kielcach.

PROBLEM

Podstawą rozpoznania nowotworu i wybrania metody leczenia jest badanie mikroskopowe, wykonywane przez patomorfologów. Czas rozpoznania często zależy od czasu uzyskania wyników diagnostyki patomorfologicznej, która stanowi „wąskie gardło" w procesie diagnozowania onkologicznego. Przyczyną jest m.in. niedobór specjalistów oraz sposób finansowania badań – procedury patomorfologiczne nie są odrębnie wyceniane przez NFZ, tylko stanowią element innych procedur. Dyrektorzy szpitali kupują badania jak najtaniej, kosztem ich jakości. Zatrudnieni w zakładach patomorfologii lekarze stawiają diagnozę zbyt szybko i pobieżnie. Dyrektorzy zakładów nie wyrażają zgody na stosowanie dodatkowych, kosztownych metod diagnostycznych nawet w trudnych przypadkach; lekarze nie mają też możliwości skonsultowania się w przypadku wątpliwości. W Polsce, odmiennie niż w innych krajach europejskich, nie ma standardów badań patomorfologicznych. Wszystko to przyczynia się do zmniejszonego odsetka powodzeń w polskiej onkologii w porównaniu z innymi krajami.

SYNTEZA

Zasoby i organizacja Zakładu Patologii Spółka z o.o. oraz stosowane w nim standardy i procedury, pozwalały na zapewnienie odpowiedniej jakości przeprowadzanych badań. Badania patomorfologiczne prowadzone były przez odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów. Większość osób wykonujących na zlecenie zakładu ocenę mikroskopową preparatów histopatologicznych i cytologicznych, nie była zatrudniona na umowę o pracę. Osoby te wykonywały czynności na własnym sprzęcie. Zakład opracował zasady wewnętrznej kontroli jakości badań cytologicznych oraz procedury dla zleceniodawców, określające sposób zlecania badań, pobierania materiału, jego transportu, przyjęcia, przechowywania i udostępniania. Prowadził udokumentowaną wewnętrzną kontrolę jakości badań cytologicznych, polegającą m.in. na powtórnej ocenie 10% losowo wybranych rozmazów „ujemnych" oraz na losowym sprawdzaniu poprawności barwienia preparatów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu systematycznego przeglądu części wykorzystywanego w Zakładzie Patologii sp. z o.o. sprzętu, nieprzestrzeganiu zapisów umów zawartych z osobami wykonującymi badania patomorfologiczne dotyczących załączenia do umowy cennika i zasad dokonywania zmian stawek za poszczególne badania, opracowaniu formularza zlecenia badania cytologii złuszczeniowej z szyjki macicy niezgodnie z wymogami określonymi w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych oraz na niepodawaniu na wynikach badań histopatologicznych informacji o miejscu pobrania wycinków i ich liczbie, co było niezgodne z warunkami niezbędnymi dla uzyskania przez zakłady/pracownie patomorfologii licencji Polskiego Towarzystwa Patologów na okres trzech lat.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane przez NIK po kontroli dotyczyły m.in.:

- zapewnienia systematycznego przeglądu technicznego sprzętu wykorzystywanego do wykonywania badań patomorfologicznych;
- przestrzegania zapisów umów zawartych z osobami wykonującymi badania patomorfologiczne dotyczących wynagrodzenia za wykonane usługi, tj. określenia cen jednostkowych badań w cennikach, stanowiących załączniki do tych umów, oraz dokonywanie zmian tych cen w formie pisemnej, nie częściej niż raz w roku;
- dostosowania skierowania na badanie cytologii złuszczeniowej szyjki macicy do wymogów określonych w ust. 1.3. załącznika nr 5 do rozporządzenia w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych.

Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego

Delegatura w Bydgoszczy

S/17/003

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy podejmowane w latach 2008-2017 (I kwartał) działania odnoszące się do przekształcenia Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie (SP ZOZ) w Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Nowy Szpital w Wąbrzeźnie (NZOZ) były prawidłowe i nie przyniosły samorządowi powiatowemu strat materialnych, a mieszkańcom powiatu wąbrzeskiego ograniczenia dostępu do świadczonych usług zdrowotnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie.

PROBLEM

W skardze skierowanej do NIK przez radnego Rady Powiatu w Wąbrzeźnie wskazano na nieprawidłowości w działaniach Zarządu i Rady Powiatu w procesie prywatyzacji SP ZOZ oraz w nadzorze organów powiatu nad działalnością nowo utworzonego NZOZ. Uzasadniając konieczność przeprowadzenia kontroli wskazywano m.in. na przekazanie publicznego szpitala spółce Grupa Nowy Szpital na niekorzystnych dla powiatu wąbrzeskiego warunkach, sprzedaż ww. spółce sprzętu i wyposażenia SP ZOZ za rażąco niską cenę, ograniczanie zakresu szpitalnej opieki zdrowotnej, w tym likwidację oddziału neonatologicznego i izby porodowej oraz zmniejszanie stanu zatrudnienia średniego personelu medycznego.

SYNTEZA

Przekształcenie w 2008 r. SP ZOZ w Wąbrzeźnie zostało przeprowadzone w sposób niezgodny z ówcześnie obowiązującym prawem, które nie dawało podstaw do przekazania prywatnemu podmiotowi (niepublicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, prowadzonemu przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.) zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia. Ochrona zdrowia mieszkańców była i jest jednym z ustawowych zadań powiatu.

Przed podjęciem decyzji o przekształceniu SP ZOZ nie przeprowadzono analiz potencjalnych skutków finansowych takiego postępowania dla powiatu. Nie rozważano też zagrożeń związanych z ograniczeniem działalności leczniczej dla mieszkańców powiatu wąbrzeskiego. Program przekształcenia został przygotowany przez spółkę powiązaną z nowym, większościowym właścicielem NZOZ, nie był on zatem bezstronną i obiektywną analizą sytuacji NZOZ i wpływu przekształcenia na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu.

Ponadto, pomimo przekształcenia SP ZOZ i przekazania zadań podmiotowi prywatnemu, powiat wąbrzeski nadal utrzymywał publiczny zakład opieki zdrowotnej (ZOZ), choć od grudnia 2008 r. zakład ten nie prowadził już leczenia szpitalnego, a od początku 2011 r. zaprzestał jakiejkolwiek działalności leczniczej. Jedynym zadaniem, jakie wykonywał, była spłata własnego zadłużenia z dochodów uzyskiwanych z wynajmu nieruchomości szpitalnych.

Rzeczywistym celem utrzymywania publicznego ZOZ było więc uniknięcie przejęcia zadłużenia tej jednostki w wysokości ok. 3,2 mln zł przez powiat wąbrzeski, a nie udzielanie świadczeń zdrowotnych. Jednocześnie publiczny ZOZ prowadził działania markujące działalność statutową, np. opłacano polisy ubezpieczeniowe od odpowiedzialności cywilnej w zakresie działalności leczniczej czy wybierano Radę Społeczną ZOZ (ta jednak nie miała do wykonania żadnych zadań). Tymczasem koszty utrzymania, jakie generował publiczny ZOZ, wyniosły w latach 2011-2016 ponad 200 tys. zł, co NIK uznała za przejaw niegospodarności. W ocenie Izby środki te mogły być wykorzystane na spłatę części zadłużenia tej jednostki..

Zarząd Powiatu nie sprawował odpowiedniego nadzoru nad „sztucznie" utrzymywanym publicznym ZOZ. Tolerowano sytuację, że nie naliczał on i nie egzekwował od spółki prowadzącej Szpital (Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.) czynszu za dzierżawę sprzętu i wyposażenia, a także wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z aparatury medycznej. Dopuszczono do obniżenia czynszu, jaki Nowy Szpital w Wąbrzeźnie płacił za dzierżawę nieruchomości szpitalnych. W ten sposób publiczny ZOZ został pozbawiony przychodów w wysokości 300 tys. zł w latach 2015-2020. Takie działanie NIK oceniła negatywnie jako niegospodarne. Przychody te, zgodnie z uchwałą Rady Powiatu w Wąbrzeźnie, miały być przeznaczone m.in. na spłatę zadłużenia tego ZOZ.

W spółce prowadzącej Szpital powiat wąbrzeski objął mniejszościowy pakiet udziałów, co nie zapewniało mu znaczącego wpływu na zarządzanie tym podmiotem. Powiat nie mógł decydować o organizacji, zakresie i dostępie do świadczeń zdrowotnych udzielanych przez Szpital.

Pomimo że Spółka prowadząca Szpital odnotowała w latach 2014-2016 straty, Zarząd Powiatu nie korzystał z prawa do kontroli jej finansów. W związku z tym nie posiadał pełnej wiedzy o przyczynach powstawania niektórych kosztów jej działalności, np. usług doradczych, obsługi prawnej czy kosztów „pozostałych". W tym kontekście NIK zwróciła uwagę, że w okresie po przekształceniu Szpitala i przejęciu go przez podmiot prywatny doszło do zamknięcia oddziału położniczego, dla noworodków i wcześniaków. Spadła także niemal o połowę (w stosunku do 2007 r., kiedy Szpital prowadzony był przez Powiat) liczba świadczeń udzielanych na oddziale chorób wewnętrznych i chirurgii ogólnej.

W związku z ustaleniami kontroli Delegatura NIK w Bydgoszczy złożyła zawiadomienia: o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wyrządzenia znacznej szkody majątkowej w budżecie powiatu wąbrzeskiego oraz o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- doprowadzenie działalności SP ZOZ do zgodności z przepisami ustawy o działalności leczniczej;
- sprawowanie rzetelnego nadzoru nad SP ZOZ, tj. w szczególności wyegzekwowanie od SP ZOZ: aktualizacji danych znajdujących się w księdze rejestrowej podmiotów wykonujących działalność leczniczą, prowadzonej przez wojewodę kujawsko-pomorskiego oraz naliczenia i pobrania od NS Wąbrzeźno czynszu za dzierżawę ruchomości;
- podejmowanie decyzji dotyczących rozporządzania mieniem SP ZOZ z uwzględnieniem zasady gospodarności, a także zgodnie z uchwałą o gospodarowaniu mieniem;
- wyegzekwowanie od SP ZOZ należnej starostwu kwoty 128,5 tys. zł.

Załączniki

1. Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. (P/17/001), przeprowadzonych w roku 2017
2. Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r.
3. Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r.
4. Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2017 r.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. (P/17/001), przeprowadzonych w roku 2017

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu
3.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
4.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 04 – Sąd Najwyższy
5.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny
7.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu sądów powszechnych w 2016 r.
15.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
16.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 17 – Administracja publiczna
17.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo wraz z wykonaniem planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
18.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
19.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka
20.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 21 – Gospodarka morska
21.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. budżetu państwa w częściach: 22 – Gospodarka wodna, 41 – Środowisko
22.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
23.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury
24.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 25 – Kultura fizyczna, 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów
25.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 26 – Łączność
26.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonania planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
27.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Polskiej Akademii Nauk
28.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego

Lp.	Tytuł
29.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna)
30.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna)
31.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
32.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
33.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne
34.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny
35.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 36 – Skarb Państwa; przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2016 r. oraz ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych
36.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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
37.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 39 – Transport
38.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej
39.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
40.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne
41.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
42.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach 47 – Energia, 48 – Gospodarka złożami kopalin
43.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
44.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
45.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa
46.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
47.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
48.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna)
49.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna)
50.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny
51.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna)
52.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
53.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
54.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 62 – Rybołówstwo
55.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
56.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny
57.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta
58.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
59.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 69 – Żegluga Śródlądowa
60.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
61.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego

Lp.	Tytuł
62.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
63.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej
64.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
65.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
66.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej
67.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa
68.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe
69.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
70.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
71.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie
72.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie
73.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/06 – województwo lubelskie
74.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie
75.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/10 – województwo łódzkie
76.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/12 – województwo małopolskie
77.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie
78.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/16 – województwo opolskie
79.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie
80.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/20 – województwo podlaskie
81.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/22 – województwo pomorskie
82.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/24 – województwo śląskie
83.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie
84.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie
85.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie
86.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie
87.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2016 r.
88.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
89.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
90.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
91.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
92.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
93.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
94.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego
95.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej

Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
1.	Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną	P/16/004	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	157
2.	Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury	P/16/005	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	363
3.	System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność	P/16/006	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	159
4.	Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców	P/17/003	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	172
5.	Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności	P/17/005	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	367
6.	Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego	P/16/007	Departament Budżetu i Finansów	Gospodarka	230
7.	Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań	P/16/008	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	205
8.	Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami	P/16/009	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	207
9.	Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce	P/16/010	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	209
10.	Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej	P/16/011	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	211
11.	Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa	P/16/012	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	213
12.	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 r.	P/17/001 P/17/002	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	
13.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego	P/17/009	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	215
14.	Realizacja projektu budowy mostu energetycznego Polska-Litwa	P/16/014	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	232
15.	Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa	P/16/017	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	233
16.	Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi	P/16/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	235
17.	Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020	P/16/019	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	237
18.	Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015	P/16/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Administracja publiczna	160
19.	Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa	P/17/017	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	
20.	Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej"	P/17/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	240

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
21.	Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela	P/16/021	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	266
22.	Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą	P/16/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	251
23.	Rozwój sportu osób niepełnosprawnych	P/16/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	268
24.	Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki	P/16/024	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	253
25.	Cyfryzacja szkół	P/16/025	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	270
26.	Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży	P/16/026	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	271
27.	Wykorzystanie zwierząt w badaniach naukowych	P/16/027	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka	294
28.	Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" – STRATEGMED	P/17/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka	295
29.	Współpraca szkół z rodzicami w realizacji zadań wychowawczych	P/17/025	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	
30.	Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015	P/15/036	Departament Infrastruktury	Transport	400
31.	Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego	P/16/028	Departament Infrastruktury	Transport	402
32.	Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych	P/16/029	Departament Infrastruktury	Transport	404
33.	Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad	P/16/030	Departament Infrastruktury	Transport	406
34.	Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym	P/16/031	Departament Infrastruktury	Transport	407
35.	Bezpieczeństwo przewozów kolejowych	P/17/031	Departament Infrastruktury	Transport	411
36.	Pomoc państwa dla żołnierzy poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju	P/16/033	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	304
37.	Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych	P/16/037	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	306
38.	Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)	P/17/038	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	
39.	Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych	P/16/038	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	323
40.	Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015	P/16/039	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	326
41.	Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci	P/16/040	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	328
42.	Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy	P/16/041	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	330

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
43.	Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy	P/17/041	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca	335
44.	Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych	P/16/042	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	347
45.	Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich	P/16/043	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	349
46.	Wsparcie pszczelarstwa w Polsce	P/16/044	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	350
47.	Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej	P/17/045	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	352
48.	Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń	P/17/046	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	353
49.	Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych	P/16/046	Departament Środowiska	Administracja publiczna	162
50.	Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach	P/16/047	Departament Środowiska	Środowisko	377
51.	Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom	P/16/048	Departament Środowiska	Administracja publiczna	164
52.	Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia	P/16/054	Departament Zdrowia	Zdrowie	441
53.	Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego	P/16/055	Departament Zdrowia	Zdrowie	443
54.	Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej	P/16/056	Departament Zdrowia	Zdrowie	444
55.	Przygotowanie i wdrożenie pakietu onkologicznego	P/16/057	Departament Zdrowia	Zdrowie	446
56.	Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2016 roku	P/17/056	Departament Zdrowia	Zdrowie	461
57.	Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2	P/17/057	Departament Zdrowia	Zdrowie	463
58.	Tworzenie map potrzeb zdrowotnych	P/17/059	Departament Zdrowia	Zdrowie	464
59.	Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie	P/16/059	Delegatura w Białymstoku	Zdrowie	448
60.	Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe	P/16/060	Delegatura w Bydgoszczy	Rozwój regionalny	364
61.	Budowa systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	P/16/061	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	409
62.	Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych	P/17/063	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	216
63.	Dostępność boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności w wybranych gminach województwa pomorskiego	P/16/063	Delegatura w Gdańsku	Kultura fizyczna	273
64.	Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej	P/16/064	Delegatura w Gdańsku	Zabezpieczenie społeczne	331
65.	Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego	P/15/074	Delegatura w Katowicach	Gospodarka	228
66.	Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim	P/16/065	Delegatura w Katowicach	Środowisko	379
67.	Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia	P/16/066	Delegatura w Katowicach	Obrona narodowa	308
68.	Opieka nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin	P/16/067	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	450
69.	Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych	P/16/068	Delegatura w Katowicach	Sprawy wewnętrzne	310

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
70.	Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego	P/17/069	Delegatura w Katowicach	Gospodarka	242
71.	Kształcenie w szkołach dla dorosłych	P/16/071	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	337
72.	System zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym	P/16/072	Delegatura w Kielcach	Środowisko	380
73.	Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży	P/17/071	Delegatura w Kielcach	Rodzina	274
74.	Wspieranie kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach	P/17/073	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	282
75.	Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych	P/16/073	Delegatura w Krakowie	Oświata i wychowanie	276
76.	Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach	P/16/074	Delegatura w Krakowie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	192
77.	Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu	P/17/076	Delegatura w Krakowie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	254
78.	Zarządzanie zielenią miejską	P/17/077	Delegatura w Krakowie	Środowisko	386
79.	Realizacja programów wczesnego wykrywania raka piersi oraz raka szyjki macicy w województwie lubelskim	P/15/085	Delegatura w Lublinie	Zdrowie	439
80.	Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim	P/16/077	Delegatura w Lublinie	Zdrowie	451
81.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	P/17/080	Delegatura w Lublinie	Zabezpieczenie społeczne	
82.	Dopuszczanie do obrotu suplementów diety	P/16/078	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	453
83.	Wpływ realizacji programu „Maluch" na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci	P/16/079	Delegatura w Łodzi	Oświata i wychowanie	278
84.	Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	P/17/083	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	168
85.	Żywienie pacjentów w szpitalach	P/17/084	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	465
86.	Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim	P/16/081	Delegatura w Olsztynie	Środowisko	382
87.	Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych"	P/16/082	Delegatura w Olsztynie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	194
88.	Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim	P/17/086	Delegatura w Olsztynie	Rodzina	339
89.	Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim	P/17/087	Delegatura w Olsztynie	Transport	413
90.	Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim	P/16/083	Delegatura w Opolu	Rozwój regionalny	366
91.	Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej	P/16/084	Delegatura w Opolu	Zdrowie	456
92.	Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji	P/17/089	Delegatura w Opolu	Sprawy wewnętrzne	314

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
93.	Dostępność terapii przeciwbólowej	P/16/088	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	458
94.	Funkcjonowanie Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej (wybrane aspekty)	P/17/091	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	170
95.	Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji	P/17/092	Delegatura w Poznaniu	Obrona narodowa	317
96.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej	P/17/093	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	468
97.	Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórniczych byłego wyrobiska Piaseczno Kopalni Siarki Machów SA w likwidacji	P/16/089	Delegatura w Rzeszowie	Środowisko	383
98.	Zatrudnianie osób pozbawionych wolności	P/16/090	Delegatura w Rzeszowie	Sprawiedliwość	312
99.	Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”	P/17/095	Delegatura w Rzeszowie	Środowisko	388
100.	Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu	P/17/096	Delegatura w Rzeszowie	Transport	415
101.	Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego	P/16/094	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	166
102.	Gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji	P/16/095	Delegatura w Warszawie	Gospodarka	239
103.	Funkcjonowanie świetlic szkolnych	P/16/092	Delegatura w Szczecinie	Oświata i wychowanie	279
104.	Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych	P/17/099	Delegatura w Szczecinie	Oświata i wychowanie	284
105.	Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy	P/16/098	Delegatura we Wrocławiu	Zdrowie	459
106.	Realizacja projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły w 2016 r.	P/17/104	Delegatura we Wrocławiu	Środowisko	389
107.	Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych	P/16/099	Delegatura w Zielonej Górze	Oświata i wychowanie	281
108.	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	P/16/100	Delegatura w Zielonej Górze	Środowisko	384
109.	Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich	P/17/107	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka wodna	391
110.	Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim	P/17/108	Delegatura w Zielonej Górze	Rolnictwo	355

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 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	173
2.	Realizacja zamówień związanych z systemami teleinformatycznymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	I/16/001/KAP	Departament Administracji Publicznej	Inna kontrola doraźna	340
3.	Udzielanie pomocy konsularnej	I/16/002/KAP	Departament Administracji Publicznej	Inna kontrola doraźna	425
4.	Przyczyny i skutki wadliwych decyzji administracyjnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego	I/17/003/KAP	Departament Administracji Publicznej	Inna kontrola doraźna	
5.	Planowanie i finansowanie przez gminy oświetlenia przestrzeni publicznej	R/17/001/KAP	Departament Administracji Publicznej	Rozpoznawcza	182
6.	Prawidłowość przyznania, sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem i rozliczenia środków z Europejskiego Funduszu Rybackiego na projekt pn. „Budowa pensjonatu wraz z zakupem urządzeń do prowadzenia działalności gastronomicznej" realizowany przy ul. Marynarki Polskiej 58a w Ustce	S/17/004/KAP	Departament Administracji Publicznej	Skargowa	
7.	Planowanie i wykonywanie budżetu państwa w zakresie dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego	I/15/001/KBF	Departament Budżetu i Finansów	Inna kontrola doraźna	
8.	Prawidłowość orzekania przez organy podatkowe o obowiązkach i uprawnieniach spadkobierców	I/17/001/KBF	Departament Budżetu i Finansów	Inna kontrola doraźna	
9.	Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego	I/16/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Inna kontrola doraźna	243
10.	Funkcjonowanie wybranych wydziałów promocji, handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP	I/16/003/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Inna kontrola doraźna	427
11.	Ochrona złóż strategicznych surowców kopalnych w planowaniu przestrzennym	R/17/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Rozpoznawcza	
12.	Organizacja systemów ochrony praw konsumenta energii elektrycznej oraz ustanawiania stawek taryfowych	R/17/002/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Rozpoznawcza	
13.	Realizacja zadań związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii	R/17/003/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Rozpoznawcza	
14.	Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu niezrealizowania projektów dofinansowanych z POIiŚ dla spółki Widok Bio-Energia Sp. z o.o. z grupy kapitałowej Widok Energia	S/16/002/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skargowa	
15.	Wybrane aspekty gospodarki rzeczowej i finansowej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego	R/16/002/KIN	Departament Infrastruktury	Rozpoznawcza	
16.	Realizacja zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego na lotnisku w Modlinie	R/16/004/KIN	Departament Infrastruktury	Rozpoznawcza	
17.	Rozwój kadr naukowych	D/16/509	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Koordynowana	297
18.	Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017	I/17/002/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Inna kontrola doraźna	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
19.	Wykonanie wniosków sformułowanych po kontroli pn. „Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w latach 2013-2014”	K/17/001/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Sprawdzająca	257
20.	Tematyka kontroli doraźnej problemowej – Sprawowanie nadzoru nad programami i projektami realizowanymi na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	I/16/001/KON	Departament Obrony Narodowej	Inna kontrola doraźna	
21.	Podejmowanie przez Radę Ministrów zadań związanych z Programem Mobilizacji Gospodarki w latach 2013-2022	I/17/001/KON	Departament Obrony Narodowej	Inna kontrola doraźna	
22.	Pomoc udzielana weteranom poszkodowanym w trakcie służby poza granicami kraju przez powołane do tego jednostki organizacyjne	I/17/002/KON	Departament Obrony Narodowej	Inna kontrola doraźna	
23.	Realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzeniu kontroli P/13/086 *Wycofywanie z Sił Zbrojnych RP zbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz jego zagospodarowanie*	K/17/003/KON	Departament Obrony Narodowej	Sprawdzająca	
24.	System doboru żołnierzy na stanowiska instruktorów w centrach szkolenia, ośrodkach szkolenia i szkołach podoficerskich	R/16/002/KON	Departament Obrony Narodowej	Rozpoznawcza	
25.	Organizacja i funkcjonowanie systemu ochrony obiektów najważniejszych organów władzy publicznej w Polsce	I/16/002/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Inna kontrola doraźna	
26.	Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli P/16/038 *Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej*, przeprowadzonych w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie oraz w Warszawskim Centrum Pomocy Rodzinie	K/17/001/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Sprawdzająca	
27.	Sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli P/15/046 – *Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie* przeprowadzonej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Rogoźnie	K/17/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Sprawdzająca	
28.	Działalność Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w latach 2014-2016	R/16/003/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
29.	Rehabilitacja lecznicza w ramach prewencji rentowej KRUS	R/16/004/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
30.	Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy	R/16/005/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
31.	Wspieranie rolnictwa ekologicznego	R/17/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozpoznawcza	
32.	Zakażenia w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń w ramach umów z Narodowym Funduszem Zdrowia	R/16/003/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
33.	Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2	R/17/001/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
34.	Funkcjonowanie szpitali	R/17/002/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
35.	Funkcjonowanie wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia	R/17/003/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	298
36.	Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów	R/17/004/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
37.	Informatyzacja wybranych podmiotów leczniczych z terenu województwa podlaskiego	I/16/004/LBI	Delegatura w Białymstoku	Inna kontrola doraźna	175

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
38.	Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim	R/17/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	Rozpoznawcza	183
39.	Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich w latach 2015-2016	R/17/002/LBI	Delegatura w Białymstoku	Rozpoznawcza	
40.	Prawidłowość udzielania w Gminie Ciechanowiec zamówień publicznych oraz ulg i zwolnień podatkowych, a także udostępnianie danych z tego zakresu zainteresowanym, w tym radnym	S/16/005/LBI	Delegatura w Białymstoku	Skargowa	219
41.	Zapewnienie opieki długoterminowej, paliatywnej i hospicyjnej w warunkach domowych w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu bydgoskiego	R/17/004/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Rozpoznawcza	
42.	Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w powiecie świeckim w latach 2014-2017 (I kwartał)	S/17/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	195
43.	Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego	S/17/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	473
44.	Prawidłowość działań związanych z nabyciem przez Urząd Morski w Gdyni nieruchomości położonej w Elblągu przy ul. Grażyny 2 oraz z oddaniem jej w najem i dzierżawę	I/17/003/LGD	Delegatura w Gdańsku	Inna kontrola doraźna	
45.	Bezpieczeństwo i płynność ruchu na przejeździe kolejowym w Gdańsku Oruni	I/17/004/LGD	Delegatura w Gdańsku	Inna kontrola doraźna	
46.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli nr P/15/053 pt. „Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej”	K/17/001/LGD	Delegatura w Gdańsku	Sprawdzająca	
47.	Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w wybranych miastach województwa pomorskiego	R/17/002/LGD	Delegatura w Gdańsku	Rozpoznawcza	
48.	Wydzierżawianie mienia komunalnego powiatów, obejmującego składniki majątkowe szpitali w Pszczynie, Białogardzie, Opatowie oraz Łasku, na rzecz Centrum Dializa sp. z o.o. z siedzibą w Sosnowcu	D/17/501	Delegatura w Katowicach	Koordynowana	
49.	Przygotowanie, realizacja i finansowanie inwestycji Zagłębiowskie Centrum Onkologii prowadzonej w Zagłębiowskim Centrum Onkologii Szpitalu Specjalistycznym im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej ul. Szpitalna 13	I/15/001/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	218
50.	Wybrane zagadnienia funkcjonowania Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach	I/16/001/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	
51.	Realizacja przez Śląski Urząd Wojewódzki zadania inwestycyjnego pn. "Termomodernizacja budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Powstańców 41a w Katowicach"	I/16/005/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	176
52.	Utrzymanie i trwałość inwestycji pn. "Rekultywacja zdegradowanych zalewisk wodnych w Bytomiu" zrealizowanej przy udziale środków otrzymanych z RPOWSL przez Urząd Miasta w Bytomiu	I/17/005/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	
53.	Wykonanie wniosków z kontroli P/12/017 – *Promulgacja prawa w wersji elektronicznej*	K/17/001/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
54.	Wykonanie wniosków z kontroli P/13/145 – *Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego*	K/17/004/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
55.	Wykonanie wniosków z kontroli P/14/073 *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przekazywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego*	K/17/006/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
56.	Wykonanie wniosków z kontroli P/13/146 *Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia*	K/17/007/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
57.	Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego na przykładzie wybranego zakładu górniczego	R/16/011/LKA	Delegatura w Katowicach	Rozpoznawcza	
58.	Restrukturyzacja Powiatowego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Piotrkowie Trybunalskim	S/17/002/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
59.	Funkcjonowanie Ośrodka Leczniczo-Rehabilitacyjnego dla Dzieci Kamieniec-Zbrosławice, przekształconego w Ośrodek Leczniczo--Rehabilitacyjny "Pałac Kamieniec" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kamieńcu	S/17/003/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
60.	Realizacja przez Regionalne Centrum Naukowo-Technologiczne projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej	I/16/003/LKI	Delegatura w Kielcach	Inna kontrola doraźna	
61.	Ochrona przez Muzeum Regionalne PTTK w Olkuszu zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych	I/17/009/LKI	Delegatura w Kielcach	Inna kontrola doraźna	
62.	Pozyskiwanie przez gminy środków i zasady przydziału mieszkań komunalnych i socjalnych	K/17/003/LKI	Delegatura w Kielcach	Sprawdzająca	180
63.	Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych	R/16/004/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
64.	Wspieranie kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach	R/16/007/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
65.	Diagnostyka nowotworów w badaniach patomorfologicznych	R/17/001/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	472
66.	Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu dróg ekspresowych lub autostrad	R/17/007/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
67.	Gospodarka finansowa i prawidłowość udzielania zamówień publicznych w gminie Górno	S/16/002/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	
68.	Prawidłowość przeprowadzania konsultacji społecznych przy budowie obwodnicy Nowy Korczyn-Borusowa	S/16/006/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	
69.	Zarządzanie cmentarzem komunalnym w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu	S/17/004/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	
70.	Prawidłowość udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego	S/17/005/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	187
71.	Realizacja zadań związanych z zapewnieniem pracownikom badań profilaktycznych	D/16/508	Delegatura w Krakowie	Koordynowana	470
72.	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	256
73.	Realizacja wniosków pokontrolnych po kontroli P/15/092 – *Restrukturyzacja wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych*	K/17/002/LKR	Delegatura w Krakowie	Sprawdzająca	
74.	Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu	R/17/001/LKR	Delegatura w Krakowie	Rozpoznawcza	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
75.	Modernizacja i konsolidacja siedzib jednostek administracji zespolonej w Krakowie oraz działalność Nowego Centrum Administracyjnego Sp. z o.o. i Laboratorium Inteligentnego Miasta i Innowacyjnej Gospodarki SA	S/16/006/LKR	Delegatura w Krakowie	Skargowa	
76.	Realizacja przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku Sp. z o.o. oraz Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zatorze zadań w zakresie ustalania cen za wodę wodociągową	S/17/003/LKR	Delegatura w Krakowie	Skargowa	
77.	Zawieranie, realizacja i rozliczanie umów cywilnoprawnych w Instytucie Medycyny Wsi w Lublinie w latach 2010-2016	I/16/003/LLU	Delegatura w Lublinie	Inna kontrola doraźna	
78.	Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim w latach 2015-2017	I/17/003/LLU	Delegatura w Lublinie	Inna kontrola doraźna	221
79.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, zatrudnionych przez pracodawców z terenu województwa lubelskiego, ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz gospodarowanie środkami zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez zakłady pracy chronionej	R/17/001/LLU	Delegatura w Lublinie	Rozpoznawcza	
80.	Zarządzanie kolejową infrastrukturą przez PKP Linię Hutniczą Szerokotorową spółkę z o.o. z siedzibą w Zamościu i realizacja przewozów towarowych	S/16/002/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	417
81.	Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym i wydatki na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r.	S/17/002/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	197
82.	Funkcjonowanie SP ZOZ w Lubartowie w wybranych aspektach	S/17/004/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	
83.	Prawidłowość działania służb i inspekcji funkcjonujących na wybranych przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego, w zakresie kontroli ilości i jakości importowanych zbóż	S/17/005/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	357
84.	Realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wybranych zagadnień w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON	I/17/004/LLO	Delegatura w Łodzi	Inna kontrola doraźna	
85.	Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/14/094 pn. „Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim”	K/17/001/LLO	Delegatura w Łodzi	Sprawdzająca	
86.	Żywienie pacjentów w szpitalach	R/16/009/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
87.	Gospodarowanie środkami publicznymi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	R/17/002/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
88.	Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności	R/17/003/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
89.	Przeciwdziałanie zatorom drogowym	R/17/006/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
90.	Działalność Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie	S/16/007/LLO	Delegatura w Łodzi	Skargowa	418
91.	Warunki bytowe zwierząt w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Szczytach	S/17/005/LLO	Delegatura w Łodzi	Skargowa	
92.	Realizacja przez Politechnikę Gdańską obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i badaniach naukowych	R/17/002/LOL	Delegatura w Olsztynie	Rozpoznawcza	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
93.	Realizacja przez Starostę Ostródzkiego zadań związanych z zapewnieniem rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin na obszarze powiatu	R/17/005/LOL	Delegatura w Olsztynie	Rozpoznawcza	
94.	Prawidłowość udzielania zamówień publicznych i nadzoru nad ich realizacją przez Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Ełckiej	S/17/001/LOL	Delegatura w Olsztynie	Skargowa	184
95.	Prawidłowość sprzedaży przez Gminę Lidzbark Warmiński nieruchomości po zlikwidowanej szkole w Łaniewie	S/17/004/LOL	Delegatura w Olsztynie	Skargowa	
96.	Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w następstwie kontroli *Wpływ projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013 na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego* (P/14/101)	K/17/004/LOP	Delegatura w Opolu	Sprawdzająca	
97.	Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w następstwie kontroli *Funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego* (P/15/035)	K/17/006/LOP	Delegatura w Opolu	Sprawdzająca	
98.	Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji	R/17/001/LOP	Delegatura w Opolu	Rozpoznawcza	
99.	Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej	R/17/003/LOP	Delegatura w Opolu	Rozpoznawcza	
100.	Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego	R/17/007/LOP	Delegatura w Opolu	Rozpoznawcza	
101.	Wybrane zagadnienia z zakresu realizacji inwestycji modernizacji osiedlowej sieci ciepłowniczej na terenie Kędzierzyna-Koźla	S/17/002/LOP	Delegatura w Opolu	Skargowa	
102.	Prawidłowość realizacji przez Opolską Wojewódzką Komendę OHP w Opolu zadań w zakresie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom	S/17/005/LOP	Delegatura w Opolu	Skargowa	
103.	Diagnozowanie i opieka nad dziećmi mającymi specyficzne problemy w nauce	I/16/012/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	286
104.	Wykorzystanie przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego środków z dotacji na realizację programu wieloletniego „Senior-WIGOR”	I/16/013/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
105.	Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych w miastach województwa wielkopolskiego	I/17/002/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
106.	Prawidłowość realizacji projektu „Fabryka Czasu – stworzenie i wdrożenie 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową”	I/17/003/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	178
107.	Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych	R/17/004/LPO	Delegatura w Poznaniu	Rozpoznawcza	
108.	Korzystanie przez ZOZ w Gnieźnie z usług zewnętrznych przy realizacji świadczeń zdrowotnych	S/17/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	Skargowa	
109.	Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej	D/16/507	Delegatura w Rzeszowie	Koordynowana	369
110.	Zabezpieczenie przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej	D/16/510	Delegatura w Rzeszowie	Koordynowana	423
111.	Zapewnienie bezpieczeństwa uczniów podczas zajęć na strzelnicach szkolnych	I/17/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Inna kontrola doraźna	288
112.	Wykonanie wniosków z kontroli P/13/172 *Prawidłowość gospodarowania zabytkami nieruchomymi przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego*	K/17/004/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
113.	Wykonanie wniosków z kontroli I/14/002 *Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych* przeprowadzonej w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Głogowie Małopolskim	K/17/006/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	
114.	Przejęcie i zagospodarowanie budynków dworców kolejowych przez Gminę Ustrzyki Dolne	R/16/008/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Rozpoznawcza	
115.	Gospodarowanie mieniem gminnym przez Wójta Gminy Dębowiec	S/16/006/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
116.	Prawidłowość zarządzania majątkiem komunalnym oraz udzielanie zamówień publicznych przez Wójta Gminy Ostrów	S/17/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
117.	Prawidłowość działania służb i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości zbóż importowanych do Polski przez przejścia graniczne z terenu województwa podkarpackiego	S/17/003/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	357
118.	Realizacja wniosków sformułowanych w wyniku kontroli P/12/069 – *Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gmin*	K/17/001/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Sprawdzająca	
119.	Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne – realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/15/091	K/17/003/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Sprawdzająca	
120.	Działalność resocjalizacyjna Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Trzebieży	R/16/006/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Rozpoznawcza	
121.	Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, środki odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt domowych	R/17/004/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Rozpoznawcza	
122.	Realizacja wybranych zadań statutowych Muzeum w Koszalinie	S/17/002/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Skargowa	
123.	Badania genetyczne w Polsce	R/17/001/LWA	Delegatura w Warszawie	Rozpoznawcza	
124.	Wybrane zagadnienia gospodarowania nieruchomościami przez Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. Witelona w Legnicy oraz sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli NIK – K/12/007	K/16/004/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Sprawdzająca	199
125.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych	R/17/001/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Rozpoznawcza	
126.	Wybrane aspekty działalności Miasta i Gminy Lwówek	S/17/002/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Skargowa	185
127.	Zapewnienie przez gminy bezpieczeństwa w miejscach wykorzystywanych do kąpieli w województwie lubuskim	I/17/004/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Inna kontrola doraźna	179
128.	Wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli I/15/003 *Gospodarowanie zasobami wodnymi przez samorządowe zakłady budżetowe w województwie lubuskim*	K/17/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Sprawdzająca	
129.	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	393
130.	Wypełnianie przez szpitale obowiązku posiadania rezerwowego źródła zaopatrzenia w wodę	R/17/003/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
131.	Realizacja przez Gminę Żary wybranych zadań związanych z uporządkowaniem gospodarki wodno-ściekowej	S/16/005/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Skargowa	
132.	Gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa użytkowanym na cele rolne przez Agencję Nieruchomości Rolnych OT w Gorzowie Wielkopolskim	S/17/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Skargowa	

Załącznik nr 4

Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2017 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.	**Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/008	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).	Wyeliminowanie uprawnienia do udzielania zapewnień na programy wieloletnie.	**Niezrealizowany**	W ocenie NIK niecelowe jest udzielanie przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania lub dofinansowania programów wieloletnich, które zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ustanawiane są uchwałą Rady Ministrów. Już samo uchwalenie programu wieloletniego i umieszczenie danego zadania w wykazie programów wieloletnich (wykaz wydatków na programy wieloletnie zawarty w załączniku do corocznych ustaw budżetowych) stanowi przyrzeczenie jego sfinansowania i zbędne jest powielanie tej czynności przez Ministra Finansów.
2.	**Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/008	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). Od dnia 1 stycznia 2018 r. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. poz. 1911).	Doprecyzowanie zasad ewidencji zapewnień dla jednostek budżetowych oraz wprowadzenie analogicznych zasad dla budżetu państwa.	**Niezrealizowany**	Nałożony na jednostki budżetowe obowiązek ewidencji na koncie pozabilansowym 992 – Zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa – kwot ujętych w udzielonych przez Ministra Finansów zapewnieniach finansowania lub dofinansowania był niejasny dla odbiorców. Wojewodowie przyjęli różnorodną interpretację przepisów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (…) w zakresie podmiotu, na którym ciąży obowiązek ewidencjonowania udzielonych przez Ministra Finansów zapewnień, wskutek czego większość z nich nie prowadziła pełnej ewidencji uzyskanych zapewnień. Biorąc pod uwagę, że wobec jednostek budżetowych Minister Finansów przewidział prowadzenie pozabilansowej ewidencji księgowej zapewnień, zasadne wydaje się spełnienie analogicznych wymogów wobec ewidencjonowania zapewnień na poziomie Ministerstwa Finansów dla budżetu państwa.

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.	**Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/008	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (Dz. U. z 2015 r. poz.1532).	Dokonanie zmiany zawartej w art. 153 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, delegacji dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy tryb składania wniosków, o których mowa w ust. 1, wzór wniosku i niezbędne dokumenty, tak aby upoważnienie miało charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny.	**Niezrealizowany**	W ocenie NIK funkcjonujący system udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa jest niekompletny. Wobec projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA Minister Finansów opracował tryb składania wniosku o zapewnienie, jego wzór i niezbędne dokumenty w rozporządzeniu w sprawie wniosków (…). Odnośnie tych projektów w Ministerstwie Finansów opracowano również procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia. Minister Finansów nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 153 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zakresie pozostałych rodzajów wydatków, tj.: wydatków bieżących, inwestycyjnych oraz programów wieloletnich, nie opracował również żadnych innych procedur dotyczących zasad i trybu udzielania zapewnień ich finansowania. Brak sformalizowanych zasad w ramach procesu udzielania zapewnień w tym obszarze zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.
4.	**Fundusze promocji produktów rolno--spożywczych** *(dział: rolnictwo)* P/16/042	Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno--spożywczych. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2160).	Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie o funduszach promocji produktów rolno--spożywczych sposobu ustalania wysokości wpłat na Fundusz Promocji Mleka i ich dokonywania na zasadach przewidzianych dla pozostałych funduszy promocji.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku powinna przyczynić się do obniżenia kosztów obsługi Funduszu Promocji Mleka oraz lepszego wykorzystania środków tego funduszu. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował, że przeprowadzi szczegółową analizę ponoszonych kosztów obsługi Funduszu Promocji Mleka wynikających z wydawania decyzji administracyjnych dotyczących ustalania wysokości zobowiązania w porównaniu z kosztami dodatkowych czynności administracyjnych w przypadku zmiany mechanizmu dokonywania wpłat na ten fundusz. Dodatkowo w analizie obciążeń administracyjnych obsługi Funduszu Promocji Mleka uwzględnione zostaną zasoby kadrowe, którymi dysponować będzie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa po wejściu w życie zmian legislacyjnych mających na celu połączenie Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych oraz obciążenie podmiotów dokonujących wpłat na Fundusz Promocji Mleka podwójnym obowiązkiem składania informacji o ilości skupionego mleka. Uwzględniając wnioski z powyższej analizy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozważy nowelizację ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych w przedmiotowym zakresie.
5.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie systemu opłat za notyfikację suplementów diety.	**Niezrealizowany**	Wprowadzenie systemu opłat za notyfikację suplementów diety może przyczynić się do spadku liczby notyfikowanych produktów tylko do tych, które faktycznie przedsiębiorca zamierza wprowadzić na rynek, a dodatkowo może zapewnić pozyskanie środków mogących znaleźć przeznaczenie na finansowanie zadań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie suplementów diety.
6.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Uregulowanie procedur wycofywania z rynku przez producenta lub dystrybutora suplementów diety bądź zaprzestania ich produkcji/dystrybucji i rezygnacji z wprowadzania do obrotu.	**Niezrealizowany**	
7.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie systemu ostrzegania konsumentów przed niezbadanymi suplementami diety znajdującymi się w obrocie, poprzez informowanie o fakcie nienotyfikowania danego suplementu diety.	**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
8.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* *P/16/078*	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wydzielenie w rejestrze GIS kategorii suplementów diety, wobec których podjęto działania weryfikujące, z uwagi na wątpliwości co do jakości zgłoszonych produktów (szczególnie ich bezpieczeństwa).	**Niezrealizowany**	
9.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie możliwości ustalania zerowego poziomu dla wybranych składników suplementów diety, gdy takie składniki, ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego, uznane zostaną za niebezpieczne w oparciu o dostępne dowody naukowe na istnienie konkretnego ryzyka, które ma być wyeliminowane albo ograniczone wyznaczeniem zerowego pułapu.	**Niezrealizowany**	
10.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Podwyższenie kar finansowych dla podmiotów wprowadzających do obrotu niebezpieczne lub nielegalne suplementy diety do takiego poziomu, aby były one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.	**Niezrealizowany**	
11.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	W odniesieniu do suplementów diety importowanych do Polski z państw trzecich, przyjęcie reguły uzależniającej ich wprowadzenie do obrotu od uprzedniego przedstawienia danych naukowych odnoszących się do jakości, szczególnie bezpieczeństwa (w sposób zgodny z zobowiązaniami konwencyjnymi Polski oraz UE).	**Niezrealizowany**	
12.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Usunięcie niespójności między art. 87 ust. 5 pkt 3 ustawy o bżż a art. 86 ust. 1 tej ustawy.	**Niezrealizowany**	Niespójność w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia polega na tym, że według art. 87 ust. 5 pkt 3 instytuty badawcze przeprowadzają badania monitoringowe, natomiast zgodnie z art. 86 ust. 1 te same jednostki nie przeprowadzają badań monitoringowych, a tylko opracowują wytyczne do ich przeprowadzania i te badania koordynują – w kontekście definicji monitoringu określonej w art. 3 ust. 3 pkt 13 powołanej ustawy, zgodnie z którą monitoring przeprowadzają organy urzędowej kontroli żywności.
13.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie podwyższenia wysokości kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na przedsiębiorcę na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia za nieprzestrzeganie wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, w tym w zakresie prezentacji, reklamy i promocji.	**Niezrealizowany**	
14.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie obowiązku monitorowania reklam suplementów diety przez Głównego Inspektora Sanitarnego i Prezesa UOKiK.	**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
15.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie zakazu wskazywania na etykietach, w prezentacji i reklamie na właściwości zapobiegawcze, lecznicze lub uzdrawiające choroby ludzkie suplementów diety lub odnoszące się do takich właściwości oraz określenie sankcji z tytułu naruszenie tego zakazu.	**Niezrealizowany**	
16.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie zakazu reklamy suplementów diety z wykorzystaniem wizerunku osób ze środowiska medycznego lub farmaceutycznego lub odwoływania się do osób sugerujących posiadanie wykształcenia medycznego lub farmaceutycznego lub odwoływania się do zaleceń takich osób.	**Niezrealizowany**	
17.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Uregulowanie stosowanej przez firmy praktyki „umbrella branding" (znaków parasolowych), w celu określenia dopuszczalnego zakresu upodabniania do siebie produktów należących do różnych kategorii (dualizm produktowy).	**Niezrealizowany**	
18.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.).	Wprowadzenie obowiązku umieszczania na opakowaniach suplementów diety oraz w ich reklamie, w tym także telewizyjnej, odpowiednio czytelnych informacji, dostrzegalnych dla każdego konsumenta, o wielkości czcionki umożliwiającej zapoznanie się z informacją różnym grupom konsumentów, przy czym określenie „suplement diety" powinno być czytelne i zamieszczone w bezpośrednim sąsiedztwie nazwy handlowej.	**Niezrealizowany**	
19.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261).	Stworzenie rozwiązań umożliwiających realizację zadań Zespołu do spraw Suplementów Diety, polegających na: przygotowaniu listy składników roślinnych z uwzględnieniem ich maksymalnych dawek w suplementach diety, określaniu maksymalnych dawek witamin i składników mineralnych w zalecanej dziennej porcji w suplementach diety, powyżej których wykazują one działanie lecznicze, oraz monitorowaniu interakcji i działań niepożądanych suplementów diety.	**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
20.	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety** *(dział: zdrowie)* P/16/078	Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261).	Opracowanie przez Głównego Inspektora Sanitarnego projektu odrębnych procedur przeprowadzania kompleksowej kontroli sprzedaży internetowej suplementów diety, w szczególności umożliwiających dokonywanie przez Inspekcję Sanitarną zakupu suplementów diety w formie sprzedaży na odległość (sprzedaż internetowa), w celu pobrania próbek z zakupionego produktu do wykonania badań laboratoryjnych.	**Niezrealizowany**	
21.	**Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego** *(dział: transport)* P/16/028	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).	Opracowanie i wdrożenie regulacji prawnej określającej obowiązek przedkładania przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uprawnienie do prowadzenia stacji kontroli pojazdów, dokumentów poświadczających niekaralność zatrudnianych diagnostów za przestępstwa przeciwko dokumentom. Wnioskowana regulacja powinna również uniemożliwiać zatrudnienie karanych za ww. przestępstwa diagnostów po rozpoczęciu działalności stacji kontroli pojazdów – SKP, poprzez nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku przedłożenia ww. dokumentów w każdym przypadku zatrudnienia nowego diagnosty.	**Niezrealizowany**	
22.	**Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego** *(dział: transport)* P/16/028	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).	Opracowanie i wdrożenie przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, określających obowiązek przeprowadzania przez starostów okresowych analiz dotyczących zatrzymanych i przesłanych im dowodów rejestracyjnych.	**Niezrealizowany**	
23.	**Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego** *(dział: transport)* P/16/028	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).	Opracowanie i wdrożenie zmiany przepisu art. 132 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa o ruchu drogowym, określającego obowiązek zatrzymania przez policję dowodu rejestracyjnego ze względu na zagrożenie przez pojazd bezpieczeństwu, przez dodanie przypadków, które odnoszą się do złego stanu technicznego pojazdów, stwierdzonego podczas rutynowej kontroli drogowej przez organy kontroli ruchu drogowego w sytuacji, w której pojazd nie uczestniczył w zdarzeniu drogowym (w kolizji lub wypadku).	**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
24.	**Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego** *(dział: transport)* P/16/028	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.) oraz ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.). Od dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).	Opracowanie i wdrożenie przepisów określających szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania kontroli w stacjach kontroli pojazdów – SKP, dokumentowania przebiegu kontroli oraz ich wyników, a także postępowania pokontrolnego.	**Niezrealizowany**	
25.	**Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego** *(dział: transport)* P/16/028	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.).	W celu wyeliminowania sytuacji polegającej na użytkowaniu pojazdów bez ważnych badań technicznych zasadne wydaje się rozważenie możliwości rozszerzenia i/lub zaostrzenia katalogu sankcji wobec właścicieli ww. pojazdów.	**Niezrealizowany**	
26.	**Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego** *(dział: transport)* P/16/028	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).	Rozważenie możliwości wprowadzenia rozwiązania prawnego stanowiącego podstawę utworzenia i funkcjonowania organu nadzorującego i koordynującego działania starostów z zakresu nadawania uprawnień diagnosty, udzielania przedsiębiorcom uprawnień do prowadzenia stacji kontroli pojazdów oraz nadzoru nad tymi stacjami.	**Niezrealizowany**	
27.	**Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego** *(dział: instytucje finansowe)* P/16/007	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1768, ze zm.).	Wprowadzenie w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi zakazu reklamy instrumentów OTC, kierowanej do polskich rezydentów.	**Zrealizowany częściowo**	Usługi na rynku Forex są oferowane głównie poprzez Internet i często spoza Polski. Inwestor indywidualny łatwo może stać się klientem firmy zagranicznej, w której zakres ochrony jest niższy niż egzekwowany przez KNF od podmiotów krajowych, a dochodzenie praw klientów znacznie utrudnione. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że firmy te prowadzą agresywną reklamę rynku Forex jako łatwo dostępnego źródła ponadprzeciętnych zysków. Straty, jakie ponosi około 80% inwestorów indywidualnych, mogą wskazywać, że podejmując decyzje o inwestycji, nie byli świadomi związanego z nią ryzyka, a decyzje podjęli zasugerowani przekazem reklamowym. Dla ochrony interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego podstawowe znaczenie ma to, aby nie byli oni narażeni na podejmowanie decyzji o zaangażowaniu swoich środków pod wpływem reklam wprowadzających w błąd co do możliwości osiągnięcia zysków.

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
28.	**Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego** *(dział: instytucje finansowe, sprawiedliwość)* P/16/007	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1768, ze zm.).	Wprowadzenie zmian przepisów karnych zapewniających skuteczne ściganie podmiotów oferujących bez zezwolenia usługi maklerskie polskim rezydentom za pomocą serwerów zagranicznych.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	Na rynku polskim pojawiają się podmioty zagraniczne, które świadczą usługi na rynku Forex bez zezwolenia. Zgodnie z art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi odpowiedzialności karnej podlega prowadzenie działalności maklerskiej bez wymaganego zezwolenia lub upoważnienia zawartego w odrębnych przepisach. Ściganie tego typu przestępstw było nieskuteczne w związku z tzw. zasadą terytorialności, która stanowi, że polskie przepisy karne stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium RP. Za miejsce popełnienia czynu uważa się miejsce, w którym sprawca działał, albo gdzie skutek stanowiący znamię czynu zabronionego nastąpił lub według zamiaru sprawcy miał nastąpić (art. 5 i 6 Kodeksu karnego). Przyjmuje się, iż przestępstwo, o którym mowa w art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, ma charakter formalny (bezskutkowy). Jednocześnie w przypadku firm oferujących usługi maklerskie w języku polskim za pomocą sieci Internet, ale posiadających siedzibę i serwery za granicą, nie uznaje się, że prowadzą one działalność na terytorium RP. Sprawca przestępstwa – stypizowanego jako przestępstwo skutkowe – będzie ścigany, gdy na obszarze polskiej jurysdykcji karnej wystąpi skutek w postaci niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez pokrzywdzonego.
29.	**Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego** *(dział: instytucje finansowe)* P/16/007	Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 679, ze zm.), Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2003, ze zm.).	Stworzenie podstaw prawnych do objęcia działalności kantorów internetowych nadzorem organu państwowego.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	NIK jako działanie nierzetelne oceniła przewlekłe reagowanie przez Ministerstwo Finansów na ryzyka związane z działalnością kantorów internetowych. Pomimo upływu ponad sześciu lat od zidentyfikowania niebezpieczeństw w działaniu tych podmiotów nie zostały zakończone prace legislacyjne, których efektem byłoby uchwalenie przepisów regulujących ich funkcjonowanie. NIK po kontroli P/15/013 – *Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, sformułowała wniosek „Przygotowanie projektu przepisów ustawowych regulujących kwestię nadzoru w zakresie AML/CFT nad kantorami internetowymi", który pozostaje aktualny. W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów został ujęty projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw (numer projektu: UD237), który zakłada dookreślenie i doprecyzowanie przepisów, tak aby jasno wynikało z nich, że kantory gotówkowe, automaty do wymiany walut oraz kantory internetowe nieświadczące dodatkowo usług płatniczych podlegają ustawie – Prawo dewizowe, a kantory internetowe świadczące dodatkowo usługi płatnicze podlegają ustawie o usługach płatniczych.
30.	**Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego** *(dział: instytucje finansowe)* P/16/007	Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2003, ze zm.). Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz. U. z 2017 poz. 679, ze zm.).	Uregulowanie kwestii nadzoru nad działającymi w Polsce giełdami walut wirtualnych.	**Niezrealizowany**	Korzystanie przez konsumentów z systemów walut wirtualnych naraża użytkowników nie tylko na ryzyko nieprawidłowej realizacji płatności, ale także na wiele innych zagrożeń związanych z cechami tych systemów. W szczególności użytkownicy są narażeni na ryzyko kursowe związane z dużą zmiennością kursu waluty. Zagrożenia te pozostają poza uregulowaniami ustawowymi oraz zainteresowaniem nadzoru.

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.	**Zatrudnianie osób pozbawionych wolności** *(dział: sprawiedliwość)* P/16/090	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 837, ze zm.).	Podjęcie działań mających na celu dostosowanie wzorów sprawozdań statystycznych z zatrudniania osadzonych do form tego zatrudniania przewidzianych w k.k.w.	**Zrealizowany w pełni**	
32.	**Zatrudnianie osób pozbawionych wolności** *(dział: sprawiedliwość)* P/16/090	Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2017 r. poz. 2151).	Podjęcie działań inicjujących nowelizację art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności poprzez zlikwidowanie przepisów o zwiększonych kosztach zatrudniania osadzonych ponoszonych przez przedsiębiorców.	**Niezrealizowany**	
33.	**Zatrudnianie osób pozbawionych wolności** *(dział: sprawiedliwość)* P/16/090	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652).	Rozważenie wprowadzenia przepisów szczególnych w k.k.w., upraszczających procedurę uzyskiwania przez osadzonych zaświadczeń z zakresu medycyny pracy oraz umożliwiających pokrywanie kosztów badań z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych.	**Niezrealizowany**	
34.	**Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej Zmiana tematu kontroli na Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych** *(dział: rodzina, zabezpieczenie społeczne)* P/16/038	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.).	1. Obligatoryjne wsparcie asystenta rodziny dla rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej. 2. Objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wszystkich rodzin zastępczych. 3. Utworzenie centralnego banku danych rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych. 4. Wprowadzenie obowiązkowego szkolenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych. 5. Wprowadzenie mechanizmu oceny zasadności wyłączenia z pełnienia funkcji spokrewnionego rodzica zastępczego osób skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko rodzinie. 6. Wprowadzenie do ustawy o pieczy zastępczej upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego ramowych wzorów dokumentacji niezbędnej do opracowania okresowej oceny sytuacji dziecka, planu pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych, ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. 7. Skrócenie terminu 18 miesięcy określonego w art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, po którym	**Niezrealizowany**	Wprowadzenie ww. uregulowań jest niezbędne, bowiem: Wspieranie rodziny (zgodnie z obowiązującym stanem prawnym) m.in. poprzez pracę z asystentem rodziny może być prowadzone wyłącznie za jej zgodą i z jej aktywnym udziałem, natomiast okresowe oceny sytuacji dziecka i plany pomocy dziecku powinny być opracowywane przy udziale asystenta rodziny, który współpracuje z rodziną biologiczną dziecka. W znacznej liczbie badanych przypadków brak asystentów rodziny współpracujących z rodziną biologiczną miał niewątpliwie wpływ na sytuację dziecka. Podobnie na sytuację dziecka w rodzinie zastępczej wpływa nieprzydzielenie koordynatora pieczy zastępczej, który na bieżąco powinien współpracować z rodziną i jej pomagać (obecnie przydzielenie koordynatora nie jest obligatoryjne). Brak centralnego banku danych rodzin zastępczych utrudnia i wydłuża poszukiwanie rodzi zastępczych na terenie innych powiatów – na problem ten zwracały uwagę wszystkie kontrolowane jednostki. Rodziny zastępcze spokrewnione nie mają obowiązku uczestniczenia w szkoleniach. Z ustaleń kontroli wynika, iż ma to wpływ na relacje z wychowankami i realizację planu pomocy dziecku (dotyczy to szczególnie nastolatków mających problemy wychowawcze). Z ustaleń kontroli wynika także, że nierzadko rodzinami zastępczymi, w szczególności spokrewnionymi, zostają osoby wcześniej karane za umyślne przestępstwo przeciwko rodzinie. Wprowadzenie stosownego uregulowania zapobiegnie takim sytuacjom, które mogą okazać się niebezpieczne dla zdrowia i życia dziecka. Określenie ramowych wzorów co do ocen i planów opracowywanych przez organizatorów pieczy zastępczej zgodnie z wymogami ustawowymi

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
			organizator pieczy zastępczej (w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej) występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka.		pozwoli na ujednolicenie i spójność w zakresie interpretacji przepisów ustawy o pieczy zastępczej przez wszystkie podmioty realizujące ww. zadania. Obecnie każdy podmiot opracowuje ww. wzory we własnym zakresie, które zasadniczo różnią się i nie spełniają wymogów co do zakresu, jakim powinny odpowiadać opracowywane oceny czy też plany pomocy dziecku. Skrócenie 18-miesięcznego terminu określonego w art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej pozwoli na skrócenie pobytu dziecka, w szczególności w pogotowiu opiekuńczym, ustalenie mu opiekuna prawnego czy też skierowanie do ośrodka adopcyjnego.
35.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych** *(dział: środowisko)* P/16/046	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).	Wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, w zakresie wyłączenia wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z procedury weryfikacji rocznych sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, w celu uproszczenia i skrócenia tego procesu, z jednoczesnym zobowiązaniem marszałków województw do niezwłocznego informowania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o spóźnionych oraz nierzetelnie sporządzonych sprawozdaniach.	**Niezrealizowany**	Wszyscy objęci kontrolą marszałkowie województw i wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, otrzymywali od organów wykonawczych gmin roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które poddawali weryfikacji. W poszczególnych latach badanego okresu od 0,8% do 37,1% gmin złożyło sprawozdania po terminie określonym art. 9q ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ucpg). Natomiast łączna liczba sprawozdań, które w latach 2013-2016 (I kw.) wymagały poprawy i uzupełnień, wyniosła 1021. Pięć spośród sześciu skontrolowanych organów wykonawczych gmin sporządziło omawiane sprawozdania nierzetelnie i na wezwanie marszałków województw dokonywało ich korekty. Stwierdzono przy tym zbyt długie postępowanie marszałków województw, którzy wezwania do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań kierowali do organów wykonawczych gmin po upływie od 2 do 11 miesięcy, co było jedną z przyczyn długotrwałości procesu poprawiania sprawozdań, sięgającego w niektórych przypadkach dwóch lat. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zdecydował o dokonywaniu weryfikacji tych sprawozdań podczas kontroli gmin przeprowadzanych w ramach ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Działanie to NIK ocenia jako niezgodne z art. 9r ucpg, ponieważ tak prowadzona weryfikacja sprawozdań obejmowała jedynie 10% gmin rocznie i dokonywana była w ciągu całego roku, co zagrażało rzetelnemu i terminowemu przygotowaniu przez marszałka województwa sprawozdania dla Ministra Środowiska.
36.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych** *(dział: środowisko)* P/16/046	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).	Wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, w zakresie zobowiązania marszałków województw do zamieszczania w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi informacji o osiągniętych w województwie poziomach recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych oraz ograniczeniu poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.	**Niezrealizowany**	NIK zwraca uwagę na brak regulacji prawnej zobowiązującej marszałków województw do przedstawiania – w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – osiągniętych w województwie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Marszałkowie województw w powyższych sprawozdaniach przytaczali poziomy uzyskane przez poszczególne gminy z terenu województwa, przedstawiane w sprawozdaniach gmin, bez wyliczenia poziomów uzyskanych w województwie.

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.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych** *(dział: środowisko)* P/16/046	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 1973).	Dokonanie zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów; w zakresie ustalenia wymogu ważenia i ewidencjonowania masy odpadów komunalnych, odebranych, przekazanych i przyjętych w Mg, z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku.	**Niezrealizowany**	Kontrola wykazała nieskuteczność rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów wymagającego określania masy odpadów w Mg z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku. W toku kontroli ustalono, że produkowane urządzenia wagowe, stosowane do ważenia odpadów, umożliwiały dokonanie pomiaru z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku.
38.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych** *(dział: środowisko)* P/16/046	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.).	Rozważenie wydania, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, rozporządzenia w sprawie prowadzenia procesu przetwarzania odpadów w instalacji MBP.	**Niezrealizowany**	W czterech spośród sześciu kontrolowanych podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nieprzestrzeganiu warunków decyzji marszałków województw na gospodarowanie odpadami w zakresie rodzajów i ilości odpadów przyjmowanych do przetworzenia; przyjmowaniu do przetworzenia odpadów spoza regionu obsługiwanego przez instalację, niezgodnie z art. 20 ust. 7 ustawy o odpadach (uod); funkcjonowaniu instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego marszałka województwa lub okresowym funkcjonowaniu instalacji bez zezwolenia marszałka województwa na przetwarzanie odpadów, z naruszeniem art. 41 ust. 1 uod; magazynowaniu odpadów ulegających biodegradacji na składowisku, wbrew art. 104 ust. 1 uod.
39.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych** *(dział: środowisko)* P/16/046	Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. poz. 1277).	Uregulowanie sposobu postępowania z odpadami powstającymi po procesie przetwarzania odpadów komunalnych w instalacji MBP, w celu stworzenia warunków dla innego niż składowanie zagospodarowania części tych odpadów o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg suchej masy.	**Niezrealizowany**	W dwóch podmiotach prowadzących instalacje MBP stwierdzono trudności w zagospodarowaniu odpadów powstających w procesie przetwarzania odpadów komunalnych, tzw. frakcji kalorycznej o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg suchej masy (s.m.). Odpady te, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach, nie mogły być składowane, a zarządzający instalacją nie mieli możliwości innego ich zagospodarowania niż magazynowanie. Skutkuje to rosnącą masą tych odpadów magazynowanych na terenie instalacji i stwarza zagrożenie nielegalnego ich pozbywania się.
40.	**Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/011	Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2017 r. poz. 869, ze zm.).	Stworzenie regulacji, która wyeliminowałaby wykorzystywanie do celów unikania opodatkowania korzystanie z usług tzw. biur wirtualnych (firm użyczających adres pod rejestrację działalności i odbiór korespondencji) przez nieuczciwe podmioty gospodarcze, w zgodności z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).	**Niezrealizowany**	Jedną z przyczyn wzrostu zaległości podatkowych jest brak możliwości prowadzenia skutecznych działań egzekucyjnych wobec podmiotów generujących znaczne kwoty zaległości, które wynajmują powierzchnię lub jedynie adres w tzw. biurze wirtualnym oraz zgłaszają adres tego biura jako miejsce prowadzenia działalności. Pod podanym adresem podatnik bądź osoba uprawniona do reprezentacji podmiotu nie przebywa i nie jest tam przechowywany majątek służący prowadzeniu działalności. Stan ten powoduje brak kontaktu z podatnikiem, który jako miejsce prowadzenia działalności zgłosił tzw. biuro wirtualne, niemożność ustalenia miejsca przechowywania ruchomości, niemożność zajęcia ruchomości w celu egzekucji albo nieopłacalność egzekucji ze względu na niską wartość ruchomości i wysokie koszty egzekucyjne.

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
41.	**Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/011	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).	Rozważenie możliwości prawnych współpracy w likwidowaniu zaległości z dłużnikami, którzy wcześniej rzetelnie wywiązywali się z zobowiązań podatkowych, w celu utrzymania przez nich możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	W ocenie NIK warto byłoby rozważyć (mając na uwadze korzyści obu stron: organu egzekucyjnego i zobowiązanego) działania legislacyjne mające na celu umożliwienie zobowiązanym sprzedaży – we współpracy z organem egzekucyjnym – ruchomości po cenie rynkowej, z przeznaczeniem uzyskanych środków w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązania. W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów został ujęty projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (nr projektu: UD326), który przewiduje uproszczenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego w zakresie m.in. egzekucji z ruchomości poprzez wprowadzenie nowej formy sprzedaży ruchomości przez zobowiązanego pod nadzorem organu egzekucyjnego.
42.	**Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/011	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).	Rozważenie zmiany art. 55a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w przypadku uznania braku możliwości jego stosowania w obecnym brzmieniu przez urzędy skarbowe.	**Niezrealizowany**	W trakcie kontroli ustalono, iż organy egzekucyjne w niewielkim zakresie realizowały obowiązek określony w art. 55a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej u.p.e.a.) dotyczący składania do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej „KRS") wniosku o wpis danych dotyczących egzekucji (daty wszczęcia egzekucji, wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot oraz daty i sposobu zakończenia egzekucji) w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych wyjaśnili, że obsługa przedmiotowych wniosków do KRS jest pracochłonna i czasochłonna, a nie przynosi efektów w postaci poprawy wskaźników egzekucji. Zdaniem NIK Minister Rozwoju i Finansów powinien zapewnić stosowanie przez urzędy skarbowe w każdym przypadku przepisu art. 55a u.p.e.a lub rozważyć jego zmianę, gdyż obecnie przepis ten nie dopuszcza uznaniowości.
43.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/021	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, ze zm.).	Wydłużenie okresu stażu na stopień nauczyciela kontraktowego.	**Zrealizowany w pełni**	
44.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/021	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, ze zm.).	Określenie okresu pobierania dodatku funkcyjnego przyznanego opiekunowi nauczyciela stażysty, przy czym okres ten powinien obejmować wykonywanie przez opiekuna wszystkich zadań związanych ze stażem, w tym czynności związanych z podsumowaniem stażu realizowanego po jego zakończeniu.	**Niezrealizowany**	
45.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/021	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, ze zm.).	Wskazanie jednolitej w skali kraju minimalnej procentowej stawki dodatku funkcyjnego opiekuna nauczyciela stażysty.	**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
46.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/021	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1189, ze zm.).	Ustalenie dodatkowych wymagań, jakie powinien spełniać nauczyciel, któremu dyrektor powierza funkcję opiekuna nauczyciela stażysty, a w szczególności: legitymowanie się istotnymi osiągnięciami zawodowymi, ukończenie formy doskonalenia z zakresu kierowania rozwojem zawodowym i prowadzenie tego samego lub pokrewnego przedmiotu co stażysta.	**Niezrealizowany**	
47.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/021	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, ze zm.).	Rozważenie wprowadzenia egzaminu po odbyciu stażu uprawniającego do wykonywania zawodu nauczyciela, zamiast obowiązującej wewnątrzszkolnej rozmowy kwalifikacyjnej.	**Zrealizowany w pełni**	
48.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/021	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopnia awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz. U. poz. 393).	Doprecyzowanie wymagań na stopień nauczyciela kontraktowego w sposób pozwalający komisji na jednoznaczne określenie poziomu przygotowania nauczyciela stażysty do sprawnego wypełniania zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.	**Niezrealizowany**	
49.	**Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela** *(dział: szkolnictwo wyższe)* P/16/021	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz. U. poz. 131).	Dokonanie zmiany w zakresie zwiększenia wymiaru godzin zajęć praktycznych na studiach pierwszego stopnia.	**Niezrealizowany**	
50.	**Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom** *(dział: środowisko)* P/16/048	Koordynacja działań służb i organów administracji w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.	Podjęcie działań w zakresie zainicjowania zmian legislacyjnych w celu wprowadzenia przepisów regulujących kwestie koordynacji i współpracy organów oraz służb zaangażowanych w działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.	**Niezrealizowany**	PIG-PIB pełniący rolę PSG, odpowiedzialny za rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń, nie miał informacji o zakresie i wynikach prac prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego, w tym o działaniach podejmowanych w celu usunięcia skutków osuwisk i ich stabilizowania, liczbie i położeniu osuwisk monitorowanych w skali kraju, a także liczbie i rodzaju terenów, dla których sporządzona została dokumentacja. Brak było koordynacji prac w tym zakresie oraz wymogu przestrzegania jednolitych standardów przy sporządzaniu MOTZ. Zdaniem NIK dane takie powinny być przez PSG pozyskiwane i na bieżąco wprowadzane do bazy SOPO, co wobec braku regulacji prawnych wymaga zaangażowania i woli podmiotów. Wyniki prac dotyczących rozpoznawania osuwisk oraz terenów zagrożonych osuwaniem się ziemi, wykonywanych przez PIG-PIB na zasadach komercyjnych, tylko w części wprowadzane były do bazy SOPO. Zdaniem NIK PIG-PIB, pełniąc funkcję PSG, powinien być zobowiązany do zamieszczania wyników wszystkich prac dotyczących osuwisk w bazie SOPO, aby dostarczała ona jak najszerszych informacji i spełniała zakładaną rolę jako narzędzie wspomagające organy samorządu terytorialnego w wypełnianiu ustawowych obowiązków.

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
51.	**Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom** *(dział: środowisko)* P/16/048	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz. U. Nr 121 poz. 840).	Podjęcie działań w zakresie zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, m.in. w zakresie sposobu prowadzenia obserwacji przez starostów, metod uzyskiwania danych charakteryzujących osuwiska i ich przedstawiania w formie MOTZ.	**Niezrealizowany**	W żadnym z siedmiu kontrolowanych starostw nie dysponowano wyspecjalizowaną, przygotowaną kadrą, specjalistycznym sprzętem oraz środkami finansowymi, aby prowadzić monitoring osuwisk i terenów zagrożonych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. W trzech starostwach nie zatrudniano nawet geologa powiatowego, wbrew postanowieniu art. 156 ust. 2 pkt. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Na terenie działania pięciu kontrolowanych starostw powiatowych przeprowadzano natomiast, z różną częstotliwością, wizje terenowe niektórych osuwisk zagrażających życiu ludzi lub infrastrukturze technicznej czy komunikacyjnej. Prowadzenie takich obserwacji stanowiło w pewnym stopniu wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 110a ust. 1 POŚ, nie spełniało jednak wymogów stawianych ww. rozporządzeniem, które zobowiązuje do prowadzenia pomiarów ruchu mas ziemi przy zastosowaniu metod geodezyjnych. Wątpliwości NIK budzi zasadność przypisania starostom obowiązków dotyczących specjalistycznego monitorowania osuwisk wobec braku możliwości ich realizacji w praktyce oraz w świetle zadań PSG pełnionej przez PIG-PIB, w myśl art. 163 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, do których należy monitorowanie i rozpoznawanie zagrożeń geologicznych, zgodnie z art. 162 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy.
52.	**Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych** *(dział: finanse publiczne, środowisko)* P/16/100	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.). Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.).	Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie objęcia pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych odpowiedzialnością za kwalifikowane naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w przypadku finansowania zamówień ze środków własnych.	**Niezrealizowany**	
53.	**Dostępność terapii przeciwbólowej** *(dział: zdrowie)* P/16/088	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 160, ze zm.). (proponowana zmiana wymaga wydania przez Ministra Zdrowia aktu wykonawczego, na podstawie delegacji określonej w art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej).	Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie wyników kontroli, wnosi do Ministra Zdrowia o rozważenie wprowadzenia obowiązku dokumentowania pomiarów natężenia bólu we wszystkich podmiotach udzielających świadczeń zdrowotnych.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	
54.	**System zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym** *(dział: środowisko)* P/16/072	Wydanie rozporządzenia na podstawie art. 33 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.).	Rozważenie zmian w obowiązującym prawie, poprzez określenie przez Ministra Środowiska, w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach, wymagań dla procesów przetwarzania zużytego sprzętu lub dla instalacji do przetwarzania oraz wymagań dla odpadów powstających w wyniku tych procesów.	**Niezrealizowany**	Kluczowym etapem procesu zagospodarowania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego jest jego bezpieczne dla środowiska i ludzi przetwarzanie. Niezwykle istotne staje się więc określenie standardów w zakresie przetwarzania zużytego sprzętu, w szczególności odpadów niebezpiecznych o największym zagrożeniu dla środowiska, tj. urządzeń chłodniczych, monitorów CRT oraz lamp fluorescencyjnych. Zapisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) stanowią, że każdy zakład lub przedsiębiorstwo prowadzące zbieranie, recykling oraz przetwarzanie powinny spełniać minimalne standardy w celu zapobiegania negatywnemu wpływowi przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na środowisko oraz że należy stosować najlepsze dostępne techniki przetwarzania, odzysku

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
					oraz recyklingu, pod warunkiem że zapewniają one ochronę zdrowia ludzkiego oraz wysoki poziom ochrony środowiska. Art. 5 ust. 1 dyrektywy WEEE nakazuje przyjęcie odpowiednich środków do zapewnienia właściwego przetwarzania zebranego zużytego sprzętu. W 2015 r. na zamówienie Ministerstwa Środowiska opracowano ekspertyzę pn. *Standardy przetwarzania poszczególnych rodzajów zużytego sprzętu oraz wymagania dla zakładów przetwarzania zużytego sprzętu*, której celem było określenie propozycji standardów wyższych niż minimalne wymagania określone w ustawie o ZSEE z 2015 r., możliwych do spełnienia przez przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Polski. Wprowadzenie standaryzacji procesów przetwarzania zużytego sprzętu uzasadnia zawarte w powyższej ekspertyzie stwierdzenie, że stan techniczny niektórych polskich zakładów przetwarzania zdecydowanie odbiega od standardów podobnych podmiotów działających w innych krajach Unii Europejskiej oraz że wiele zakładów przetwarzania opiera swoją działalność na ręcznym demontażu zużytego sprzętu, do którego wykorzystuje narzędzia ręczne oraz elektronarzędzia. Ustalenia kontroli doraźnych zleconych przez NIK wojewódzkim inspektoratom wskazują, że niektóre zakłady demontują zużyty sprzęt przy użyciu narzędzi ręcznych lub urządzeń niezapewniających bezpiecznego dla środowiska i ludzi ich przetworzenia. Określenie standardów w zakresie przetwarzania ZSEE możliwe jest w obecnym stanie prawnym. Zgodnie z art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, wymagania dla określonych procesów przetwarzania lub dla instalacji do przetwarzania odpadów oraz wymagania dla odpadów powstających w wyniku tych procesów, kierując się zapobieganiem zagrożeniom dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także zapobieganiem nieprawidłowościom przy przetwarzaniu odpadów. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 3, może uwzględnić również wymagania tylko dla określonego rodzaju lub rodzajów odpadów.
55.	**Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi** *(dział: gospodarka)* P/16/018	Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 września 2007 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG) (Dz. U. Nr 189 poz. 1354, ze zm.).	Konieczna jest zmiana rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 września 2007 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG) w zakresie minimalnej liczby próbek, tj. zmiana § 4.	**Niezrealizowany**	
56.	**Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi** *(dział: finanse publiczne, gospodarka)* P/16/018	Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.).	Dokonanie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja w zakresie wysokości opłat koncesyjnych, tj. § 1, § 2 oraz załącznika.	**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
57.	**Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy** *(dział: administracja publiczna, zdrowie)* P/16/098	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r., poz. 783, ze zm.).	Zainicjowanie międzyresortowych działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia optymalnych narzędzi oraz systemowych rozwiązań prawnych zapewniających realne ograniczenie podaży środków zastępczych, m.in. poprzez rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie zdefiniowania w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii pojęcia „środek zastępczy" w taki sposób, aby wytwarzanie, wprowadzanie do obrotu i przywóz substancji, określanych aktualnie jako środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne, podlegało odpowiedzialności karnej.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	
58.	**Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy** *(dział: zdrowie)* P/16/098	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r. poz. 783, ze zm.). Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.).	Ujednolicenie przepisów dotyczących uprawnień właściwych państwowych inspektorów sanitarnych w zakresie orzekania o przepadku i zniszczeniu zabezpieczonych produktów, stanowiących środki zastępcze, o którym mowa w art. 44c ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, gdy w analogicznej sytuacji o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów kategorii 1 orzeka sąd na wniosek wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego lub Naczelnego Inspektora Farmaceutycznego Wojska Polskiego.	**Niezrealizowany**	
59.	**Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy** *(dział: administracja publiczna, zdrowie)* P/16/098	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1, środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń (Dz. U. poz. 845).	Określenie aktem prawnym sposobu i trybu transportowania, przechowywania i przekazywania do badań przez Państwową Inspekcję Sanitarną ujawnionych produktów stanowiących środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne, lub co do których istnieje takie podejrzenie.	**Niezrealizowany**	
60.	**Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci** *(dział: rodzina, zabezpieczenie społeczne)* P/16/040	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.).	Wprowadzenie w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obowiązku współpracy i wymiany informacji pomiędzy placówkami wsparcia dziennego a ośrodkami pomocy społecznej. Doprecyzowanie w ww. ustawie wymagań dotyczących kwalifikacji i/lub doświadczenia osoby prowadzącej terapię.	**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
61.	**Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników** *(dział: praca, zdrowie)* D/16/508	Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1184, ze zm.).	Podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie o służbie medycyny pracy przepisu wskazującego wprost, że kontrola wojewódzkich ośrodków medycyny pracy obejmuje także kontrolę prawidłowości umów, na podstawie których lekarze wykonują badania profilaktyczne.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
62.	**Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników** *(dział: praca, zdrowie)* D/16/508	Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1184, ze zm.).	Podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie o służbie medycyny pracy jednolitych szczegółowych zasad wykonywania kontroli przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
63.	**Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników** *(dział: praca, zdrowie)* D/16/508	Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1184, ze zm.).	Podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie o służbie medycyny pracy obowiązku powiadamiania kierowników wojewódzkich ośrodków medycyny pracy o wykonaniu przez adresatów wystąpień pokontrolnych zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu wraz z przyczynami.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
64.	**Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników** *(dział: praca, zdrowie)* D/16/508	Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1184, ze zm.).	Podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie o służbie medycyny pracy przykładowego katalogu kwalifikacji nieprawidłowości do istotnych uchybień, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy o służbie medycyny pracy.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
65.	**Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników** *(dział: praca, zdrowie)* D/16/508	Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. 2016 r. poz. 2067).	Dokonanie zmian w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy – umożliwiających Państwowej Inspekcji Pracy kontrolę skierowań na badania profilaktyczne przekazywanych lekarzom.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE 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
66.	**Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników** *(dział: praca, zdrowie)* D/16/508	Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 2067)	Dokonanie zmian w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy – nakładających na lekarzy medycyny pracy, wykonujących badania profilaktyczne, obowiązek wizytacji przynajmniej tych stanowisk pracy, które charakteryzują się wysokim ryzykiem zagrożeń dla zdrowia i życia pracownika.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
67.	**Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/17/001	Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 425).	Zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu umożliwienie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej kar pieniężnych nałożonych przez KNF na podmioty mające siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium RP.	**Niezrealizowany**	W latach 2011-2016 Komisja Nadzoru Finansowego (dalej „KNF") nałożyła kary pieniężne na pięć podmiotów mających siedzibę za granicą, a następnie wystawiła tytuły wykonawcze i przekazała je do organu egzekucyjnego, który wskazał, iż nie ma możliwości wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej, gdyż kary pieniężne nałożone przez KNF nie należą do katalogu należności wymienionych w ustawie z dnia października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, w których dochodzeniu można zwrócić się o pomoc do innego państwa. W ocenie NIK zasadne jest zainicjowanie przez Ministra Rozwoju i Finansów działań legislacyjnych mających na celu umożliwienie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej kar pieniężnych nałożonych przez KNF na podmioty mające siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium RP.
68.	**Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.** *(dział: zdrowie)* P/17/001	Zastępca dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wyższego Ministerstwa Zdrowia poinformował, że trwają prace nad ustawą, która ma uregulować status prawny CMKP oraz jego finansowanie. Projekt ustawy jest na etapie uzgodnień z innymi komórkami organizacyjnymi resortu.	Najwyższa Izba Kontroli uważa za celowe podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu systemowe uregulowanie zasad finansowania Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, bowiem brak jest uregulowań prawnych dotyczących sposobu udzielania dotacji dla CMKP. W 2016 r. dotację dla CMKP przyznano ze środków przeznaczonych na działalność dydaktyczną wyższych szkół medycznych oraz na pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Na podstawie art. 253 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1842, ze zm.), obecnie Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, CMKP otrzymuje dotacje z budżetu państwa ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, a zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy CMKP nie jest szkołą wyższą (uczelnią).	**Zrealizowany w pełni**	W ustawie z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej (Dz. U. poz. 2201) w art. 8 zmieniono przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183) w sposób umożliwiający realizację wniosku.

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
69.	**Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.** *(dział: finanse publiczne, środowisko)* P/17/001	Finansowanie składek do organizacji międzynarodowych.	Podjęcie przez Ministra Rozwoju i Finansów działań w zakresie wypracowania rozwiązania systemowego służącego wprowadzeniu docelowego modelu finansowania składek do organizacji międzynarodowych, ze środków innych niż ujęte w rezerwie celowej poz. 59.	**Niezrealizowany**	Rezerwa celowa poz. 59 Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej została utworzona w budżecie państwa ze środków NFOŚiGW oraz wfośigw (na podstawie art. 410c ustawy – Prawo ochrony środowiska) na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj. zadań mieszczących się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. Obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59, określonym przywołanym wyżej przepisem.
70.	**Bezpieczeństwo przewozów kolejowych** *(dział: transport)* P/17/031	Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U z 2017 r. poz. 2117)	Wdrożenie prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie niepoprawnego brzmienia przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.	**Niezrealizowany**	Wprowadzone ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym brzmienie art. 59 ust. 1 jest niejasne ponieważ przepis ten określa, że: „Zarządca lub kilku zarządców wspólnie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, tworzą straż ochrony kolei, działającą na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, oraz powołują komendanta straży ochrony kolei". Pomimo nałożenia na zarządców infrastruktury obowiązku utworzenia straży ochrony kolei, przepisem art. 59 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, jedynie dwóch wypełniło ten obowiązek. Pozostałych 12 (85%) zarządców nie utworzyło takiej formacji, co tłumaczyło brakiem potrzeb oraz niepoprawnym brzmieniem wskazanego przepisu.
71.	**Gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji** *(dział: łączność)* P/16/095	Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm.) – obecnie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1907, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Cyfryzacji (we współpracy z Prezesem UKE) inicjatywy legislacyjnej dla nowelizacji prawa telekomunikacyjnego i wydanych do niego przepisów wykonawczych, w celu ich uzupełnienia o regulacje, które umożliwią w przyszłości sprawny, ograniczony w czasie przebieg aukcji (w szczególności licytacji), jak też umożliwią przeprowadzenie refarmingu widma radiowego.	**Niezrealizowany**	
72.	**Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej** *(dział: zdrowie)* P/16/084	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu uproszczenie, uregulowanej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.), procedury rozpatrywania wniosków o zwrot kosztów opieki zdrowotnej uzyskanej w innym niż RP kraju członkowskim UE i dokonywania zwrotów, w tym szczególnie poprzez rozważenie rezygnacji z obowiązku: 1) zawiadamiania wnioskodawcy o zakończeniu postępowania dowodowego i wyznaczania terminu, do którego wnioskodawca może zapoznać się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i zgłaszać żądania –	**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
			w przypadku gdy zostały spełnione przesłanki do dokonania zwrotu, a materiał dowodowy ogranicza się wyłącznie do dokumentów załączonych przez świadczeniobiorcę do wniosku; 2) wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu kosztów – w przypadku gdy świadczeniobiorca przedłożył wszystkie wymagane dokumenty, uprawnienie do otrzymania zwrotu jest bezsporne, a kwota przypadająca do zwrotu wynika z ujednoliconych cenników (uśrednione ceny stosowane w rozliczeniach między podmiotem zobowiązanym do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych a świadczeniodawcami).		
73.	**Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej** *(dział: zdrowie)* P/16/084	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań w celu wypracowania i wdrożenia w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.) mechanizmów zapewniających osobom, które skorzystały z opieki zdrowotnej poza granicami kraju i wymagają dalszej obserwacji medycznej, dostępu do obserwacji, jaka byłaby zapewniona w przypadku skorzystania z opieki zdrowotnej na jego terytorium.	**Niezrealizowany**	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz. Urz. UE L 88 z 4.04.2011, str. 45, ze zm.).
74.	**Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich** *(dział: rolnictwo)* P/16/043	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840, ze zm.).	Objęcie regulacją uboju według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne z ograniczeniem do związków wyznaniowych zarejestrowanych w Polsce.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm**	Realizacja wniosku powinna przyczynić się do poprawy dobrostanu zwierząt oraz zwiększenia nadzoru w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt podczas transportu i uboju. Z informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika m.in., że: – są prowadzone prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów wykonujących rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz. Urz. UE L 303 z 18.11.2009, str. 1), – projekt ten w zakresie dotyczącym uboju według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne odwołuje się wprost do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009, – ostateczne rozstrzygnięcia w powyższej kwestii zostaną dokonane w toku prac parlamentarnych. W dniu 6 listopada 2017 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, który przewiduje, że ubój rytualny będzie możliwy tylko na potrzeby członków związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących w Polsce. Projekt nowelizacji ustawy w tym zakresie związany jest z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 52/13 z dnia 10 grudnia 2014 r. i zaleceniem Najwyższej Izby Kontroli.

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.	**Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim** *(dział: zdrowie)* P/16/077	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego (Dz. U. z 2017 r. poz. 193, ze zm.).	Wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego przepisów umożliwiających stosowanie, w ramach świadczeń dla dzieci i młodzieży, materiałów światłoutwardzalnych do wypełniania ubytków we wszystkich zębach.	**Niezrealizowany**	
76.	**Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim** *(dział: zdrowie)* P/16/077	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego (Dz. U. z 2017 r. poz. 193, ze zm.).	Wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego obowiązku udzielania profilaktycznych świadczeń stomatologicznych, wskazanych w załączniku nr 10 do ww. rozporządzenia, każdemu uprawnionemu w określonym wieku.	**Niezrealizowany**	
77.	**Wsparcie pszczelarstwa w Polsce** *(dział: rolnictwo)* P/16/044	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1855, ze zm.).	Opracowanie projektu nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych przez prowadzenie obowiązku rejestracji wszystkich podmiotów prowadzących pasieki wraz z nadaniem weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego oraz obowiązku przeprowadzania corocznej aktualizacji rejestru, a także objęcie w art. 85 ust. 1 pkt 1 tej ustawy sankcją karną (grzywną) również zdarzenia niepowiadomienia o zaprzestaniu prowadzenia takiej działalności.	**Niezrealizowany**	Penalizacja tego zdarzenia zdyscyplinuje podmioty prowadzące działalność nadzorowaną i pozwoli wyeliminować podwójną rejestrację rodzin pszczelich. Minister RiRW poinformował, że podczas najbliższej nowelizacji ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt ministerstwo zamierza wprowadzić obowiązek rejestracji działalności polegającej na utrzymywaniu zwierząt gospodarskich, do jakich zalicza się pszczoła miodna, przez powiatowego lekarza weterynarii, niezależnie od tego, czy pszczoły lub produkty pochodzące z tych zwierząt lub od tych zwierząt są wprowadzane na rynek. Regulacja obejmie również zagadnienie związane z obowiązkiem zgłaszania liczby utrzymywanych rodzin pszczelich oraz zgłaszaniem zmiany stanu faktycznego tej liczby. Szczegółowe regulacje w przedmiotowej kwestii zostaną wypracowane w trakcie prac legislacyjnych.
78.	**Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych** *(dział: gospodarka wodna)* P/16/068	Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.).	Zapewnienie przez Radę Ministrów jednoznacznego określenia działu administracji rządowej obejmującego sprawy systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę.	**Zrealizowany w pełni**	
79.	**Realizacja strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015** *(dział: gospodarka)* P/16/020	Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2018 r. poz. 376, ze zm.).	Zmiana art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o miarach w taki sposób, aby opłaty związane z przeprowadzaniem postępowania administracyjnego w związku z zatwierdzeniem typu były pobierane za przeprowadzone czynności metrologiczne, a nie za wydanie decyzji. Określenie obowiązku ponoszenia opłat za wykonywanie czynności metrologicznych, w sytuacji cofnięcia wniosku o zatwierdzenie typu.	**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
80.	**Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/012	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. 1911).	Doprecyzowanie przepisów o rachunkowości odnośnie do zasad ewidencji należności Skarbu Państwa, w przypadku wystąpienia podziału kompetencji w zakresie wymierzania, windykacji i realizowania płatności pomiędzy różne jednostki budżetowe.	**Zrealizowany częściowo**	Stwierdzone nieprawidłowości i uwagi wskazują na potrzebę doprecyzowania przepisów o rachunkowości odnośnie do zasad ewidencji należności Skarbu Państwa w przypadku wystąpienia podziału kompetencji w zakresie wymierzania, windykacji i realizowania płatności pomiędzy różne jednostki budżetowe, tak jak to wystąpiło w przypadku kar pieniężnych, nakładanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) za naruszenie obowiązków związanych z uiszczeniem opłaty elektronicznej. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Centrala w Warszawie (GDDKiA Centrala) nie prowadziła ewidencji księgowej (bilansowej ani pozabilansowej) należności z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez GITD za naruszenie obowiązków związanych z uiszczeniem opłaty elektronicznej. Nie posiadała również informacji o wysokości naliczonych i nierozliczonych do końca grudnia 2015 r. kar pieniężnych nałożonych przez GITD. Opłaty te przekazywane były bezpośrednio na rachunek bankowy GDDKiA Centrala wskazany na decyzjach wydanych przez GITD. Ewidencji księgowej powyższych należności nie prowadzono także w GITD, co oznacza, że w żadnej jednostce, ani w GDDKiA, ani GITD, nie prowadzono ewidencji księgowej powyższych należności. Skutkiem nieujmowania w księgach rachunkowych tych należności jest brak wiarygodnych danych o ich kwotach oraz związanych z nimi zaległościach, co nie pozwala na rzetelne monitorowanie ich ściągalności. Należności te nie były również wykazywane w żadnych sprawozdaniach. Na tle istniejących przepisów o rachunkowości powstał spór kompetencyjny w kwestii księgowania kar pieniężnych nakładanych przez GITD. Ministerstwo Finansów podało, iż w świetle aktualnych przepisów o rachunkowości nie jest możliwe wskazanie jednoznacznego sposobu ewidencji zdarzeń gospodarczych dotyczących nakładania i pobierania przedmiotowych kar pieniężnych. Zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 12) w art. 13m ustawy o drogach publicznych przewidziano, że kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust 1 i 2 (dot. naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej oraz naruszenia obowiązku używania w pojazdach samochodowych urządzenia na potrzeby pobierania opłat z wykorzystaniem systemów elektronicznych) uiszcza się na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Ustawa wejdzie w życie z dniem 3 listopada 2018 r.
81.	**Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa** *(dział: budżet, finanse publiczne, gospodarka)* P/16/012	Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm.). Obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 376, ze zm.	Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawnych w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach umożliwiających odmowę wykonania czynności urzędowych na rzecz podmiotów zalegających z płatnościami.	**Zrealizowany w pełni**	W trakcie kontroli ustalono, iż w jednym przypadku, wobec braku prawnej możliwości odmowy wykonania czynności urzędowych, nastąpiło powiększenie zobowiązań jednej spółki wobec Głównego Urzędu Miar (GUM) – z kwoty 1 127 500,00 zł na koniec 2007 r. do kwoty 4 186 400,00 zł na koniec września 2016 r. Mimo oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółki wskutek braku majątku niewypłacalnej spółki, spółka ta przez cały czas powadziła działalność gospodarczą (produkcja i handel wodomierzami i innymi produktami technicznymi). W latach 2007-2016 spółka składała wnioski o legalizację przyrządów pomiarowych, jednocześnie nie regulując (lub regulując tylko częściowo) płatności z tego tytułu.

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
					Wniosek uznano za zrealizowany w wyniku wprowadzenia innego rozwiązania prawnego niż sugerował NIK. Ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o miarach oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. poz. 976), która weszła w życie z dniem 2 czerwca 2017 r., w art. 24a ustawy – Prawo o miarach dodano ust. 3a, zgodnie z treścią którego nieuiszczenie w terminie opłat za: – wydanie dowodu legalizacji; – wykonane czynności sprawdzenia, w przypadku gdy przyrząd pomiarowy nie spełnia wymagań i nie może być zalegalizowany; – wzorcowanie zbiorników statków skutkuje pozostawieniem wniosku o wykonanie przedmiotowych czynności urzędowych bez rozpoznania.
82.	**Kształcenie w szkołach dla dorosłych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/071	Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203) realizuje wnioski NIK (art. 25 ust. 3 i 5).	NIK wnosi o rozważenie przez Ministra Edukacji Narodowej przygotowania zmian obowiązujących przepisów w zakresie dotowania szkół niepublicznych. Pożądaną jakość kształcenia można byłoby osiągnąć, uzależniając udzielanie dotacji lub jej wysokość od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia. NIK proponuje również, aby podstawę obliczania dotacji stanowiły odpowiednie kwoty przewidziane na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego.	**Zrealizowany w pełni**	Podstawą sformułowania powyższego wniosku były ustalenia kontroli wskazujące na niską skuteczność kształcenia w kontrolowanych szkołach dla dorosłych oraz istotną skalę nieprawidłowości, polegających na zawyżeniu w sprawozdaniach liczby uczniów, którzy uczestniczyli w co najmniej 50 procentach obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu – co pozwalało na uzyskanie wyższej niż należna dotacji. W ocenie ogólnej kontrolowanej działalności wskazano, że w obowiązującym systemie organizacji kształcenia osób dorosłych nie funkcjonują mechanizmy, które zapewniałyby wysoką jakość, skuteczność i efektywność kształcenia. Główne zmiany, które zdaniem NIK należało przeprowadzić, powinny doprowadzić do uzależnienia udzielania lub ustalania wysokości wypłacanej dotacji od efektu kształcenia. Rozwiązania te mogłyby być oparte na zasadach, jakie funkcjonują w przypadku finansowania kwalifikacyjnych kursów zawodowych – w tym wypadku wypłata dotacji następuje dopiero po zdaniu przez słuchacza egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie. W trakcie kontroli ustalono także, że występowały problemy związane z obowiązującym sposobem obliczania przez starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu stawki dotacji przysługującej na jednego ucznia, a także problemy dotyczące zmian wysokości tych stawek w trakcie roku szkolnego. Miało to negatywny wpływ na możliwości średnio- i długoterminowego planowania finansowego w szkole, w szczególności pociągało za sobą konieczność ograniczania wydatków. Trudności te mogły wpływać na obniżenie jakości kształcenia. Ustalenia te były podstawą wniosku, by podstawę obliczania dotacji stanowiły odpowiednie kwoty przewidziane na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek tej samej treści został już sformułowany w informacji o wynikach kontroli finansowania ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego (P/12/160).
83.	**Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych** *(dział: transport)* P/16/037	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).	Prawne uregulowanie obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz systematycznej aktualizacji sporządzonych planów.	**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
84.	**Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych** *(dział: środowisko, transport)* P/16/037	Istniejący spór kompetencyjny wynika z braku jasno określonych kompetencji i obowiązków określonych podmiotów w zakresie usuwania z jezdni autostrady i drogi ekspresowej materiałów, które zanieczyściły jezdnię w wyniku wypadku lub kolizji oraz jej oczyszczania w celu zapewnienie przejezdności. Dotyczy to m.in. następujących przepisów: ustawa o ochronie przeciwpożarowej, rozporządzenie MSWiA w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ustawa – Prawo o ruchu drogowym, ustawa o odpadach.	Podjęcie działań legislacyjnych w celu rozwiązania sporu kompetencyjnego pomiędzy zarządcami dróg a Państwową Strażą Pożarną w zakresie przywracania ich przejezdności po zdarzeniach drogowych.	**Niezrealizowany**	Obecnie istnieje spór kompetencyjny pomiędzy zarządcami dróg a Państwową Strażą Pożarną w zakresie przywracania ich przejezdności po zdarzeniach drogowych. Przepisy, tj. ustawa o ochronie przeciwpożarowej, rozporządzenie MSWiA w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ustawa – Prawo o ruchu drogowym, ustawa o odpadach, nie precyzują wyraźnie kompetencji i obowiązków określonych podmiotów w zakresie usuwania z jezdni autostrady i drogi ekspresowej materiałów, które zanieczyściły jezdnię w wyniku wypadku lub kolizji oraz jej oczyszczania w celu zapewnienia przejezdności.
85.	**Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych** *(dział: zdrowie)* P/16/037	Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1868, ze zm.). Obecnie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2195, ze zm.).	Podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym umożliwiających zawieranie umów przez Narodowy Fundusz Zdrowia z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego tak, aby pozwalały one na finansowanie udziału zespołów ratownictwa medycznego w ćwiczeniach ratowniczych.	**Niezrealizowany**	Zespoły ratownictwa medycznego w zasadzie nie uczestniczą w ćwiczeniach związanych z organizacją i prowadzeniem działań ratowniczych na autostradzie i drodze ekspresowej z udziałem służb ratowniczych i Policji. Wynika to z umów zawartych przez dysponentów zespołów ratownictwa medycznego z oddziałami NFZ, których zakres rzeczowo-finansowy nie przewiduje wykonywania innych zadań niż wymienione w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym (art. 1 oraz art. 3 pkt 10).
86.	**Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/009	Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2064, ze zm.); ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657, ze zm.); ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1464, ze zm.); ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.). Od dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz.646), a także inne ustawy, w których wskazano mające charakter zadań stałych zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej.	Rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych.	**Niezrealizowany**	Dostosowanie metodyki obliczania dotacji celowych na zadania zlecone do zróżnicowanych warunków działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (jst) jest niezwykle trudnym zadaniem. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne jst zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych. Ze względu na istotny udział w budżetach jst i trudność w dopasowaniu strumienia dochodów własnych, wydatki o charakterze transferowym powinny być w dalszym ciągu finansowane z budżetu państwa, w formie dotacji celowych na zadania własne, natomiast koszty obsługi tych zadań byłyby pokrywane przez jst, po adekwatnym zwiększeniu wpływów jst z tytułu dochodów własnych lub subwencji ogólnej. Za takim rozwiązaniem przemawiają m.in. następujące argumenty: – w większości przypadków jst wykonują zadania własne i zadania zlecone przy wykorzystaniu tych samych zasobów; – przejmując zadania od administracji rządowej, jst mogą w bardziej elastyczny sposób gospodarować środkami. Nie istnieje wtedy konieczność rozliczania się z dotacji; – rozwiązanie problemu polegającego na konflikcie interesów pomiędzy Ministrem Finansów, podejmującym działania na rzecz zachowania kontroli wydatków budżetu państwa i ograniczenia deficytu, a jst, zainteresowanymi zachowaniem samodzielności w kwestii doboru środków i metod realizacji zadań publicznych, ustalania poziomu wynagrodzeń swych pracowników; – w budżecie państwa zostałyby ograniczone wydatki związane z planowaniem, wykonywaniem i rozliczaniem dotacji celowych na większość zadań zleconych jst.

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
87.	**Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/009	Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1204, ze zm.) oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.).	Ustalenie, w przypadku zadań zleconych z zakresu: – Państwowej Straży Pożarnej, – geodezji i kartografii, dla których wskazano w ustawach jako źródło finansowania zarówno dotacje z budżetu państwa, jak i środki własne jednostek samorządu terytorialnego, katalogu zadań finansowanych obligatoryjnie z budżetu państwa.	**Niezrealizowany**	Wielkość dotacji celowych na finansowanie działalności miejskich i powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej (PSP) była uzupełniana środkami własnymi jednostek samorządu terytorialnego w celu sfinansowania podstawowych wydatków tych jednostek, niezbędnych do ich prawidłowego funkcjonowania. Art. 19b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej pozwala jednostkom samorządu terytorialnego współfinansować wydatki na utrzymanie PSP poprzez wpłaty na Fundusz Wsparcia PSP i jednostki z tej możliwości powszechnie korzystają. Zdaniem NIK funkcjonowanie systemu, w którym nie są jasno oddzielone zadania PSP dotowane z budżetu państwa od zadań finansowanych ze środków Funduszu Wsparcia PSP, prowadzi do częściowego przerzucania kosztów funkcjonowania działalności PSP na samorząd terytorialny i zacierania się odpowiedzialności za pełne finansowanie poszczególnych zadań PSP. W ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne wprowadzono również możliwość współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego określonych zadań zleconych ze środków własnych. Zgodnie z art. 41b ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne z budżetu odpowiednio samorządu województwa i powiatu są finansowane zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu. Sytuacja taka prowadziła do zacierania odpowiedzialności za pełne sfinansowanie zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii.
88.	**Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/16/009	Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 169, ze zm.).; ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.); ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.); ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2017 r. poz.1553, ze m.) oraz inne ustawy, w których wskazano zadania ogólnopaństwowe o charakterze stałym jako zadania zlecone województwu z zakresu administracji rządowej.	Rozważenie celowości utrzymywania formy zadań zleconych o charakterze stałym, wykonywanych przez samorząd województwa, a jednocześnie finansowanych z budżetu państwa przez wojewodów.	**Niezrealizowany**	Obszar działania urzędu wojewódzkiego pokrywa się z obszarem działania województwa samorządowego, w związku z czym stałe zadania o charakterze ogólnopaństwowym, zlecone województwu, mogą być wykonywane bezpośrednio przez administrację rządową, a zadania służące zaspokajaniu potrzeb wojewódzkich wspólnot samorządowych mogą być przekształcone w ich zadania własne, przy zachowaniu adekwatnego udziału województw w dochodach publicznych.
89.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających przejęcie przez archiwa państwowe ww. dokumentacji od podmiotów, które weszły w posiadanie i przechowują dokumentację bez tytułu prawnego.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.

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
90.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty przechowujące ww. dokumentację (niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego ją przechowują), a także pracodawców, których dokumentacja jest przechowywana, i okres, którego dotyczy.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.
91.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez nadanie Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych uprawnienia umożliwiającego egzekwowanie od przechowawców ciążących na nich obowiązków ewidencyjnych.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.
92.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających kontrolę przez wskazany organ wszystkich podmiotów przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (a nie tylko wpisanych do rejestru) oraz rozszerzenie uprawnień kontrolnych na realizację wszystkich obowiązków, ciążących na ww. podmiotach na podstawie ustawy o archiwach oraz prawidłowość udostępniania przez nich przechowywanej dokumentacji (do tej pory kontrolę można przeprowadzać jedynie w zakresie objętym wpisem do rejestru).	**Zrealizowany częściowo**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.

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
93.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez rozszerzenie uprawnienia dyrektorów archiwów państwowych do zabezpieczania materiałów archiwalnych (art. 12a ustawy o archiwach) na dokumentację osobową i płacową pracodawców (m.in. w sytuacji nierealizowania postanowień sądów rejestrowych, o których mowa w art. 51p i art. 51u ww. ustawy przez podmioty objęte tymi postanowieniami lub ustania bytu prawnego tych podmiotów).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.
94.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez zmianę przepisów art. 51z i 51h ustawy o archiwach tak, aby zobowiązywały one Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych do nakazania złożenia w archiwum państwowym dokumentacji zagrożonej zniszczeniem, niezależnie od tego, czy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy czy u innego podmiotu (Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych przyjmuje możliwą, ale zawężającą interpretację ww. przepisów, uznając, że może przymusowo przejąć dokumentację jedynie wtedy, jeśli znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.

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.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez penalizację w rozdziale 5 ustawy o archiwach (dotyczącym dotychczas jedynie materiałów archiwalnych) czynów polegających na porzuceniu, narażeniu na zniszczenie lub narażeniu na uszkodzenie dokumentacji osobowej i płacowej przez przechowawcę, a także nieprzekazaniu ww. dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności (art. 276 k.k. obejmuje jedynie niszczenie, uszkadzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie i usuwanie dokumentu).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.
96.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej w celu wprowadzenia zmian w ustawie o emeryturach i rentach z FUS przez nadanie ZUS w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy dokumentacja pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.
97.	**Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/16/064	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412).	Podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej w celu wprowadzenia zmian w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe – poprzez rozszerzenie, określonego w § 28 tego aktu prawnego, katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy (przepis powinien określać przesłanki, które powinny być spełnione, aby taka dokumentacja mogła być uwzględniona w procesie ustalania prawa i wysokości świadczeń emerytalnych).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.

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
98.	**Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko--mazurskim** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, transport)* P/17/087	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).	Wprowadzenie obowiązku opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem organizacji ruchu dla wszystkich publicznych dróg twardych.	**Niezrealizowany**	
99.	**Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko--mazurskim** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, transport)* P/17/087	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.).	Określenie zakresu danych, które powinny zostać ujęte w dokumentacji, o której mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, dotyczącej projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynieryjnych.	**Niezrealizowany**	
100.	**Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/16/074	Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1265).	Nowelizacja § 17 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków przez wprowadzenie dodatkowego, obligatoryjnego elementu pozwolenia, stanowiącego informację o obowiązku uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków (art. 29 ust. 2 pkt 6 i ust. 4 prawa budowlanego).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa UE, jak również nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
101.	**Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie** *(dział: zdrowie)* P/16/059	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.). Obecnie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.).	Zmiana art. 23a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotne finansowanych ze środków publicznych w sposób nakładający obowiązek zapewnienia pacjentom możliwości rejestracji wizyt drogą elektroniczną każdego dnia w godzinach udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, czyli na takich samych zasadach, jak w przypadku wizyt rezerwowanych drogą tradycyjną.	**Niezrealizowany**	Obecnie powszechne jest ograniczanie możliwości rejestracji pacjentów drogą elektroniczną jedynie do wybranych poradni specjalistycznych i niektórych godzin ich funkcjonowania.

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
102.	**Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach** *(dział: środowisko)* P/16/047	Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.).	Doprecyzowanie w art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska zakresu i sposobu sprawowania przez ministra właściwego do spraw środowiska zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska.	**Niezrealizowany**	Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) w sposób ogólny reguluje przedmiot zwierzchniego nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad wykonywaniem zadań IOŚ co, jak wykazała kontrola, może uniemożliwiać skuteczne działania związane z władczym oddziaływaniem Ministra Środowiska na jednostki nadzorowane.
103.	**Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim** *(dział: rolnictwo)* P/17/108	Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 224 poz. 1347).	Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań legislacyjnych mających na celu zmianę formy i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt na taką, która da możliwość pełnego, chronologicznego odtworzenia przebiegu stosowania produktów leczniczych w czasie całego cyklu produkcyjnego zwierząt gospodarskich.	**Niezrealizowany**	
104.	**Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim** *(dział: rolnictwo)* P/17/108	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie nadzoru nad obrotem i ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych. (Dz. U. Nr 84 poz. 511).	Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań legislacyjnych w zakresie poszerzenia nadzoru farmaceutycznego Inspekcji Weterynaryjnej o możliwość przeprowadzania kontroli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierzęcą, przy jednoczesnym wzmocnieniu kadrowym nadzoru farmaceutycznego.	**Niezrealizowany**	
105.	**Rozwój sportu osób niepełnosprawnych** *(dział: kultura fizyczna)* P/16/023	Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystki z dnia 15 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej (Dz. U. poz.1130, ze zm.). Obecnie rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej (Dz. U. poz. 2145, ze zm.).	Dokonanie zmiany rozporządzenia w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej przez dodanie możliwości otrzymywania tego stypendium przez sportowców niepełnosprawnych, pomimo niespełnienia warunku kreślonego w § 5 rozporządzenia.	**Zrealizowany częściowo**	
106.	**Opieka nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin** *(dział: zdrowie)* P/16/067	Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1866). Obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 151.	Objęcie podmiotów prowadzących, na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówki sprawujące całodobową opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi i osobami w podeszłym wieku obowiązkiem zgłaszania przypadków występujących w tych jednostkach zakażeń służbom sanitarnym.	**Niezrealizowany**	Proponowana zmiana ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa podopiecznych placówek prowadzących działalność gospodarczą w zakresie całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi i osobami w podeszłym wieku, w przypadku wystąpienia zakażeń w tych jednostkach poprzez wprowadzenie obowiązku zgłaszania tego służbom sanitarnym. Stwierdzono bowiem, że ww. placówki nie informowały o przypadkach zakażeń, ponieważ nie są podmiotami leczniczymi i nie udzielają świadczeń zdrowotnych, w związku z czym nie są zobowiązane do zgłaszania zakażeń służbom sanitarnym. Zasadne jest zatem wprowadzenie zmian legislacyjnych pozwalających na objęcie także tej kategorii placówek przepisami ww. ustawy.

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
107.	**Funkcjonowanie świetlic szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/092	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz.1170, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu zmiany § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji, przez wprowadzenie zwrotu: „w szczególności", tak aby katalog informacji o uczniu, które mogą być ujęte w dzienniku zajęć w świetlicy, był otwarty.	**Niezrealizowany**	NIK zauważa, że ww. rozporządzenie w sprawie dokumentacji prowadzonej w świetlicy enumeratywnie wymienia dane dotyczące ucznia, które mogą zostać ujęte w dzienniku zajęć. Brak prawnej możliwości zapisania w nim informacji np. o sposobie kontaktu z rodzicami lub o stanie zdrowia ucznia może utrudniać podjęcie przez wychowawców decyzji w nagłych przypadkach. Dlatego wprowadzenie zwrotu „w szczególności" pozwoli, aby katalog informacji o uczniu ujętych w dzienniku zajęć w świetlicy był otwarty.
108.	**Funkcjonowanie świetlic szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie*) P/16/092	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu doprecyzowania art. 155 ustawy – Prawo oświatowe, przez wskazanie, że po dobrowolnym przekazaniu szkole przez rodziców w formie pisemnej wrażliwych danych osobowych ucznia (w szczególności o jego stanie zdrowia) wraz z dołączoną zgodą na ich przetwarzanie, zamieszczanie tego rodzaju informacji w wewnętrznej dokumentacji szkoły (z zachowaniem pełnego bezpieczeństwa danych), do której uczęszcza dziecko, nie wymagałoby uzyskania przez szkołę wyraźnej, dodatkowej pisemnej zgody rodzica.	**Niezrealizowany**	NIK zauważa, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz.U. poz. 1170, ze zm.) enumeratywnie wymienia w dzienniku zajęć dane dotyczące ucznia, które mogą zostać ujęte w tym dzienniku. Brak prawnej możliwości zapisania w nim informacji np. o sposobie kontaktu z rodzicami lub stanie zdrowia ucznia może utrudnić podjęcie przez wychowawców decyzji w nagłych przypadkach. Dodatkowo, informacje o stanie zdrowia ucznia, stanowiące tzw. dane osobowe wrażliwe, w świetle obowiązujących przepisów nie mogą być bez wyraźnej, pisemnej zgody rodziców przetwarzane przez szkołę, a także umieszczane w dzienniku zajęć w świetlicy. Stwarzać to może zdaniem NIK zagrożenie dla zdrowia i życia ucznia.
109.	**Funkcjonowanie świetlic szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/16/092	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz.1170, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu zmiany przepisu § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji, przez dopuszczenie także innych niż obecnie stosowane, dogodniejszych form zapisywania godziny przyjścia i wyjścia ucznia.	**Niezrealizowany**	Ewidencja obecności uczniów w świetlicy odnotowywana była w dziennikach zajęć w świetlicy. Przy dużej liczbie zapisanych uczniów i znacznej ich rotacji czynność ta była bardzo czasochłonna i często dezorganizowała prace wychowawców. Przy papierowej formie prowadzenia dziennika zajęć w świetlicy obowiązek cogodzinnego odnotowywania obecności każdego ucznia na zajęciach w świetlicy, a także konieczność wpisywania przez wychowawców do każdego dziennika zajęć w świetlicy planu pracy na dany rok szkolny oraz tematyki poszczególnych zajęć, prowadzić może do nadmiernego zbiurokratyzowania tych zajęć ze szkodą dla samego ucznia. Na ten problem zwracali uwagę, w toku kontroli NIK, wychowawcy świetlic, wskazując, że dzienniki zajęć w świetlicy nie są przystosowane do sprawnego i bezbłędnego zaznaczania obecności uczniów.

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
110.	**Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/17/099	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz. U. poz.1743).	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy zmiany prawa w zakresie umożliwienia dyrektorom młodzieżowych ośrodków wychowawczych składanie wniosku o wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wychowanka, tj. rozszerzenie w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych katalogu osób wnioskujących o wydanie orzeczenia o dyrektora młodzieżowego ośrodka wychowawczego.	**Niezrealizowany**	W obowiązującym stanie prawnym orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydawane są wyłącznie na wniosek rodziców (opiekunów prawnych) lub pełnoletniego ucznia. Opiekunowie ci nie występowali jednak często z wnioskiem o wydanie tego rodzaju orzeczenia. Brakiem orzeczeń dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) tłumaczyli zaś niekiedy wielomiesięczną zwłokę w sporządzaniu indywidualnego programu edukacyjno-terapeutycznego (IPE-T). Brak orzeczeń przekładał się na niesporządzanie IPE-T bądź też sporządzanie ich bez pełnej informacji o możliwościach rozwojowych i potencjale dziecka, zaleceń w zakresie najkorzystniejszych dla dziecka form kształcenia, terapii, rozwijania mocnych stron oraz potrzeb edukacyjnych. Prowadzenie resocjalizacji wychowanków przez wiele miesięcy bez opracowanego IPE-T znacznie utrudniało zindywidualizowanie oddziaływań resocjalizacyjnych i terapeutycznych, a tym samym mogło wpływać na ich skuteczność. Biorąc pod uwagę występujące problemy w kontaktach placówek z opiekunami prawnymi nieletnich, w ocenie NIK zasadne byłoby w takich przypadkach delegowanie uprawnień w zakresie występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia na dyrektora MOW, do którego przyjęty został nieletni. Uczestnicy panelu wielokrotnie stwierdzali, że w placówkach występuje problem z wyegzekwowaniem od opiekunów prawnych wychowanków złożenia wniosku o wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. W związku z tym, również dyrektorzy MOW powinni mieć możliwość wystąpienia z wnioskiem o wydanie takiego orzeczenia.

[1/] Stan prawny na dzień 10 maja 2018 r. W wykazie ujęte zostały wnioski z informacji o wynikach kontroli, które zostały zatwierdzone przez Prezesa NIK w 2017 r.