



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
KST-KSP.0320.004/2019

Druk nr 3366

Warszawa, 28 marca 2019 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 2018 roku,

zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z 27 marca 2019 r.

W minionym roku Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 111 kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa w 2017 r. Ponadto realizowane były 24 kontrole przechodzące z 2017r., których termin zakończenia został określony na rok 2018. Przeprowadziliśmy także 91 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 2018 r. przeprowadziliśmy 2325 kontroli jednostkowych realizowanych w 1828 podmiotach. Sformułowaliśmy 140 wniosków de lege ferenda, z których 108 odnosiło się do zmiany przepisów rangi ustawowej, 31 dotyczyło zmian rozporządzeń, zaś jeden wniosek odnosił się do potrzeby uregulowania dostrzeżonych problemów, bez wskazania aktu prawnego. Do organów ścigania złożyliśmy 96 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, w tym 62 do Prokuratury.

Rok 2018 to czas aktywnej współpracy międzynarodowej NIK, która wiązała się w szczególności z 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.

Sprawozdanie z działalności NIK w 2018 roku jest posumowaniem aktywności Najwyższej Izby Kontroli we wszystkich obszarach jej działalności. Wyrażam przekonanie, że jest ono nie tylko rzetelną i obiektywną informacją o funkcjonowaniu konstytucyjnego organu kontroli w Polsce, ale też materiałem pomocnym w podejmowaniu działań służących dobru Państwa i jego obywateli.

Z wyrazami szacunku

(-) Krzysztof Kwiatkowski

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2018 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
w dniu 27 marca 2019 roku



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Krzysztof Kwiatkowski

Przygotował
Departament Strategii

Najwyższa Izba Kontroli Państwa jest władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, samodzielną i powołaną do stałej a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji, zakładów, fundacji i funduszy, tudzież jednostek samorządowych i miast (...). Poza tym Najwyższa Izba Kontroli Państwa kontroluje wszechstronnie wykonanie budżetu.

Z Dekretu o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa. 7 lutego 1919 r.

Szanowni Państwo,

Rok 2019, jak również miniony rok 2018, którego dotyczy to *Sprawozdanie*, to szczególny czas w dziejach zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Najwyższej Izby Kontroli. W listopadzie 2018 r. Polska obchodziła setną rocznicę odzyskania niepodległości. U progu polskiej niepodległości, w lutym 1919 r., Naczelnik Państwa Józef Piłsudski podpisał dekret powołujący Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. Najwyższa Izba Kontroli obchodzi więc jubileusz stulecia swojego istnienia.

Pragnę zapewnić, że wartości i zasady działania, sformułowane w dekreście o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa z 7 lutego 1919 r., okazały się ponadczasowe i nadal obowiązują w Najwyższej Izbie Kontroli. NIK od 100 lat stoi na straży finansów publicznych i odpowiedzialnego gospodarowania majątkiem publicznym, monitoruje też skuteczność i efektywność funkcjonowania organów władzy publicznej. Kontynuujemy najlepsze tradycje i wartości – zgodnie z nimi Najwyższa Izba Kontroli wypełnia swoją misję, starannie dobierając obszary badań kontrolnych.

Dla sprawnego funkcjonowania państwa niezbędne jest istnienie kompetentnego i niezależnego od władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży publicznych pieniędzy. Najwyższa Izba Kontroli dba o zgodne z prawem, gospodarne, celowe wykorzystywanie i rzetelne rozliczanie środków publicznych.

NIK przeprowadza kontrole tych wszystkich dziedzin życia, w których rozdysponowywane są środki publiczne, zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową, a także inne jednostki organizacyjne i przedsiębiorców w takim zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe czy komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 2325 kontroli jednostkowych w 1828 podmiotach. Przedłożyliśmy Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej 191 informacji o wynikach kontroli oraz sformulowaliśmy 140 wniosków *de lege ferenda*, mających służyć korektom i uzupełnieniom systemu prawnego, które pozwolą na eliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. W latach 2014-2018 Najwyższa Izba Kontroli sformułowała łącznie 535 wniosków *de lege ferenda*, spośród których znaczna część została zrealizowana.

NIK współpracowała z Sejmem RP, Senatem RP, Prezydentem RP, Prokuraturą, Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Współdziałała także z wieloma organami kontroli i inspekcji. Wymienialiśmy wiedzę i doświadczenia ze środowiskami naukowymi, prawniczymi i gospodarczymi. Opierając się na tradycji, łączymy własne osiągnięcia z najlepszymi rozwiązaniami stosowanymi na świecie.

Najwyższa Izba Kontroli przykładą dużą wagę do współpracy międzynarodowej. Istotnym obszarem działalności międzynarodowej NIK jest udział w pracach struktur i realizacji projektów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – ETO. Najwyższa Izba Kontroli w latach 2014-2018 pełniła funkcję audytora zewnętrznego Rady Europy. W 2018 r. NIK zakończyła, trwającą od 2013 r., działalność audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). W listopadzie 2018 r. NIK rozpoczęła prace związane z audytem zewnętrznym Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Przeprowadzane wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw kontrole międzynarodowe pozwalają na zdobywanie i wymianę cennych doświadczeń.

Osiągnięcia Najwyższej Izby Kontroli, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i we wszystkich pozostałych obszarach jej działalności, były możliwe dzięki profesjonalnej kadrze pracowników i zaangażowaniu w sprawne funkcjonowanie najwyższego organu kontroli państwowej.

Naszą stuletnią już misją jest dostarczanie rzetelnej informacji o stanie państwa Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz obywatelom. Spełniając wymogi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przedkładam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku*.

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes NIK



Efekty pracy NIK w 2018 r.

Kontrole

111 zakończonych kontroli planowych w tym kontrola wykonania budżetu państwa w 2017 r.

91 tematów kontroli doraźnych

2325 kontroli jednostkowych realizowanych w 1828 podmiotach

7 kontroli prowadzonych wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw

4 audyty organizacji międzynarodowych

Efekty kontroli

43,9 mln zł – korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli

1,6 mln zł – finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

1 380 mln zł – kwota zabezpieczenia na poczet zwrotu Skarbowi Państwa rekompensaty nadmiernie wypłaconej koncesjonariuszowi

96 zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 62 do Prokuratury

58 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez 75 osób

Współpraca z Sejmem RP

316 posiedzeń komisji sejmowych z udziałem przedstawicieli NIK

191 informacji o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi

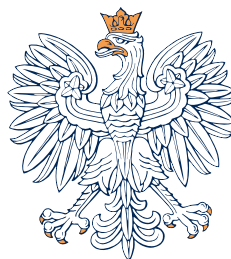
140 wniosków *de lege ferenda*

Inne działania

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

4318 rozpatrzonych przez NIK wniosków o kontrole i skarg obywatelskich

331 rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Nr ewid. 23/2019/KST

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
W 2018 ROKU

SPIS TREŚCI

ROZDZIAŁ I. OGÓLNE INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI 11

1. Podstawy prawne działalności NIK.....	12
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli	14
2.1. Skład Kolegium NIK.....	14
2.2. Ogólne dane o działalności Kolegium NIK w 2018 r.....	16
3. Organizacja wewnętrzna NIK.....	16
3.1. Struktura organizacyjna	16
3.2. Właściwość jednostek organizacyjnych NIK	17
4. Pracownicy	19
4.1. Etaty, stan i struktura zatrudnienia.....	19
4.2. Model kompetencyjny kontrolerów NIK.....	21
4.3. Rozwój zawodowy pracowników i działalność szkoleniowa	22
4.4. Kodeks etyki pracownika NIK.....	25
5. Strategia informatyzacji NIK i polityka bezpieczeństwa	25
5.1. Systemy informatyczne funkcjonujące w NIK	25
5.2. Infrastruktura teleinformatyczna i platforma sprzętowa	28

ROZDZIAŁ II. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2018..... 29

1. Dane ogólne.....	30
2. Dochody.....	31
3. Wydatki.....	32
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków	34
5. Nieruchomości użytkowane przez NIK.....	39
6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK	40
7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym	41
8. Opinia audytora wewnętrznego	46

ROZDZIAŁ III. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA 47

1. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja	48
1.1. Planowanie kontroli	48
1.2. Plan pracy NIK na 2018 r.	49
1.3. Ogólne informacje o kontrolach zrealizowanych w 2018 r.	50
2. Rezultaty kontroli NIK	52
2.1. Realizacja wniosków pokontrolnych	52
2.2. Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski <i>de lege ferenda</i>	53
2.3. Finansowe rezultaty kontroli.....	60
2.4. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa	65
2.5. Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (przez kierowanie zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny).....	69
3. Działania w obszarze metodyki kontroli.....	72
3.1. Rozwój metodyki kontroli.....	72
3.2. System zapewnienia jakości procesu kontrolnego.....	73
3.3. Informatyczne wspomaganie kontroli.....	73

ROZDZIAŁ IV. WSPÓŁPRACA NIK Z SEJMEM RP I INNYMI INSTYTUCJAMI PAŃSTWA 75

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej	76
1.1. Sugestie tematów kontroli zgłoszone do planu pracy NIK	76
1.2. Współpraca z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej	78
1.3. Współpraca z innymi komisjami Sejmu RP	78
1.4. Współpraca NIK z zespołami parlamentarnymi	79
1.5. Współpraca NIK z Komisją Śledczą Sejmu RP	79
2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej.....	80
2.1. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	80
2.2. Sugestie tematów komisji senackich do planu pracy NIK	80
3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów	80

3.1. Wnioski o kontrole	81
3.2. Sugestie tematów Prezesa Rady Ministrów do planu pracy NIK	82
4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich	82
4.1. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich	82
4.2. Sugestie tematów RPO do planu pracy NIK.....	83

ROZDZIAŁ V. WSPÓŁPRACA NIK Z PUBLICZNYMI ORGANAMI KONTROLI I INNYMI PODMIOTAMI 85

1. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji.....	86
1.1. Formy współpracy	86
1.2. Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy na zlecenie NIK.....	86
1.3. Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK	88
1.4. Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji	89
2. Współpraca NIK z innymi podmiotami	89
2.1. Zapytania do podmiotów kierowane w trybie art. 29 ustawy o NIK.....	90
2.2. Powołanie biegłych i specjalistów	92
2.3. Badania kwestionariuszowe	94
2.4. Porozumienia o współpracy.....	96
3. Panele ekspertów	99
4. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi.....	102

ROZDZIAŁ VI. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI 107

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI.....	108
2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI	111
3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO	114
4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych	115
5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO.....	117
6. Audyt organizacji międzynarodowych.....	120
6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN).....	120
6.2. Rada Europy.....	121
6.3. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).....	121
6.4. Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI	122
7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw.....	122
7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna.....	122
7.2. Przeglądy partnerskie	124
7.3. Współpraca bliźniacza	124
8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi.....	125
8.1. Korpus Północno-Wschodni	126
8.2. Bank Światowy	126

ROZDZIAŁ VII. AKTYWNOŚĆ NIK W KONTAKTACH Z INTERESARIUSZAMI ZEWNĘTRZNYMI 127

1. Polityka informacyjna NIK	128
1.1. Strona internetowa i BIP.....	128
1.2. Publikacje prasowe i przekazy medialne	128
1.3. Portal intranetowy – komunikacja wewnętrzna	131
1.4. Spotkania edukacyjne w NIK	131
2. Udostępnianie informacji publicznej.....	131
2.1. Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego	132
2.2. Charakterystyka wniosków.....	132
2.3. Sposób załatwiania wniosków	133
2.4. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw	133
3. Skargi i wnioski obywateli	134
3.1. Skargi, wnioski, wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz petycje kierowane do NIK w 2018 r.	134
3.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów.....	138
4. Wydawnictwa i publikacje NIK	143
4.1. Kontrola Państwowa	143
4.2. Przegląd Metodyczny.....	144
4.3. Inne wydawnictwa.....	144

ROZDZIAŁ VIII. REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA W ŚWIELE KONTROLI NIK 147

1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.	148
2. Administracja publiczna. Informatyzacja	153
3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe	187
4. Gospodarka. Energia	211
5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	231
6. Oświata i wychowanie	241
7. Szkolnictwo wyższe i nauka	251
8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa.....	267
9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne.....	283
10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina	297
11. Rolnictwo. Rozwój wsi.....	311
12. Turystyka. Kultura fizyczna.....	321
13. Środowisko. Gospodarka wodna	329
14. Transport	355
15. Zdrowie.....	385

ZAŁĄCZNIKI..... 421

Załącznik nr 1 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. (P/18/001), przeprowadzonych w roku 2018	422
Załącznik nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach 1 stycznia 2018 r do 31 grudnia 2018 r.	425
Załącznik nr 3 – Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach 1 stycznia 2018 r do 31 grudnia 2018 r.	430
Załącznik nr 4 – Wykaz wniosków <i>de lege ferenda</i> Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2018 r.	436

ROZDZIAŁ I

Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

1. Podstawy prawne działalności NIK
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
3. Organizacja wewnętrzna NIK
4. Pracownicy
5. Strategia informatyzacji NIK i polityka bezpieczeństwa

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

1. Podstawy prawne działalności NIK

Prawne podstawy działalności NIK określają, od lat niezmiennie, ustawa zasadnicza¹ oraz przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli².

Konstytucja RP zasadnicze kwestie odnoszące się do pozycji i zadań Izby ustaliła w rozdziale dedykowanym organom kontroli państwowej i ochrony prawa. Na ich podstawie Najwyższa Izba Kontroli zajmuje naczelne miejsce wśród organów kontroli państwowej, a działa na zasadach kolegiałości³. Ustawa zasadnicza zdecydowała też o podległości Izby Sejmowi RP⁴ oraz nakreśliła zakres podmiotowy i przedmiotowy kompetencji kontrolnych o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym⁵. Zadania, do których wykonania Izba została zobowiązana, obejmują działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Zakres ten jest podstawowym dla działalności Izby, przeprowadzanym stale i z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁶. Fakultatywnie zaś Izba może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, jednak z zawężeniem do trzech kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. Z punktu widzenia legalności i gospodarności kontroli podlega także działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w takim zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Obowiązki wymienione w art. 204 Konstytucji mają swoje źródło w funkcji kontrolnej Sejmu RP, któremu Izba przedkłada 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 ustawie⁷. Do konstytucyjnych obowiązków NIK należy również przedstawianie Sejmowi RP corocznie sprawozdania ze swojej działalności⁸. Ponadto, ustawa zasadnicza włączyła Prezesa NIK do grona podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków w sprawach rozstrzyganych przez Trybunał Konstytucyjny⁹.

Postanowienia Konstytucji z 1997 r. stanowią trwałą podstawę pozycji i działalności NIK. Ich uszczegółowienie, organizację i tryb działania Izby zgodnie z art. 207 Konstytucji określa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Konstytucyjne zadania i zakres uprawnień sprecyzowane zostały w jej rozdziale 1, organizacji poświęcono rozdział 2, a postępowanie kontrolne uregulowano w rozdziale 3 ustawy.

Na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy kontroli NIK podlega działalność organów administracji rządowej (wszystkich jej szczebli na poziomie centralnym i terenowym), Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Charakter obligatoryjny także, lecz w ograniczonym zakresie, mają kontrole 14 państwowych instytucji pozarządowych: Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy¹⁰. Działalność części z tych podmiotów (Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu

¹ Rozdz. IX Konstytucji RP (art. 202-207).

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).

³ Art. 202 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

⁴ Art. 202 ust. 2 Konstytucji RP.

⁵ Art. 203 Konstytucji RP.

⁶ Kryteria kontroli definiowane są zgodnie ze standardami kontroli następująco: legalność jako badanie zgodności działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, aktami stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym, jak również umowami, decyzjami wydanymi w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami (np. postanowieniami, wyrokami, uchwałami) podjętymi przez uprawnione podmioty; gospodarność obejmuje badanie oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków, uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów oraz wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód; celowość obejmuje badanie zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków, ich odpowiedniości dla osiągnięcia założonych celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność); rzetelność obejmuje badanie wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, wypełniania zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków), dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

⁷ Art. 204 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸ Art. 204 ust. 2 Konstytucji RP.

⁹ Art. 191 i art. 192 Konstytucji RP.

¹⁰ Art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy) może być też kontrolowana w pełnym zakresie, jednak warunkiem przeprowadzenia takiej kontroli jest zlecenie Sejmu. W przypadku Kancelarii Prezydenta RP i Kancelarii Senatu o taką kontrolę może również wnioskować odpowiednio Prezydent RP i Senat¹¹. Natomiast kontrole o charakterze fakultatywnym Izba przeprowadza na podstawie art. 2 ust. 2-5 ustawy o NIK. Dotyczą one działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów niepublicznych. W odniesieniu do tych ostatnich Izba może przeprowadzać kontrole w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz w jakim wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Przeprowadzając kontrole w jednostkach wymienionych w art. 2 ustawy, Izba bada przede wszystkim wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek¹².

Inicjatywa kontroli przysługuje kilku podmiotom. Ustawa uprawnia do podjęcia przez Izbę kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z inicjatywy własnej¹³. Kryteria kontroli wymienione w ustawie¹⁴ odpowiadają wskazanym w Konstytucji i stosowane są jako mierniki ocen w postępowaniu kontrolnym, przeprowadzanym przez kontrolerów na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 3 ustawy.

Obowiązkiem informacyjnym Izby jest przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych¹⁵ oraz informowanie obywateli o funkcjonowaniu organów państwa i gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi¹⁶. 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 na wniosek skierowany do NIK.

Izba ma też obowiązek powiadamiania odpowiednich organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, jeśli ustalenia kontroli wskazują na zaistnienie takich faktów¹⁷, oraz ujawniania innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność¹⁸.

Pozycja ustrojowa NIK daje jej uprawnienia wobec innych organów kontroli. Na podstawie art. 12 ustawy o NIK organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, obowiązane są do współpracy z Izbą oraz do udostępniania na jej wniosek wyników kontroli przez nich przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK lub przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie.

Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli była nowelizowana wielokrotnie, dostosowując przepisy do rzeczywistości prawnej i potrzeb organizacyjnych. Ostatni jej tekst jednolity został ogłoszony w 2019 r. i obejmuje zmiany objęte ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁹. Ustawa ta wprowadziła do ustawy o NIK jedynie zmiany terminologiczne, tzn. w art. 4 obecnie obowiązującą nazwę organu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych (Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych), a w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i nazewnictwo stosowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁰.

¹¹ Art. 4 ust. 2-3 ustawy o NIK.

¹² Art. 3 ustawy o NIK.

¹³ Art. 6 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁴ Art. 5 ustawy o NIK.

¹⁵ Art. 7 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁶ Art. 10 ustawy o NIK.

¹⁷ Art. 63 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁸ Art. 63 ust. 3 ustawy o NIK.

¹⁹ Dz. U. poz. 1000.

²⁰ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1 oraz 127 z 23.05.2019, str. 2.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

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 kolegalności. Ustanowienie Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnej i ustawowej zasady kolegalności. Zasada ta polega m.in. na udziale organu kolegalnego w podejmowaniu najważniejszych rozstrzygnięć. Istotna rola Kolegium znajduje swoje odzwierciedlenie w jego uprawnieniach. Kolegium zajmuje się bowiem najważniejszymi sprawami z zakresu działania Izby.

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, uchwała 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 uchwała: opinię w przedmiocie absolutionum 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, Przewodniczącą 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 uchwała 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 Kolegium²¹.

Członkowie Kolegium NIK są niezawisli w sprawowaniu swoich funkcji. Ustawowo Kolegium liczy 19 członków, a w jego skład – zgodnie z art. 22 ustawy o NIK – wchodzi:

- 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 2018 r. Kolegium NIK obradowało w składzie:

Imię i nazwisko	Funkcja	Uwagi
Krzysztof Kwiatkowski	Prezes NIK	Prezes NIK od 27 sierpnia 2013 r.
Wojciech Kutyla	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.
Maciej Baranowski	przedstawiciel nauk ekonomicznych	powołany zarządzeniem nr 17 Marszałka Sejmu z dnia 22 maja 2018 r.
Włodzimierz Broński	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.

²¹ 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
Bogusław Brzeziński	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.
Jan Majchrowski	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r. odwołany zarządzeniem nr 25 Marszałka Sejmu z dnia 21 września 2018 r.
Mariusz Piotrowski	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.
Piotr Stec	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.
Patrycja Zawadzka	przedstawiciel nauk prawnych	powołana zarządzeniem nr 17 Marszałka Sejmu RP z dnia 22 maja 2018 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.
Małgorzata Motylow	radca Prezesa NIK	powołana zarządzeniem nr 17 Marszałka Sejmu RP z dnia 22 maja 2018 r.
Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r.
Tomasz Sobecki	radca Prezesa NIK	powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.
Marek Zająkła	dyrektor Departamentu Obrony Narodowej	powołany zarządzeniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 20 lipca 2017 r.

* Kolorem zaznaczono członka Kolegium NIK, który został odwołany przed upływem kadencji.

Skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (według stanu na dzień 25 stycznia 2019 r.)

Kierownictwo NIK

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

Przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych

dr Maciej Baranowski	Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
ks. prof. dr hab. Włodzimierz Broński	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
prof. zw. dr hab. Bogumił Brzeziński	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
dr Mariusz Piotrowski	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. dr hab. Piotr Stec	Uniwersytet Opolski
prof. dr hab. Patrycja Zawadzka	Uniwersytet Wrocławski

Przedstawiciele kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radcy Prezesa NIK

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

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

2.2. Ogólne dane o działalności Kolegium NIK w 2018 r.

W 2018 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli obradowało na 12 posiedzeniach. Po rozpatrzeniu przedłożonych dokumentów i opracowań Kolegium NIK:

zatwierdziło:

- *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku,*
- *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku,*

uchwaliło:

- pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2017 rok,
- zmiany w *Planie pracy NIK na 2018 rok* (dot. 18 wniosków o dokonanie zmian w *Planie pracy NIK na 2018 rok*),
- projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli na 2019 rok,
- *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2019 rok,*

rozpatrzyło i podjęło uchwały:

w 65 sprawach dotyczących zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, podpisanych przez Prezesa lub wiceprezesa NIK, w tym: trzech uwzględniających zastrzeżenia w całości, 43 uwzględniających zastrzeżenia w części, 19 oddalających zastrzeżenia. Kolegium NIK rozpatrzyło 464 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 Kułyła oraz Mieczysław Łuczak. Dyrektorem generalnym NIK jest Andrzej Styczeń.

3.1. Struktura organizacyjna

Zgodnie ze Statutem NIK²², 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.

²² 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)

Najwyższa Izba Kontroli		
Jednostki kontrolne		Jednostki organizacji i obsługi
Departament Administracji Publicznej	Delegatura w Białymstoku	Biuro Gospodarcze
Departament Budżetu i Finansów	Delegatura w Bydgoszczy	Biuro Informatyki
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Delegatura w Gdańsku	Biuro Organizacyjne
Departament Infrastruktury	Delegatura w Katowicach	Biuro Rachunkowości
Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego	Delegatura w Kielcach	
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Delegatura w Krakowie	
Departament Obrony Narodowej	Delegatura w Lublinie	
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Delegatura w Łodzi	
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Delegatura w Olsztynie	
Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego	Delegatura w Opolu	
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Delegatura w Poznaniu	
Departament Strategii	Delegatura w Rzeszowie	
Departament Środowiska	Delegatura w Szczecinie	
Departament Zdrowia	Delegatura w Warszawie	
	Delegatura we Wrocławiu	
	Delegatura w Zielonej Górze	

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.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Schemat 3. Zakresy właściwości departamentów

Ogólny zakres właściwości rzeczowej	
Departament Administracji Publicznej	<i>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</i>
Departament Budżetu i Finansów	<i>Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe, koordynacja kontroli wykonania budżetu państwa, kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej, działalność NBP oraz Komisji Nadzoru Finansowego</i>
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	<i>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</i>
Departament Infrastruktury	<i>Gospodarka morska, transport, łączność, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa</i>
Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego	<i>Wspieranie procesu kontroli i funkcjonowania NIK przez rozwój metodyki kontroli, analizy jakości kontroli, szkolenia pracowników, prowadzenie aplikacji kontrolerskiej</i>
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	<i>Nauka, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna, turystyka</i>
Departament Obrony Narodowej	<i>Obrona narodowa — Siły Zbrojne RP, działalność Agencji Mienia Wojskowego oraz Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych</i>
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	<i>Sprawiedliwość oraz sprawy wewnętrzne, działalność Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów, ABW, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego</i>
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	<i>Praca, zabezpieczenie społeczne, sprawy rodziny, osób niepełnosprawnych, kombatanatów i osób represjonowanych</i>
Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego	<i>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</i>
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	<i>Rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych</i>
Departament Strategii	<i>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</i>
Departament Środowiska	<i>Gospodarka wodna oraz środowisko</i>
Departament Zdrowia	<i>Ochrona zdrowia</i>

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.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

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 odwołany 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 oraz żeby odbyli aplikację kontrolerską. Pracownicy wypełniający zadania administracyjne i obsługi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

4.1. Etaty, stan i struktura zatrudnienia

Planowana na 2018 r. liczba etatów w NIK wynosiła 1701. Według stanu na koniec grudnia 2018 r. zatrudniano pracowników na 1601,6 etatu²³. Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia, według stanu na 31 grudnia 2018 r. oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2017 r., zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2017-2018

Lp.	Stan etatowy na 31 grudnia	2017 r.		2018 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	1120,1	70,7	1139,0	71,1
3.	Pracownicy administracji i obsługi	459,8	29,0	457,6	28,6
	Razem	1584,9	100%	1601,6	100%

²³ W tym 60 osób na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Na podstawie mianowania zatrudnionych było w Najwyższej Izbie Kontroli 1020 kontrolerów, czyli 89,6% pracowników z tej grupy. Prezes NIK mianował w 2018 r. na stanowiska kontrolerskie 42 osoby oraz awansował 81 pracowników, w tym 56 na stanowiska kontrolerskie i 25 na stanowiska administracyjne i obsługi.

W Najwyższej Izbie Kontroli w 2018 r. pracowało więcej mężczyzn (54%) niż kobiet. Wśród pracowników zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich 38% stanowiły kobiety, a 62% mężczyźni. Struktura zatrudnienia wg płci pracowników kontrolnych nie zmieniła się w stosunku do roku poprzedniego. Wśród kontrolerów przeważały osoby o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w wieku powyżej 41 lat. W grupie pracowników legitymujących się wyższym wykształceniem 60 osób posiadało stopień naukowy doktora, doktora inż. lub doktora habilitowanego, a 48 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Tabela 2. Struktura zatrudnienia w 2018 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	292,3	51,9	271,0	48,1	563,3
2.	Delegatury	438,8	59,6	297,8	40,4	736,5
3.	Biura	132,7	45,5	159,0	54,5	291,8
4.	Poza jednostką organizacyjną	3,0	60,0	2,0	40,0	5,0
5.	Kierownictwo NIK	4,0	80,0	1,0	20,0	5,0
	Ogółem	870,8	54,4%	730,8	45,6%	1601,6

Pracownicy nowo przyjęci

Do pracy w Najwyższej Izbie Kontroli przyjęto w 2018 r. 103 osoby (w wymiarze 102,8 etatu), w tym 82 na stanowiska kontrolerskie. Wśród nowo zatrudnionych 53% (55 osób) stanowiły kobiety. Spośród osób przyjętych do pracy 34 zatrudniono w departamentach kontrolnych, 55 – w delegaturach NIK, 14 – w biurach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi.

Pracownicy przyjęci na stanowiska kontrolerskie w większości (62%) nie przekroczyli 40. roku życia, 64% z nich legitymuje się wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym.

Odejścia z pracy

W 2018 r. z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury, odeszło 87 osób (w tym 67 osób ze stanowisk kontrolerskich). Spośród osób, z którymi stosunek pracy został rozwiązany, 49 pracowało w delegaturach NIK, 25 – w departamentach kontrolnych, 13 – w biurach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi. Odejścia z pracy – według przyczyn i w porównaniu z 2017 r. – ilustrują dane przedstawione w tabeli nr 3.

Tabela 3. Odejścia z pracy w NIK w latach 2017-2018 – według przyczyn

Lp.	Przyczyny odejścia z pracy	2017 r.		2018 r.	
		Liczba osób	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1.	Nabycie uprawnień do emerytury	50	70,4	63	72,4
2.	Porozumienie stron	12	17,0	14	16,1
3.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez NIK	1	1,4	-	-
4.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika	1	1,4	4	4,6
5.	Upływu terminu, na jaki zawarto umowę	2	2,8	2	2,3
6.	Wygaśnięcia stosunku pracy – śmierć pracownika	2	2,8	3	3,5
7.	Przejście na rentę	-	-	1	1,1
8.	Rozwiązanie bez wypowiedzenia	3	4,2	-	-
	Razem	71	100%	87	100%

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

4.2. Model kompetencyjny kontrolerów NIK

Stosownie do zaleceń Standardów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI 40) i Międzynarodowych Standardów Kontroli Jakości (MSKJ 1) określone zostały zasady i procedury służące uzyskaniu wystarczającej pewności, że zatrudnia się pracowników posiadających odpowiednie przygotowanie, umiejętności i przestrzegających zasad etycznych.

Charakter pracy, jaką wykonują kontrolerzy w NIK, wymaga od nich m.in. myślenia analitycznego, samodzielności, zaangażowania, umiejętności dostrzegania i rozwiązywania problemów, wykazywania inicjatywy i brania odpowiedzialności za własny rozwój zawodowy. Cechy, którymi powinien dysponować kontroler zatrudniony w NIK, wykraczają poza tradycyjne pojęcie kwalifikacji rozumiane jako poziom wykształcenia formalnego, posiadane doświadczenia czy nabyte umiejętności potrzebne do wykonywania określonej pracy. Kontrolerzy w NIK powinni ponadto posiadać określony zbiór kompetencji, dysponować określonym zasobem wiedzy, postaw, umiejętności, stylów działania oraz cech osobowościowych.

W roku 2018 w Najwyższej Izbie Kontroli zakończone zostały prace nad stworzeniem modelu kompetencyjnego kontrolera NIK. Kluczowe kompetencje kontrolera określone zostały w ramach trzech obszarów: kompetencji specjalistycznych, profesjonalnych i społecznych.

Kompetencje specjalistyczne obejmują:

- myślenie analityczne i wnioskowanie logiczne, w tym m.in. umiejętność korzystania z różnych źródeł informacji i danych oraz analizowania problemów, dostrzeganie zależności, formułowanie na ich podstawie wniosków;
- myślenie krytyczne i formułowanie obiektywnych ocen pojmowane jako umiejętność rozumienia kontekstu, uwarunkowań oraz mechanizmów funkcjonowania kontrolowanych podmiotów, formułowania ocen, a także obiektywizm i sceptycyzm zawodowy;
- wiedzę i profesjonalizm, czyli dysponowanie szerokim zasobem wiedzy ogólnej, jak również postawa charakteryzująca się przywiązaniem do wysokiej jakości wykonywanej pracy oraz postępowaniem zgodnie z zasadami, wartościami i normami etycznymi przyjętymi w NIK.

Kompetencje profesjonalne obejmują:

- samodzielność i umiejętność mierzenia się z wyzwaniami, w tym umiejętność wykonywania obowiązków bez ścisłego nadzoru, samodzielność, wytrwałość w osiąganiu celów, gotowość do przyjmowania odpowiedzialności za realizowane zadania oraz wykazywanie inicjatywy;
- planowanie i organizację pracy pojmowane jako umiejętność koncentrowania się na wykonywanym zadaniu, uwzględnienia priorytetów, terminów oraz zasobów niezbędnych do realizacji zadań;
- rozwój zawodowy rozumiany jako branie odpowiedzialności za własny rozwój zawodowy, wytyczanie sobie celów w tym obszarze, jak również stałe podnoszenie kwalifikacji i samokształcenie;
- kreatywność i innowacyjność, czyli umiejętność poszukiwania optymalnych, nieschematycznych rozwiązań, dostosowywania działań do zmian warunków zewnętrznych, radzenie sobie w sytuacji niejednoznaczności.

Kompetencje społeczne obejmują:

- skuteczną komunikację pojmowaną jako formułowanie przekazu adekwatnego do sytuacji i dostosowanego do odbiorcy, umiejętność uważnego i aktywnego słuchania opinii innych osób oraz konstruktywnego formułowania uwag i otwartości na krytykę;
- budowanie relacji i dobrej atmosfery pracy w zespole, w tym umiejętność budowania kultury wzajemnego zaufania, dzielenia się wiedzą i motywowania innych oraz adaptowania się do pracy w zespołach z udziałem specjalistów z różnych dziedzin;
- budowanie relacji zewnętrznych, czyli umiejętność kształtowania profesjonalnych relacji z podmiotami kontrolowanymi, a także odporność na próby wywierania wpływu oraz wykazywanie dbałości o wizerunek NIK.

Model kompetencji kontrolera NIK, będący wynikiem wieloetapowych prac i konsultacji, w których udział wzięło blisko 200 doświadczonych pracowników NIK (dyrektorów jednostek kontrolnych, radców Prezesa NIK, koordynatorów kontroli), został poddany praktycznej weryfikacji przez kontrolerów. Służyło temu opracowanie testu do pomiaru stopnia opanowania poszczególnych kompetencji drogą samooceny oraz rozpoczęcie sukcesywnych szkoleń warsztatowych pn. „Model kompetencyjny kontrolera NIK w teorii i praktyce”.

Szkolenia prowadzone są dla pracowników poszczególnych jednostek kontrolnych i dotyczą omówienia istoty modelu, możliwości jego praktycznego wykorzystania oraz możliwości dokonania samooceny posiadanych kompetencji, w tym identyfikacji swoich mocnych stron i obszarów wymagających podjęcia działań rozwojowych. Efektem dodatkowym szkoleń jest uzyskanie informacji zwrotnej dotyczącej oceny modelu przez uczestników szkoleń, którzy wypełniają anonimowe ankiety na temat trafności przyjętych rozwiązań i narzędzi pomiarowych. Szkolenia spotykają się z dużym zainteresowaniem, a ich kontynuacja zaplanowana została na rok 2019.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Ponadto opracowany model kompetencji wykorzystywany jest w procesie rekrutacji kandydatów do pracy w NIK. Jakkolwiek wiele kompetencji rozwija się w procesie przygotowania do zawodu (aplikacja kontrolerska) i w procesie dalszego rozwoju zawodowego pracownika, to istotne jest, aby już na etapie naboru na stanowiska kontrolerskie dokonać wszechstronnej oceny kandydata, w tym sprawdzenia poziomu opanowania niektórych kompetencji. Dlatego też zestaw kompetencji zakomunikowany został kandydatom ubiegającym się o pracę w NIK na stanowiskach kontrolerskich i brany jest pod uwagę przy naborze kandydatów, w tym w ramach przeprowadzanych testów kompetencyjnych oraz rozmów kwalifikacyjnych.

Pozostałe przewidywane korzyści wynikające z wprowadzenia modelu kompetencji kontrolera NIK to m.in. zagwarantowanie w NIK budowy odpowiednich zasobów kompetencyjnych, precyzyjne określanie potrzeb rozwojowych pracowników, racjonalizowanie kosztów rozwoju czy tworzenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

4.3. Rozwój zawodowy pracowników i działalność szkoleniowa

Wychodząc z założenia, że kwalifikacje pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym wpływają istotnie na jakość kontroli, Najwyższa Izba 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 kontrolerskiej i stałego doskonalenia zawodowego. Rozwój zawodowy pracowników NIK jest obok organizacji aplikacji kontrolerskich i rozwijania metodyki kontroli jednym z zadań Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju 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. Szkolenie ma przygotować aplikanta do prowadzenia samodzielnych kontroli wysokiej jakości oraz nauczyć analitycznego myślenia, gwarantującego wiarygodność ustaleń kontroli i służącego dokonywaniu obiektywnych ocen kontrolowanej działalności.

Aplikanci uczestniczą w wykładach, seminariach, warsztatach i ćwiczeniach, które kończą się zaliczeniem w formie testów lub prac pisemnych. Dużą liczbę godzin ćwiczeń poświęca się zajęciom praktycznym ze sporządzania projektów wystąpienia pokontrolnego, opracowywania stanowiska do zastrzeżeń czy ćwiczeniom z dokumentowania czynności kontrolnych. Wykładowcami aplikacji są zarówno doświadczeni pracownicy NIK (konsultanci), jak i pracownicy naukowcy 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 2018 r. zakończono szkolenie aplikacyjne dla 44 osób i rozpoczęto dla kolejnej grupy liczącej 74 osoby. W ramach aplikacji kontrolerskiej prowadzone są zajęcia z dziedziny m.in. prawa, rachunkowości, zamówień publicznych, finansów publicznych, systemu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora 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, międzynarodowych standardów kontroli, 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.

Szkolenia specjalistyczne

W 2018 r. pracownicy NIK uczestniczyli ogółem w 362 różnych szkoleniach organizowanych przez NIK oraz przez podmioty zewnętrzne, których tematyka dotyczyła m.in.:

- nowych wzorów programu kontroli i wystąpienia pokontrolnego;
- czynności dowodowych w postępowaniu kontrolnym;
- zaawansowanych technik wyszukiwania informacji;
- obsługi Systemu Informacji Prawnej LEX;
- ochrony danych osobowych, ze szczególnym uwzględnieniem RODO;

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

- zapobiegania mobbingowi i dyskryminacji;
- rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych;
- analizy sprawozdań budżetowych i finansowych państwowych jednostek budżetowych;
- postępowania w przypadku zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- efektywnej komunikacji w sytuacjach zawodowych;
- rozwoju osobistego, w tym automotywacji i inteligencji emocjonalnej.

Niektóre ze szkoleń, jak np. zapobieganie mobbingowi i dyskryminacji, były kontynuacją dużego projektu szkoleniowego, prowadzonego sukcesywnie dla pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych NIK.

Zorganizowane zostały również szkolenia specjalistyczne, których problematyka była bardzo istotna ze względu na prowadzone lub planowane przez Izbę kontrole lub inne realizowane zadania. Dotyczyły one m.in.:

- realizacji i finansowania programów pilotażowych w ochronie zdrowia,
- agresywnej optymalizacji podatkowej w zakresie CIT,
- problematyce podnoszenia efektywności energetycznej polskich przedsiębiorstw,
- przebiegu mediacji w postępowaniu administracyjnym,
- problemów prawnych dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych,
- audytu wewnętrznego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodnie z normą ISO 27001.

Studia oraz aplikacje w zawodach prawniczych

Pracownicy NIK mają możliwość uzupełniania lub pogłębiania wiedzy podczas studiów podyplomowych oraz studiów doktoranckich. W 2018 r. 103 pracowników podjęło lub kontynuowało studia podyplomowe lub doktoranckie na różnych uczelniach w kraju. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia w zakresie oceny i audytu projektów, prawnych aspektów kontroli państwa, ochrony danych osobowych i informacji niejawnych, z zakresu zarządzania ryzykiem, ubezpieczeń oraz organizacji i finansowania ochrony zdrowia, administracji i zarządzania, zamówień publicznych, prawa medycznego, zamówień publicznych, audytu wewnętrznego czy gospodarki nieruchomościami. Pracownicy NIK korzystają także z dofinansowania aplikacji prawniczej (radcowskiej, sędziowskiej bądź prokuratorskiej). W roku 2018 z możliwości takiej skorzystało dwóch 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 2017-2018

Lp.	Rodzaj szkolenia	2017 r.	2018 r.
		Liczba uczestników ^{*/}	
1.	Aplikacja kontrolerska	44	74
2.	Nauka języków obcych	127	121
3.	Szkolenia specjalistyczne	5532	5478
4.	Studia doktoranckie, podyplomowe, inne	61	103
5.	Aplikacje w zawodach prawniczych	2	2

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

Ponieważ większość dużych przedsięwzięć poddawanych kontroli NIK realizowana jest aktualnie w trybie projektowym, tj. prowadzona według różnych metod zarządzania projektami, niezbędne staje się nabycie przez kontrolerów wiedzy w zakresie metodyki zarządzania projektami i umiejętności audytu projektów oraz stosowania narzędzi oceny projektów. Stosowne szkolenie, dostosowane do potrzeb kontrolerów, zostało zorganizowane w formie Podyplomowych Studiów Oceny i Audytu Projektów. Studia te będą kontynuowane w 2019 r.

Szkolenie to skierowane było w pierwszej kolejności do osób, które realizują lub będą realizować zadania dotyczące przygotowania, nadzorowania lub wsparcia kontroli, w szczególności dotyczących realizacji złożonych projektów. Celem szkolenia było teoretyczne i praktyczne przygotowanie słuchaczy do przeprowadzania kompleksowych ocen i przeglądów procesów zarządzania złożonymi przedsięwzięciami, obejmując w szczególności takie zagadnienia jak przegląd narzędzi i technik zarządzania projektami, aspekty prawne zarządzania projektami oraz ocenę efektywności projektów. W szkoleniu uczestniczyło 60 kontrolerów NIK.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Nauka języków obcych

Nauka i doskonalenie znajomości języków obcych należą do jednego ze stałych 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 instytucjach i szkołach językowych. Dane o udziale pracowników NIK w szkoleniach językowych przedstawia tabela nr 5.

Tabela 5. Pracownicy uczestniczący w kursach językowych w latach 2017-2018, prowadzonych przez podmioty zewnętrzne

Lp.	Lektoraty	2017 r.		2018 r.	
		Liczba osób	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1.	Angielski	113	88,0	113	91,1
2.	Niemiecki	7	1,1	1	0,8
3.	Francuski	2	7,1	6	4,9
4.	Rosyjski	2	2,2	-	-
5.	Hiszpański	1	0,5	3	2,4
6.	Włoski	2	1,1	1	0,8
	Razem^{*)}	127	100%	124	100%

^{*)} niektórzy pracownicy uczyli się dwóch języków

Niezależnie od szkoleń zewnętrznych, od początku 2018 r. zorganizowane zostały lektoraty wewnętrzne skierowane do wszystkich pracowników NIK. Lektoraty te spotkały się z dużym zainteresowaniem pracowników. Zajęcia kierowane są do osób posługujących się językiem angielskim na poziomie średnio zaawansowanym i zaawansowanym i dostosowane do potrzeb pracowników NIK (specjalistyczne słownictwo, praca z dokumentami i tekstami fachowymi, konwersacje w sprawach zawodowych). Lektoraty te są kontynuowane w 2019 r.

Działalność szkoleniowa NIK na rzecz innych instytucji

W 2018 r. 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 kolejnej edycji specjalistycznego szkolenia dla kontrolerów zatrudnionych w administracji rządowej pn. „Studium kontroli w administracji rządowej”. Celem studium jest doskonalenie warsztatu zawodowego służb kontroli w nowoczesnej administracji poprzez dostarczenie uporządkowanej wiedzy oraz trening umiejętności praktycznych. Izba współuczestniczyła w opracowaniu programu studium oraz oddelegowała do prowadzenia zajęć najlepszych specjalistów w dziedzinie procedur i standardów nowoczesnej kontroli państwowej.

Sluchacze studium uzyskują fachową wiedzę na temat polskich i międzynarodowych standardów kontroli, metodyki kontroli systemów IT, systemu finansów publicznych, rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej. Znaczna część zajęć poświęcona jest aspektom praktycznym przygotowania kontroli, wykonywania i dokumentowania czynności kontrolnych i sporządzania dokumentów pokontrolnych. W ramach studium realizowane są również tematy dotyczące etyki i psychologicznych aspektów pracy kontrolera oraz zapewnienia jakości procesu kontrolnego. Wykładowcy z NIK, stanowiący wraz ze specjalistami z KPRM oraz zaproszonymi ekspertami kadrę Studium, dzielą się swoim doświadczeniem w przeprowadzaniu kontroli oraz audytów międzynarodowych.

Aktywny udział NIK w przygotowaniu i prowadzeniu studium wynika z jednej strony z szeroko pojętej roli instytucji działającej na rzecz doskonalenia systemu kontroli państwowej, a z drugiej, jest odpowiedzią na kierowane do NIK wnioski o udział pracowników różnych instytucji w aplikacji kontrolerskiej.

W 2018 r. Prezes NIK lub pracownicy NIK brali udział w konferencjach i sympozjach, wygłaszając referaty, wystąpienia na tematy dotyczące zarówno działalności kontrolnej, jak i zagadnień ogólnych obejmujących kwestie prawne, zarządcze czy metodyczne. 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.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

4.4. Kodeks etyki pracownika NIK

W 2018 r. wprowadzony został w NIK zaktualizowany Kodeks etyki pracownika Najwyższej Izby Kontroli. Celem Kodeksu jest wyznaczenie wspólnych wartości i zasad, wspierających urzeczywistnianie misji i wizji NIK oraz wyznaczenie wspólnej płaszczyzny ułatwiającej dokonywanie właściwych wyborów. Kodeks jest wspólny dla wszystkich pracowników NIK: kierownictwa, kontrolerów oraz pracowników administracji i obsługi.

Kodeks etyki podkreśla wspólne wartości, którymi kierują się NIK i jej pracownicy, takie jak: dobro publiczne, uczciwość i praworządność. Wskazuje również na zasady postępowania, które powinien stosować każdy pracownik NIK: niezależność, godność, obiektywizm i bezstronność, profesjonalizm, rzetelność, odpowiedzialność, poufność i przejrzystość, współdziałanie, wzajemna życzliwość, oszczędność i ochrona środowiska.

Dokument powstał po aktualizacji Kodeksu etyki INTOSAI (standard ISSAI 30), przeprowadzonej w 2016 r. przez międzynarodowy zespół pod przewodnictwem przedstawicieli NIK. Wszyscy pracownicy NIK mieli obowiązek zapoznania się z Kodeksem i złożenia stosownego oświadczenia. Zasady etyki są przedmiotem szkoleń, w tym stanowiących element aplikacji kontrolerskiej. W 2019 r. planowany jest cykl szkoleń w tym zakresie dla pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych NIK. Przestrzeganie Kodeksu etyki pracownika NIK brane jest pod uwagę przy ocenie okresowej kontrolerów NIK.

5. Strategia informatyzacji NIK i polityka bezpieczeństwa

Realizując *Strategię informatyzacji NIK*, w 2018 r. doskonalono i aktualizowano systemy już funkcjonujące, modernizowano infrastrukturę i zasoby sprzętowe, dokonywano zakupów usług towarzyszących oraz wdrażano nowe rozwiązania informatyczne. Dbalność o bezpieczeństwo, jak również niezawodność infrastruktury i systemów teleinformatycznych, są niezbędnymi elementami procesu informatyzacji NIK. Przejawiają się one m.in. w stałym podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemach IT, adekwatnie do poziomu wymagań prawno-organizacyjnych, standaryzowaniu sprzętu i oprogramowania, odnawianiu zasobów, z równoległym rozwijaniem nowych funkcjonalności i rozwiązań.

5.1. Systemy informatyczne funkcjonujące w NIK

Systemy PILOT i WebPILOT

PILOT jest najstarszą, bo funkcjonującą nieprzerwanie od 1995 r., aplikacją wspierającą postępowanie kontrolne. Wszystkie jednostki organizacyjne korzystają z centralnej bazy systemu PILOT. Aplikacja WebPILOT jest autorską (wytworzona w Biurze Informatyki) nakładką, która umożliwia przeglądanie zgromadzonych danych w bazie PILOT za pomocą przeglądarki internetowej. Została zbudowana na podstawie wewnętrznych zapotrzebowań, w celu poprawy ergonomii i wizualizacji prezentowanych danych z bazy PILOT. W roku 2018 dokonano szeregu kolejnych zmian w systemie WebPILOT, obejmujących wprowadzanie nowych funkcjonalności oraz modyfikowanie i usprawnianie już istniejących.

Elektroniczny Rejestr Finansowych Rezultatów Kontroli (FRK)

Corocznie skuteczność działania Izby prezentowana jest opinii publicznej w sprawozdaniu z działalności NIK. Jedną z miar przedstawiających działania, osiągnięcia i sukcesy NIK są finansowe rezultaty kontroli, które są wymiernym efektem kontroli. Są to w szczególności kwoty odzyskane, zwane również korzyściami finansowymi, i nieprawidłowości ujawnione w wymiarze finansowym (finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości oraz finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę Unii Europejskiej). Aplikacja FRKII, opracowana przez pracowników NIK, wspiera stosowanie w praktyce spójnej metodyki ustalania finansowych rezultatów kontroli. Szybkość dostępu do tych informacji pozwala na bezzwłoczne odpowiadanie na zapytania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz szybsze i ciekawsze przygotowywanie informacji sprawozdawczych. Rejestr zawiera dane od 2009 r. W 2018 r. zostały zarejestrowane finansowe rezultaty kontroli z 302 kontroli jednostkowych.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Elektroniczny Rejestr Komisji Sejmowych (KOMISS)

Elektroniczny Rejestr Komisji Sejmowych i Senackich wspiera obsługę procesu współpracy Izby z Sejmem RP i Senatem RP w zakresie uczestnictwa przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich oraz udzielania informacji posłom w sprawach dotyczących przeprowadzonych kontroli. Aplikacja wzmacnia bieżącą koordynację współpracy NIK z Sejmem i Senatem w skali NIK z perspektywy jednostek organizacyjnych NIK oraz z perspektywy komisji i posiedzeń plenarnych. Zapewnia gromadzenie informacji o współpracy w sposób systemowy, co pozwala na sporządzanie różnorodnych raportów. Dostępne są informacje z posiedzeń komisji sejmowych, w których brali udział przedstawiciele Izby, dynamiczne raporty i zestawienia statystyczne, łącznie z wglądem do wszystkich zaewidencjonowanych zobowiązań NIK wobec komisji sejmowych. Aplikacja zapewnia bieżący dostęp do informacji statystycznych dot. współpracy NIK z Sejmem RP i Senatem RP oraz stwarza możliwości szybszego oraz pełniejszego przygotowywania analiz i zestawień, związanych ze współpracą z kluczowymi interesariuszami Izby. Informacje pozyskiwane z raportu pozwalają przedstawicielom NIK efektywniej przygotowywać się na posiedzenia komisji. Rejestr zawiera dane o współpracy od 2010 r.

Elektroniczny rejestr wniosków de lege ferenda

Aplikacja wspiera zarządzanie formułowaniem wniosków *de lege ferenda* w skali NIK oraz utrzymywaniem ich w aktualności. FERENDAII daje możliwość bieżącej i pełnej kontroli nad wszystkimi wprowadzonymi wnioskami, w tym możliwość monitorowania ich statusu. Aplikacja jest wynikiem jakościowej zmiany w koncepcji zarządzania pracą nad wnioskami *de lege ferenda* w NIK. Pozwala ona w dowolnym momencie uzyskać pełną informację o stanie realizacji wniosków w różnych przekrojach. Dzięki temu pracownicy NIK są w każdej chwili gotowi do odpowiedzi na pytanie, jakie propozycje ulepszeń w funkcjonowaniu państwa ma obecnie Izba. Ile z nich zrealizowano? Nad iloma trwają prace? Ile czeka na podjęcie działań legislacyjnych? Co mogłoby zainteresować jakąś komisję sejmową? Jakie zmiany proponuje Izba w danym obszarze? Jakie ulepszenia w obowiązujących przepisach powinien wziąć pod uwagę wybrany minister?

System Informacji Prawnej

System działa on-line w oparciu o przeglądarkę internetową. Zamieszczane są w nim wszystkie nowo wydane akty prawne wraz z komentarzami i orzecnictwem, a także akty prawne i przepisy wewnętrzne NIK, z elektronicznymi wersjami zarządzeń i pism okólnych Prezesa NIK.

System obsługi archiwum

Działalność archiwów w centrali i delegaturach NIK wspiera – automatyzujące wiele pracochłonnych czynności – specjalistyczne oprogramowanie, umożliwiające szybką ewidencję zgromadzonych zasobów, wyszukiwanie potrzebnych dokumentów według określonych kryteriów, sporządzanie raportów i zestawień. Architektura systemu pozwala użytkownikom na dostęp do wykazów akt kontroli i poszukiwanych dokumentów za pomocą przeglądarki internetowej. W 2018 r. rozbudowano system Archiwum ISA o dodatkowy moduł rejestracji czynności przetwarzania celem zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z wprowadzenia rozporządzenia RODO.

System biblioteczny SOWA

Wykorzystywana w działalności biblioteki NIK aplikacja SOWA ułatwia czytelnikom dostęp do zbiorów, a pracownikom biblioteki umożliwia sprawne opracowywanie i katalogowanie książek. SOWA znacznie usprawniła funkcjonowanie biblioteki NIK, jest także pomocna w efektywnym przeprowadzaniu wymaganych ustawowo spisów inwentarzowych zasobu bibliotecznego – dzięki elektronicznemu katalogowi książek inwentaryzacja jest realizowana szybciej niż w poprzednich latach. W minionym roku dokonano aktualizacji oprogramowania do najnowszej wersji zgodnej z wymaganiami rozporządzenia RODO.

Zintegrowany System Zarządzania

ZSZ ułatwia realizację funkcji logistycznych: wspiera obsługę kadrową, placową, finansowo-księgową, gospodarczą oraz szkoleniową. Każdy z pracowników po zalogowaniu do systemu może uzyskać raporty dotyczące swojego zatrudnienia, płacy, zrealizowanych i planowanych szkoleń. System umożliwia zgłaszanie usterek i awarii. W okresie sprawozdawczym w systemie wprowadzono szereg modyfikacji, tak aby realizować nowe wymagania i usprawnić pracę użytkowników aplikacji, w tym m.in. modyfikację dotyczącą funkcjonalności pozwalającą na realizację przepisów w zakresie równoległego zatrudniania na część etatu pracownika pozostającego na zasiłku rodzicielskim.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

System Rejestracji Zgłoszeń Service Desk

Jednym z zadań Biura Informatyki jest wspomaganie użytkowników systemów teleinformatycznych. Biuro wykonuje to zadanie z metodycznym wsparciem podejścia ITIL, gdzie obsługa procesów i usług IT wspierana jest przez narzędzie – *System Rejestracji Zgłoszeń Service Desk*. System umożliwia rejestrację zgłoszeń użytkowników, monitorowanie jakości świadczonych usług i czasu obsługi użytkowników. Umożliwia użytkownikom zamawianie usług z zakresu wsparcia informatycznego za pośrednictwem strony internetowej, a także pocztą elektroniczną i telefonicznie. System zawiera moduł ankietowania, który po zakończeniu obsługi zgłoszenia przez pracowników w Service Desku wysyła do Zgłaszającego dodatkową wiadomość e-mail z łączem do krótkiej ankiety. Ankiety służą badaniu poziomu zadowolenia z obsługi teleinformatycznej świadczonej przez Biuro Informatyki, a docelowo mają podnosić jakość świadczonych usług.

System Zarządzania Dokumentami i Sprawami

System Zarządzania Dokumentami i Sprawami (ZDiS) zbudowany jest w oparciu o elektroniczne repozytorium dokumentów i spraw (Office Object Document Manager), realizujące większość działań na dokumentach, sprawach i teczkach dostępnych dla użytkownika. Drugim głównym filarem systemu jest moduł definiowania, wykonania, monitorowania i wizualizacji procesów (Office Object Workflow), który realizuje przepływ zadań pomiędzy właściwymi wykonawcami, zapewniając właściwą kontrolę i wizualizację tych zadań. Pozostałe moduły systemu pełnią funkcje niezwiązane bezpośrednio z samym obiegiem dokumentów, lecz udostępniają szereg pomocniczych usług, które wspomagają pracowników w wykonywaniu bieżących zadań (np. terminarz) lub pozwalają na retrospektywną analizę danych zawartych w systemie (np. generowanie raportów).

System ZDiS umożliwia w NIK efektywną obsługę dokumentów i spraw zgodnie z przyjętą w NIK instrukcją kancelaryjną i jednolitym rzeczowym wykazem akt. Dodatkowo system ZDiS zapewnia pełną obsługę procesu wystawiania i obsługi upoważnień do kontroli oraz realizuje funkcjonalności związane ze wsparciem systemu zapewnienia jakości kontroli. Umożliwiają one prowadzenie dokumentacji dotyczącej systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego wyłącznie w wersji elektronicznej. W roku sprawozdawczym wykonano w systemie ZDiS szereg usprawnień dotyczących obsługiwanych funkcjonalności oraz zaimplementowano nową funkcjonalność związaną z obsługą wniosków szkoleniowych.

System CMS

W roku 2018 uruchomiono zmodyfikowaną wersję systemu zarządzania treścią stron internetowych NIK. Modyfikacja polegała między innymi na zmianie wyglądu serwisu WWW i strony BIP z uwzględnieniem optymalizacji widoków mobilnych (na tablety i smartfony) oraz wymogów rekomendacji WCAG na poziomie AAA.

W ramach modernizacji wymieniono system operacyjny serwerów – na których działa system CMS wraz ze stronami serwisów WWW, BIP i portalu – na bezpieczniejszy oraz łatwiejszy do konfiguracji i aktualizacji. Dokonano również aktualizacji mechanizmu przesyłania plików oraz odtwarzacza wideo zaimplementowanego w systemie.

Elektroniczny System Wspomagania Procesu Kontroli

Każdy organ kontroli – w celu efektywniejszego i skuteczniejszego działania – podejmuje próby dobrania właściwego narzędzia informatycznego, które wspierałoby go w zarządzaniu swoją działalnością kontrolną. Informatyzacja działalności kontrolnej naczelnego organu kontroli państwowej to przedsięwzięcie unikalne, gdyż nie ma dwóch takich najwyższych organów kontroli (NOK), które pracowałyby w ten sam sposób. Tak więc nie jest możliwe zastosowanie jednego standardowego rozwiązania do różnych NOK, co potwierdzają wykorzystywane do zarządzania kontrolami narzędzia informatyczne w najwyższych organach kontroli innych państw.

Od 2011 r. funkcjonuje w NIK narzędzie wspierające zarządzanie tematami kontroli i kontrolami jednostkowymi o nazwie *System monitorowania procesu kontroli*. Głównym atutem tego narzędzia jest dostarczanie informacji o stanie realizacji tematów kontroli oraz kontroli jednostkowych w trakcie ich realizacji, co pozwala na lepsze ich koordynowanie. Do pozostałych korzyści z użytkowania narzędzia należą poprawa przepływu informacji między koordynatorem i uczestnikami, jednoznaczne określenie zadań i odpowiedzialności, zmniejszenie pracochłonności rutynowo wykonywanych zadań, usprawnienie zbierania danych z kontroli jednostkowych, podniesienie wiarygodności i przejrzystości danych gromadzonych z kontroli, zapewnienie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań kontrolnych (przy ograniczeniu konieczności sporządzania dodatkowej sprawozdawczości przez kontrolerów i koordynatora) szybsza reakcja na zmiany w zakładanym przebiegu realizacji dzięki nadzorowi on-line nad zadaniami wykonywanymi w organizacji (śledzenie przebiegu kontroli, monitorowanie postępów i opóźnień).

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Na chwilę obecną aplikacja SMOK II wspiera zakres działalności merytorycznej NIK od zlecenia przygotowania tematu kontroli skierowanego do jednostki koordynującej do momentu dostarczenia wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej oraz wsparcie danymi syntetycznymi w zakresie tworzenia informacji o wynikach kontroli.

W 2018 r. kontynuowano prace rozwojowe autorskiej aplikacji wspomagającej działalność merytoryczną NIK – SMOKII. W ramach zrealizowanej pracy do trzech najciekawszych funkcjonalności dotyczących rozwoju aplikacji SMOKII zaliczamy: wzmocnienie warstwy analitycznej (przypisywanie plików XLS do kwestionariuszy) – oddanie w ręce koordynatora możliwości przygotowywania arkuszy Excel z odpowiednimi formułami czy widokami przydatnymi kontrolerom dla ich kontroli jednostkowych, jak i całego tematu kontroli; wzmocnienie warstwy prezentacyjnej (przypisywanie plików DOCX do kwestionariuszy) – oddanie w ręce koordynatora możliwości przygotowywania dokumentów wordowych łączonych z danymi wybranymi wybiórczo z kwestionariuszy; połączenie tematów kontroli, podmiotów kontrolowanych oraz jednostki organizacyjnej NIK z bazą wniosków pokontrolnych, która umożliwia przedstawienie ich samych oraz statusu ich realizacji w odpowiednim kontekście, co z kolei daje szansę na lepsze nimi zarządzanie.

Aplikacja ZRywNIK

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z celów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zarządzanie ryzykiem w Najwyższej Izbie Kontroli odbywa się w sposób ciągły. Od 2017 r. autorska aplikacja ZRywNIK zawiera aktualny rejestr ryzyk i wspiera Menedżera Ryzyka w przeprowadzaniu moderowanych warsztatów dotyczących eksperckiej oceny ryzyk oraz raportowaniu na poziom P1 (Prezesa NIK) stanu rejestru ryzyka.

5.2. Infrastruktura teleinformatyczna i platforma sprzętowa

System wideokonferencji

System ten pozwala na organizację i przeprowadzanie narad oraz spotkań w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych oraz posiedzeń komisji rozstrzygających. Prowadzi to do lepszego wykorzystania czasu pracy kontrolerów przez ograniczenie do niezbędnego minimum podróży służbowych. W 2018 r. przeprowadzono 599 godzin transmisji, obsługując 474 spotkania.

System bezpieczeństwa na styku z siecią Internet

W 2018 r. wdrożony został nowy system bezpieczeństwa na styku z siecią Internet, oparty na rozwiązaniach FortiGate firmy Fortinet. Zastąpił on dotychczas używane rozwiązanie Checkpoint. W ramach tego projektu wykonano też rekonfigurację infrastruktury sieciowej na styku z siecią Internet w celu podniesienia jej bezpieczeństwa i niezawodności.

ROZDZIAŁ II

Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

1. Dane ogólne
2. Dochody
3. Wydatki
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków
5. Nieruchomości użytkowane przez NIK
6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK
7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym
8. Opinia audytora wewnętrznego

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

1. Dane ogólne

W 2018 r. NIK realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

Po stronie wydatków budżet został określony w ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. w wysokości 282 111 tys. zł i był zgodny z kwotą uchwaloną przez Kolegium NIK w dniu 28 czerwca 2017 r. W porównaniu z rokiem poprzednim budżet zakładał wzrost wydatków nominalnie o 44 tys. zł tj. 0,01%, a realnie spadek o 2,2%. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 694 tys. zł. Ogólne dane o budżecie NIK na 2018 r. zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2018 r.

Lp.	Budżet NIK	Wykonanie 2017 r. (w tys. zł)	2018 r.			Wskaźnik % (6:5)
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Budżet wykonany (w tys. zł)	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Po stronie wydatków (w tys. zł) w tym: wydatki niewygasające	277 539	282 111	282 111	281 799 849	99,9
2.	Po stronie dochodów (w tys. zł)	989	694	694	664	95,6

Na podstawie art. 181 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się z prośbą do Ministerstwa Finansów o wprowadzenie zadania inwestycyjnego pn. „Zakup serwerów” do wykazu oraz planu finansowego wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego, kwota 848 700 zł została ujęta w wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Termin realizacji zadania określono na 31.03.2019 r.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli nr 1, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 99,9% planowanej kwoty, a dochody budżetowe w 95,6% przyjętego planu.

Wydatki Najwyższej Izby Kontroli na dzień 31 grudnia 2018 r. wykonane w kwocie 281 799 tys. zł były niższe od kwoty określonej w planie o 0,1%. Niższe w stosunku do planowanych wydatki zrealizowano jedynie w § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki”.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w sferze budżetowej, w ramach wygoszpodarowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych¹. Przeniesienia środków wynikały z potrzeby oszczędności w jednych pozycjach dla pokrycia zwiększonych bieżących potrzeb w innych pozycjach wydatków. W relacji do planu, wg ustawy budżetowej, zmniejszeniu uległy przede wszystkim wydatki planowane na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, wynagrodzenia bezosobowe oraz wydatki na podróże służbowe zagraniczne i szkolenia pracowników. Pozyskane oszczędności w powyższych pozycjach przeznaczone zostały w głównej mierze na wydatki inwestycyjne, zakup usług remontowych, zakup sprzętu komputerowego i zwiększenie planu w § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki”.

Prezes NIK, będąc dysponentem części 07 budżetu państwa, przekazał na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych 39,3% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 60,7% 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 nr 2.

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

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Tabela 2. Wydatki budżetowe zrealizowane w 2018 r. (w podziale na NIK w Warszawie i delegatury NIK)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2017 r. (w tys. zł)	2018 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*	161 463	178 371	171 116	876	171 116	60,7
2.	Delegatury NIK	116 076	103 740	110 995	653	110 683	39,3
	Razem	277 539	282 111	282 111	1 529	281 799	100%

* Łącznie z Delegaturą NIK w Warszawie

2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2018 r. dochody w wysokości 694 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 664 tys. zł, co stanowi 95,6% planu.

Wysokie dochody NIK zrealizowała w § 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 niestranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (155 tys. zł) oraz wpływy z odszkodowań od ubezpieczycieli (174 tys. zł).

W § 094 „Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych”, kwota 115 tys. zł, to dochody z tytułu wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego zasądającego od powoda zwrot wypłaconego przez NIK odszkodowania na podstawie zaskarżonego orzeczenia (101 tys. zł), wpływy z rozliczeń z dostawcami oraz ZUS – w tym z tytułu zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

Stalymi 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 193 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 175 tys. zł.

Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych w 2018 r. ilustrują dane zawarte w tabeli nr 3.

Tabela 3. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2018 r.

Lp.	Wyszczególnienie – tytuł dochodów	Wykonanie 2017 r. (w tys. zł)	2018 r.	
			Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
1.	Czynsze za wynajem lokali, wyposażenia i garaży	192	193	175
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”	7	8	6
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji	83	5	17
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach i inne wpływy z usług	111	130	11
5.	Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	26	53	115
6.	Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	817	283	329
7.	Inne wpływy	-247	22	11
	Razem:	989	694	664

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

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK został określony w wysokości 282 111 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 281 799 tys. zł, co stanowi 99,9% planu. W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki 2018 r. były wyższe o 4 260 tys. zł, tj. o 1,5%. Tabela nr 4. przedstawia wydatki planowane i zrealizowane w 2018 r.

Tabela 4. Wydatki planowane i zrealizowane w 2018 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)

§	Wydatki wg ich rodzaju (nazwa paragrafu)	Wykonanie 2017 r. (w tys. zł)	2018 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	250	352	247	247	100
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	4	36	5	5	100
4000	Grupa wydatków bieżących jednostki		21 672	21 979		
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	183 083	182 734	182 888	182 888	100
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 218	13 000	12 335	12 335	100
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	28 209	29 069	28 455	28 455	100
4120	Składki na Fundusz Pracy	3 089	3 485	3 112	3 112	100
4140	Wpłaty na PFRON	613		511	511	100
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	913	1 476	880	880	100
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	4 749			5 514	
4220	Zakup środków żywności	339			357	
4260	Zakup energii	2 563			2 522	
4270	Zakup usług remontowych	5 197	5 149	5 744	5 744	100
4280	Zakup usług zdrowotnych	38			40	
4300	Zakup usług pozostałych	8 712			11 116	
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	113			30	
4360	Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	982			1 136	
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	46			105	
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	265			691	
4400	Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	251			156	
4410	Podróże służbowe krajowe	4 572	4 955	5 131	5 131	100
4420	Podróże służbowe zagraniczne	819	1 245	970	970	100
4430	Różne opłaty i składki	245	392	342	342	100
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	2 035	2 253	2 052	2 052	100
4480	Podatek od nieruchomości	544	563	551	551	100
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	3	5	4	4	100
4510	Oplaty na rzecz budżetu państwa	2	2	3	3	100
4520	Oplaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	98	121	113	113	100
4530	Podatek od towarów i usług (VAT)			38	38	100
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	28	28	17	17	100
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	2	6	9	9	100
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1 570	1 731	1 620	1 620	100
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	9 036	8 872	9 830	9 830	100
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	6 902	4 865	5 258	5 258	100
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	49	100	17	17	100
	Razem	277 539	282 111	282 111	281 799	99,9%

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

W stosunku do ustawy budżetowej wzrost wydatków odnotowano w następujących pozycjach:

- wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych o kwotę 958 tys. zł, który dotyczył głównie wprowadzenia wydatków na realizację następujących zadań:
 - „Modernizacja magazynu i podajników peletu w kotłowni Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach” – kwota 129 tys. zł,
 - „Modernizacja stacji uzdatniania wody w Ośrodku Szkoleniowego NIK w Goławicach” – kwota 369 tys. zł,
 - oraz zwiększenia planu na realizację zadania pn. „Przebudowa Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach” i zadania pn. „Modernizacja sali im. Waleriana Pańki”;
- zakup usług remontowych o kwotę 595 tys. zł, która pozwoliła m.in. na wprowadzenie nowego zadania remontowego pn. „Remont garażu”;
- zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych o kwotę 393 tys. zł. Wśród wnioskowanych w 2018 r. zmian w zakresie tych zakupów najwyższą wartościowo pozycję stanowi wprowadzenie do realizacji nowych zadań m.in. „Modernizacja systemu zdalnego dostępu”, „Zakup samochodu dostawczego”, „Zakup dwóch depozytorów kluczy w Delegaturze NIK w Katowicach” i „Rozbudowa przestrzeni macierzy dyskowej”;
- § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki” o kwotę 307 tys. zł niezbędną do sfinansowania wydatków przewidzianych do realizacji w 2018 r.

Źródłem sfinansowania wymienionych powyżej wydatków były środki wygospodarowane na skutek planowanych i realizowanych działań oszczędnościowych, w takich pozycjach jak: wynagrodzenia bezosobowe – 596 tys. zł, podróże służbowe zagraniczne – 275 tys. zł, szkolenia pracowników – 111 tys. zł. W 2018 r. w stosunku do ustawy budżetowej został zmniejszony plan finansowy na opłacenie składki na ubezpieczenia społeczne o 614 tys. zł, składki na Fundusz Pracy o 373 tys. zł oraz odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych o 201 tys. zł. Strukturę wydatków zrealizowanych w 2018 r. w porównaniu z rokiem poprzednim obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 5.

Tabela 5. Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2017-2018

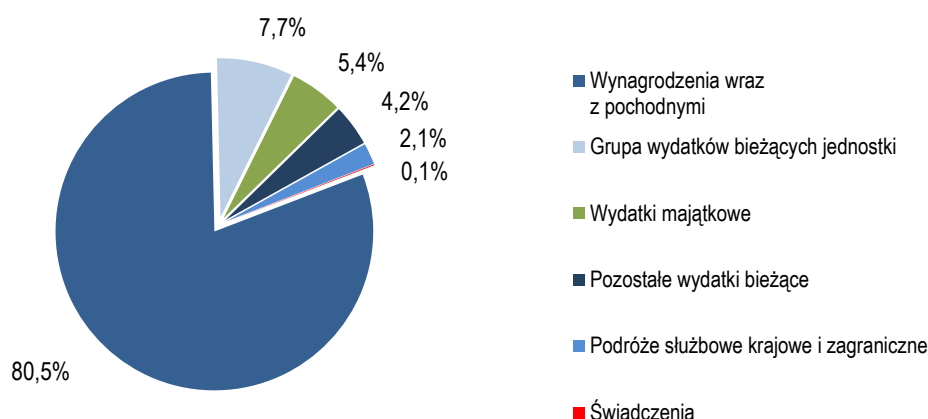
Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2017 r.		Plan wg ustawy 2018 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2018 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2018 r.		Wskaźnik (w %) (7:3)
		(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Świadczenia	254	0,1	388	252	252	0,1	99,2
2.	Wydatki bieżące	261 298	94,1	267 886	266 754	266 442	94,5	101,9
2.1.	Wynagrodzenia osobowe	183 083	66,0	182 734	182 888	182 888	64,9	99,9
2.2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 218	4,4	13 000	12 335	12 335	4,4	100,9
2.3.	Pochodne od wynagrodzeń	31 298	11,3	32 554	31 567	31 567	11,2	100,9
	Razem: poz. 2.1. – 2.3.	226 599	81,7	228 288	226 790	226 790*)	80,5	100,1
2.4.	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	5 391	1,9	6 200	6 101	6 101	2,1	113,2
2.5.	Grupa wydatków bieżących jednostki	18 058	6,5	21 672	21 979	21 667	7,7	120,0
2.6.	Pozostałe wydatki bieżące	11 250	4,0	11 726	11 884	11 884	4,2	105,6
3.	Wydatki majątkowe	15 987	5,8	13 837	15 105	15 105	5,4	94,5
	Razem	277 539	100%	282 111	282 111	281 799	100%	101,5%

*) Niższe wykonanie w stosunku do ustawy budżetowej o 1 498 tys. zł dotyczy wynagrodzeń w kwocie 511 tys. zł, która została przeniesiona na wpłatę na PFRON oraz oszczędności z tytułu opłacenia składek na ZUS i FP w wysokości 987 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 2018 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 80,5%. Grupa wydatków bieżących jednostki (wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki) stanowiła 7,7%, wydatki majątkowe – 5,4%, pozostałe wydatki bieżące – 4,2%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 2,1%, świadczenia – 0,1%. Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2018 r. ilustruje diagram nr 1.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Diagram 1. Struktura wydatków budżetowych Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r.



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 182 888 tys. zł, tj. w 100%. Różnicę do planu w wysokości 154 tys. zł stanowi saldo zwiększenia z tytułu niewykorzystanych środków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 665 tys. zł oraz zmniejszenia o kwotę 511 tys. zł, którą na podstawie decyzji Prezesa NIK przeniesiono na § 4140 „Wpłaty na PFRON”. Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2018 r. z funduszu wynagrodzeń ilustruje tabela nr 6.

Tabela 6. Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2018 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w tys. zł			Wskaźnik (w %) (5:4)
		Wykonanie 2017 r.	Plan 2018 r.	Wykonanie 2018 r.	
1	2	3	4	5	6
1.	Wynagrodzenia osobowe pracowników	183 083	182 888	182 888	100
2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 218	12 335	12 335	100

W łącznej kwocie 182 888 tys. zł wydatkowanej na wynagrodzenia osobowe pracowników 83,4% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy. Pozostałe składniki wynagrodzeń to nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i nagrody uznaniowe wypłacone w 2018 r. Średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2018 r. 8 512 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 38 zł.

Zgodnie z rozporządzeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższa Izba Kontroli przeznacza corocznie 3% planowanych wynagrodzeń osobowych na nagrody dla pracowników za osiągnięcia w pracy zawodowej. Sposób podziału nagród jest w każdym roku przedmiotem porozumienia podpisywanego ze Związkiem Zawodowym Pracowników NIK. Porozumienie określa m.in. kwoty nagród zarezerwowane dla kontrolerów w ramach rankingu kontroli. Dodatkowo fundusz nagród zasilany jest oszczędnościami powstałymi m.in. wskutek absencji chorobowych lub w związku z urlopami bezpłatnymi. Zasady zawarte w porozumieniu obejmują także wypłatę nagród ze środków wygospodarowanych w roku budżetowym.

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu państwa pracownikom wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS. Wypłata w wysokości 3 369 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 12 335 tys. zł. Wydatki z tego tytułu naliczono zgodnie z postanowieniami ww. ustawy w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Pochodne od wynagrodzeń

Podstawę do naliczenia składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło. Wysokość składek planowanych i odprowadzonych z tych tytułów obrazuje tabela nr 7.

Tabela 7. Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2018 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	29 069	28 455	28 455	97,9	100
2.	Składka na Fundusz Pracy	3 485	3 112	3 112	89,3	100
	Razem	32 554	31 567	31 567	97,0	100%

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

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły 10,1% wydatków budżetowych i były niższe od wydatków określonych w ustawie o 614 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 14,57%.

Wydatki na Fundusz Pracy stanowiły zaś 1,1% wydatków budżetowych i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 373 tys. zł. Wskaźnik opłacenia składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,59%, 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 6 200 tys. zł zostały wykonane w kwocie 6 101 tys. zł, tj. w 98,4%, i stanowiły 2,1% ogólnego budżetu NIK. Informacje obrazujące wyniki procesu finansowania wydatków na podróże służbowe w podziale na krajowe i zagraniczne zamieszczono w tabeli nr 8.

Tabela 8. Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w latach 2017-2018

Lp.	Wyszczególnienie	2017 r.	2018 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)		
1	2	3	4	5	6	7
1.	Podróże służbowe krajowe	4 572	4 955	5 131	5 131	100
2.	Podróże służbowe zagraniczne	819	1 245	970	970	100
	Razem	5 391	6 200	6 101	6 101	100%
						113,2

Wydatki na podróże służbowe krajowe w kwocie 5 131 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 176 tys. zł (3,5%), co wynikało ze specyfiki kontroli oraz usytuowania jednostek kontrolowanych. Wysokość zrealizowanych wydatków była wynikiem indywidualnie analizowanych wniosków wyjazdowych opatrzonego rachunkiem ekonomicznym z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Zrealizowane wydatki na podróże służbowe zagraniczne w kwocie 970 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 275 tys. zł., co spowodowane było planowanymi przez jednostki kontrolne NIK czynnościami kontrolnymi poza granicami RP, z których część nie doszła do skutku lub ich koszty uległy obniżeniu w wyniku niedających się wcześniej przewidzieć okoliczności. Mowa tu, przede wszystkim, o następujących sytuacjach:

- kontrola *Funkcjonowania placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych* odbyła się w planowanym terminie jednak jej zakres uległ zmniejszeniu. We wrześniu, po analizie przedkontrolnej zapadła decyzja o celowości przeprowadzenia kontroli w trzech placówkach zagranicznych, nie czterech, jak pierwotnie zakładano (tzn. po uwzględnieniu warunków bezpieczeństwa oraz zdiagnozowaniu skali i kierunków finansowania w ramach projektów pomocowych wytypowano Ambasady RP w Belgradzie, Ammanie i Tbilisi);
- nie odbyła się kontrola dotycząca powołania zagranicznych biur handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Przeprowadzona analiza ryzyka wykazała, że zdecydowana większość biur była jeszcze w stadium organizacji, przed rozwinięciem w pełni swojej działalności merytorycznej. W związku z tym przeprowadzenie kontroli w 2018 r. byłoby niecelowe;
- jeszcze przed rozpoczęciem kontroli zmniejszony został budżet dwóch zadań kontrolnych *Promocja kultury polskiej za granicą* oraz *Promocja turystyczna Polski*;
- wydatki poniesione podczas kontroli *Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP* były niższe niż pierwotnie zakładano (na podstawie rozeznania cen w hotelach) ze względu na skorzystanie z tańszych noclegów na terenie Konsulatu;
- nie doszły do skutku zaplanowane wyjazdy na spotkania grup roboczych działających w ramach Międzynarodowej Organizacji Naczelnych Organów Kontroli (INTOSAI) – ds. Kluczowych Wskaźników Krajowych, ds. Oceny Polityk i Programów Publicznych, ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów oraz ds. Nadzoru nad Międzynarodowymi Ramami Praktyki Zawodowej Audytorów Wewnętrznych IIA.

Kontrola kosztów podróży zagranicznych odbywa się ze szczególną uwagą w stosunku do zasadności i liczebności poszczególnych delegacji zagranicznych. Każdorazowo rozważana jest możliwość skrócenia czasu wyjazdu do niezbędnego minimum, co często skutkuje zmniejszeniem liczby noclegów i innych wydatków.

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

Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2018 r. 7,7% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w wysokości 21 667 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 5 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 § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki” uległy zwiększeniu o 307 tys. zł.

W § 4000 planuje się środki, które w toku wykonywania wydatków są klasyfikowane w paragrafach: 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400. Suma wydatków zaewidencjonowanych w przywołanych paragrafach to 21 667 tys. zł, co stanowi 98,6% planu po zmianach.

Niższe niż zakładano wykonanie w „Grupie wydatków bieżących jednostki” jest konsekwencją trudności, jakie zaistniały w realizacji postanowień umowy zawartej przez Delegaturę NIK w Lublinie na dostawę mebli biurowych. Termin realizacji zadania został wskazany w umowie na dzień 31.12.2018 r. Wykonawca nie dostarczył w wyznaczonym terminie wszystkich mebli objętych zamówieniem. Wobec powyższego w 2018 r. kwota 312 tys. zł stanowiąca wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy na dostawę mebli biurowych nie została przekazana na konto wykonawcy. W § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki” planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w paragrafach przedstawionych w tabeli nr 9.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Tabela 9. Struktura Grupy wydatków bieżących jednostki zrealizowanych w latach 2017-2018

Lp.	§	Nazwa paragrafu	Wykonanie w 2017 r.		Plan wg ustawy 2018 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2018 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2018 r.	
			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	4 749	26,3			5 514	25,5
2.	4220	Zakup środków żywności	339	1,9			357	1,7
3.	4260	Zakup energii	2 563	14,2			2 522	11,6
4.	4280	Zakup usług zdrowotnych	38	0,2			40	0,2
5.	4300	Zakup usług pozostałych	8 712	48,2			11 116	51,3
6.	4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	113	0,6			30	0,1
7.	4360	Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	982	5,4			1 136	5,2
8.	4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	46	0,3			105	0,5
9.	4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	265	1,5			691	3,2
10.	4400	Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia	251	1,4			156	0,7
	4000	Grupa wydatków bieżących jednostki	18 058	100%	21 672	21 979	21 667	100%

Największy udział w grupie wydatków bieżących jednostki w 2018 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych, m.in. usług informatycznych oraz usług komunalnych, pralniczych, dezynfekcji i sprzątnia, w wysokości 11 116 tys. zł (51,3%). Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (5 514 tys. zł, tj. 25,5%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (11,6%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,2%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,1% do 3,2%.

Pozostałe wydatki bieżące

Grupa ta w 2018 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, podatek od towarów i usług (VAT), składki do organizacji międzynarodowych, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, szkolenia pracowników. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 11 726 tys. zł zostały wykonane w kwocie 11 884 tys. zł i stanowiły 4,2% budżetu NIK.

Na uwagę zasługują oszczędności wygosparowane w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”. Plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2018 r. został zmniejszony w trakcie roku budżetowego o 596 tys. zł. Podczas realizacji kontroli nie potwierdziła się planowana przez jednostki potrzeba skorzystania z pomocy biegłych bądź specjalistów. Niskie wykonanie wydatków wynika także z powierzenia zadań biegłym i specjalistom prowadzącym działalność gospodarczą, a nie, jak pierwotnie planowano, osobom fizycznym oraz jest konsekwencją działań zmierzających do realizacji zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym NIK siłami własnych zasobów kadrowych.

Najwyższa Izba Kontroli każdorazowo analizuje możliwość realizacji działań z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych. Zlecenie, zamawianie opinii bądź korzystanie z usług zewnętrznych następuje jedynie w uzasadnionych przypadkach i wynika z analizy ekonomicznej niemal każdej czynności.

W tej grupie wydatków w § 4700 „Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej” plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2018 r. określony w wysokości 1 731 tys. zł w trakcie roku budżetowego został zmniejszony o 111 tys. zł. Ograniczenie wydatków w stosunku do pierwotnie planowanych nastąpiło na skutek zmniejszenia liczby dofinansowywanych szkoleń dla pracowników i zwiększenia liczby szkoleń prowadzonych w ramach własnych zasobów kadrowych.

W celu ograniczenia kosztów dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia związanych ze szkoleniami pracownicy NIK korzystali ze szkoleń organizowanych w Warszawie, Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach bądź w siedzibie NIK w Warszawie. Ze względu na duże obciążenie pracowników zadaniami kontrolnymi zrezygnowano z organizacji części szkoleń.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Największy udział w pozostałych wydatkach bieżących w 2018 r. miały nakłady na usługi remontowe.

Plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2018 r. w wysokości 5 149 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zwiększony o 595 tys. zł. Strukturę wydatków na działalność remontową ilustrują dane w tabeli nr 10.

Tabela 10. Struktura zrealizowanych w 2018 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
I.	Prace remontowo-budowlane	4 101	71,4
1	NIK w Warszawie	3 818	66,5
1.1	Remont garażu w budynku A	1 426	24,8
1.2	Remont pomieszczeń Wydziału Wydawniczego	434	7,6
1.3	Remont pomieszczeń biurowych w budynkach A i B	395	6,9
1.4	Remont istniejącego oświetlenia terenu Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach	333	5,8
1.5	Remont łazienek w budynku A	316	5,5
1.6	Remont pomieszczeń socjalnych w budynku A	302	5,3
1.7	Remont instalacji zw. i cw. w budynkach A i B	294	5,1
1.8	Remont pomieszczeń archiwum	148	2,5
1.9	Pozostałe roboty remontowe	170	3,0
2.	Delegatury NIK	283	4,9
2.1	Remont przejazdu bramowego budynku Delegatury NIK w Lublinie	120	2,1
2.2	Remont kominów w budynku Delegatury NIK w Łodzi	15	0,3
2.3	Remont wyjścia ewakuacyjnego w budynku Delegatury NIK w Łodzi	15	0,3
2.4	Naprawa cokołów na budynku Delegatury NIK w Poznaniu	12	0,2
2.5	Pozostałe roboty remontowe w delegaturach	121	2,0
II.	Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu	1 643	28,6
	Razem	5 744	100%

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w roku 2018 przeznaczone zostały środki w wysokości 4 101 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 3 818 tys. zł, a w jednostkach terenowych 283 tys. zł.

Do ważniejszych prac wykonanych w minionym roku należy remont garażu w budynku A NIK w Warszawie, które to prace pochłonęły środki w wysokości 1 426 tys. zł, tj. 24,8% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na zakup usług remontowych w NIK. W terenowych jednostkach organizacyjnych również wykonano szereg prac, do których m.in. należą roboty remontowe w budynku Delegatury NIK w Lublinie o wartości 120 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 2017-2018 zamieszczono w tabeli nr 11

Tabela 11. Nakłady na remonty budynków w latach 2017-2018

Lp.	Wyszczególnienie – obiekty administrowane przez	w tys. zł	
		2017 r.	2018 r.
1.	NIK w Warszawie*	2 393	3 818
2.	Delegatury	1 030	283
	Razem	3 423	4 101

* Łącznie z Delegaturą NIK w Warszawie.

Wydatki majątkowe

Środki planowane na wydatki majątkowe w wysokości 15 105 tys. zł wykorzystano w 100%. Na zakup gotowych składników majątkowych wydatkowano 5 258 tys. zł, tj. 34,8% ogółu wydatków majątkowych, w tym zakup sprzętu komputerowego – 20,8%. Kwotę 9 847 tys. zł, tj. 65,2% wydatków, przeznaczono na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych.

Uwagi końcowe

W 2018 r. realizacja budżetu była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji pod kątem zdyscyplinowania wydatków przez wszystkie jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli. Finansowanie zadań przebiegało na podstawie harmonogramu wydatków budżetowych. Na wniosek jednostek organizacyjnych dokonywane były przesunięcia środków, co pozwoliło na zachowanie płynności finansowej i na bieżące regulowanie płatności. W toku wykonywania budżetu przestrzegano ustawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki dokonywane były z zastosowaniem ustawy – Prawo zamówień publicznych w sposób racjonalny, oszczędny i celowy. Zrealizowane dochody budżetowe były przekazywane na rachunek budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

5. Nieruchomości użytkowane przez NIK

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostki organizacyjne NIK użytkowały 19 nieruchomości (budynków lub ich części) stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie NIK. W okresie sprawozdawczym nie nastąpiły żadne zmiany w stanie posiadania.

Dodatkowo Centrala NIK posiada 16 mieszkań służbowych na terenie Warszawy, stanowiących własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie NIK. Dane o tych nieruchomościach zawiera tabela nr 12.

Tabela 12. Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2018 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	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

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli udzielała zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 30 000 euro zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych².

W 2018 r. udzielono 49 zamówień publicznych na łączną wartość 45 390 430,67 zł, w tym: 16 zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 12 196 846,28 zł, 21 zamówień publicznych na usługi o łącznej wartości 17 906 598,86 zł oraz 12 zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 15 286 985,53 zł. Największe pod względem wartości zawartych umów zamówienia publiczne w 2018 r. prezentuje tabela nr 13.

Tabela 13. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK w 2018 r.

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
1.	Zmiana sposobu użytkowania budynku mieszkalno-biurowego przy ul. Krakowskiej 28A, z niezbędną przebudową na pomieszczenia biurowe, z rozbudową klatki schodowej i nadbudową o antresolę oraz przebudowa części istniejącego budynku biurowego siedziby Delegatury NIK przy ul. Krakowskiej 28 w Opolu, wraz z aranżacją wnętrza	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	5 331 422,70
2.	Rozbudowa skrzydła B budynku głównego Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach Drugich	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	4 498 600,60
3.	Usługa grupowego ubezpieczenia na życie pracowników Najwyższej Izby Kontroli i członków ich rodzin ³	Usługa	Przetarg nieograniczony	3 744 580,00
4.	Sprzątanie nieruchomości administrowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz terenów do nich przylegających	Usługa	Przetarg nieograniczony	2 797 743,94
5.	Dostawa nowych licencji i przedłużenie gwarancji aktualizacji do nowych wersji oprogramowania dla posiadanych licencji Microsoft	Usługa	Przetarg nieograniczony	1 889 900,41
6.	Bezgotówkowy zakup paliw i produktów pozapaliwowych do samochodów służbowych NIK przy pomocy kart paliwowych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 887 193,56
7.	Dostawa energii elektrycznej do obiektów NIK	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 874 922,00
8.	Świadczenie usług wsparcia i rozwoju systemu zarządzania dokumentami i sprawami (ZDiS) przez okres 3 lat	Usługa	Przetarg nieograniczony	1 791 864,00
9.	Zaprojektowanie i wykonanie remontu budynku garażu	Robota budowlana	Zamówienie z wolnej ręki	1 783 500,00
10.	Modernizacja Sali im. Waleriana Pańki	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 346 850,00

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli udzieliła zamówień publicznych w następujących trybach:

- przetarg nieograniczony (44 zamówienia publiczne), co stanowi 89,8% wszystkich zamówień;
- negocjacje bez ogłoszenia (jedno zamówienie publiczne), co stanowi 2% wszystkich zamówień;
- zamówienie z wolnej ręki (dwa zamówienia publiczne), co stanowi 4,1%;
- zamówienie na usługi społeczne (dwa zamówienia publiczne), co stanowi 4,1%.

Jak wynika z powyższego, Najwyższa Izba Kontroli większość (89,8%) zamówień publicznych udzieliła w podstawowym trybie ustawowym. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień publicznych, prezentują tabele nr 14 i 15.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

³ Składki opłacane w całości przez pracowników NIK.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Tabela 14. Udzielone w 2018 r. zamówienia publiczne, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 144 000 euro dla dostaw i usług oraz 5 548 000 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	8	2 343 737,49	8	2 960 944,16	10	13 050 985,53
Negocjacje bez ogłoszenia	–	–	1	447 720,00	–	–
Zamówienie z wolnej ręki	–	–	–	–	2	2 236 000,00
Zamówienie na usługi społeczne	–	–	2	675 651,60	–	–

Tabela 15. Udzielone w 2018 r. zamówienia publiczne, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 144 000 euro dla dostaw i usług

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	8	9 853 108,79	10	13 822 283,10

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 2018 Najwyższa Izba Kontroli realizowała zadanie 1.7: Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających 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 2018 na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 281 799 tys. zł, w tym wydatki niewygasające w kwocie 849 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 16.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Tabela 16. Wydatki NIK w 2018 r. na realizację zadań i podzadań

Nr	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2018 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 wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	282 111	282 111	281 799	100%
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	273 779	274 776	275 061	97,6
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	1 227	1 098	907	0,3
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji organu kontroli państwowej	7 105	6 237	5 831	2,1
	Razem	282 111	282 111	281 799	100%

Wydatki budżetowe na poszczególne zadania zostały zrealizowane w wysokości 281 799 tys. zł. 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 2018 zamieszczono w tabeli nr 17.

Tabela 17. Zadania, cele i mierniki NIK w 2018 r. (w Funkcji 1)

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/dzi ałaania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2018	Wykonanie w 2018 r.
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających 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	≥20%	26%
		Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych	Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych	>60%	73%
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 (liczba całkowita)	≥2000	2325
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	316
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 skierowaną do kierowników jednostek poddanych kontroli planowej	≥1700	2066
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 jednostek poddanych kontroli doraźnej	≥300	259
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	≥1300	1434

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

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%	92,47%
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 abszolutarium 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)	≥200	191
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	≥190	204
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	12 980
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)	>150	188
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	682
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	146
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	77

FUNKCJA 1. Zarządzanie państwem

Zadanie 1.7. Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających 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 w wysokości 26% wobec planowanych ≥20%;
- 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 73% wobec planowanych >60%.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Podzadanie 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników

Na realizację powyższego podzadania wydatkowano środki w wysokości 275 061 tys. zł, co stanowi 97,6% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 18.

Tabela 18. Wydatki w 2018 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	275 061
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa	34 443
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	141 675
1.7.1.3.	Przeprowadzanie kontroli doraźnych	18 908
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	37 985
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	24 170
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kontrolerów	17 880

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

Cel tego podzadania, jakim było przekazanie Sejmowi oraz kontrolowanym podmiotom wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, został osiągnięty. Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.1. był użyty miernik liczby wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności, którą na etapie planu określono w wysokości ≥ 2000 , a wykonano na poziomie 2325.

Podzadanie 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa

Na realizację ww. podzadania wydatkowane zostały środki w wysokości 907 tys. zł., co stanowi 0,3% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 19.

Tabela 19. Wydatki w 2018 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	907
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	895
1.7.2.2.	Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli	12

Wydatki na finansowanie tego podzadania są niższe od kwoty określonej w ustawie budżetowej o 320 tys. zł., na co miało wpływ między innymi zmniejszenie ilości czasu pracy poświęconego na wykonanie tego podzadania, bez oddziaływania 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 ≥ 200 , a wykonano na poziomie 191.

Podzadanie 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej

Na realizację ww. podzadania zostały wydatkowane środki w wysokości 5 831 tys. zł., co stanowi 2,1% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 20.

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

Tabela 20. Wydatki w 2018 r. na działania podzadania 1.7.3.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	5 831
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	3 124
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	1 876
1.7.3.3.	Współpraca z innymi organami kontroli w państwie	280
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie (prace nad metodyką kontroli, konferencje i seminaria, działalność wydawnicza)	551

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 EUROSAT, INTOSAT;
- spotkania najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej;
- panele ekspertów z udziałem naukowców, przedstawicieli administracji publicznej i organizacji pozarządowych;
- opracowanie *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*;
- przygotowanie projektu *Planu pracy NIK na 2019 rok*;
- prowadzenie sprawozdawczości wewnętrznej NIK oraz niezbędnych rejestrów zamieszczanych na ogólnodostępnym dla pracowników NIK dysku sieciowym;
- koordynację działalności kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK;
- organizacja spotkań edukacyjnych dla młodzieży w siedzibie 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 12 980, przy planowanych 11 650, co było efektem dużej atrakcyjności medialnej wybranych tematów kontroli. Wydatki poniesione przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK w 2018 r. prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu tabelarycznym.

Tabela 21. Wydatki poniesione przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK w 2018 r.

Lp.	Jednostka	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Wykonanie (w %)
1.	Delegatura Białystok	5 133 000	5 867 428	5 867 423	100
2.	Delegatura Bydgoszcz	6 916 000	7 542 932	7 542 922	100
3.	Delegatura Gdańsk	6 423 000	7 076 972	7 076 968	100
4.	Delegatura Katowice	11 330 000	11 607 031	11 607 027	100
5.	Delegatura Kielce	5 150 000	5 364 132	5 364 128	100
6.	Delegatura Kraków	7 724 000	7 564 746	7 564 743	100
7.	Delegatura Lublin	6 989 000	8 142 357	7 830 524	96
8.	Delegatura Łódź	10 289 000	10 598 227	10 598 221	100
9.	Delegatura Olsztyn	5 289 000	5 926 408	5 926 404	100
10.	Delegatura Opole	5 456 000	5 407 675	5 407 668	100
11.	Delegatura Poznań	8 329 000	8 822 570	8 822 566	100
12.	Delegatura Rzeszów	8 000 000	8 390 527	8 390 523	100
13.	Delegatura Szczecin	5 975 000	6 698 284	6 698 278	100
14.	Delegatura Wrocław	6 664 000	7 552 134	7 552 130	100
15.	Delegatura Zielona Góra	4 073 000	4 434 056	4 433 815	100
16.	NIK Warszawa	178 371 000	171 115 521	171 115 510	100
	Razem	282 111 000	282 111 000	281 798 850	100%

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2018

W roku 2018 wykonano wszystkie zadania, zgodnie z planem budżetu w układzie zadaniowym. Proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na korektę wydatków miała wpływ zmiana liczby kontrolowanych jednostek, pracochłonność w ramach poszczególnych kontroli oraz przeprowadzanie kontroli doraźnych (skargowe, sprawdzające, rozpoznawcze), których ilość na etapie planowania nie była możliwa do określenia. Niektóre zaplanowane kontrole w roku 2018 są kontynuowane w roku 2019. 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.

8. Opinia audytora wewnętrznego

Wydział Audytu Wewnętrznego NIK dokonał analizy prawidłowości realizacji budżetu państwa w 2018 r. w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, której wyniki dają podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o funkcjonowaniu poddanych badaniu obszarów systemu finansowo-księgowego w Najwyższej Izbie Kontroli.

Wydatki budżetowe zostały wykonane w wysokości 281,8 mln zł, co stanowiło 99,9%⁴ kwoty przyjętej w planie na 2018 r. Natomiast dochody budżetowe zrealizowano w łącznej wysokości 663,6 tys. zł, to jest w wartości 96% kwoty prognozowanej na analizowany rok.

Zbadane przez Wydział Audytu Wewnętrznego 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 systemu finansowo-księgowego.

W ramach zadania audytowego Wydział Audytu Wewnętrznego szczegółowo zbadał próbę 51 transakcji księgowych, dotyczących wydatków o wartości 6,3 mln zł⁵, co dało podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o funkcjonującym w NIK systemie rachunkowości i kontroli finansowej w zakresie wykonania wydatków budżetowych. Przeanalizowano także proces realizacji zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 30 tys. euro, o łącznej wartości zawartych umów 7,7 mln zł brutto (24%), stwierdzając przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Wydział Audytu Wewnętrznego przeprowadził również badanie prawidłowości gromadzenia dochodów budżetowych w 2018 r., analizie poddano osiem dokumentacji źródłowych na łączną kwotę 305,8 tys. zł (46,1%), nie stwierdzono naruszeń w zakresie prawidłowości planowania, realizacji i ewidencjonowania dochodów oraz rzetelności ustalania i pobierania należności budżetowych, także w wyniku badania naliczonych kar umownych nie stwierdzono uszczupień wpływów Skarbu Państwa.

W opinii audytora wewnętrznego, w obszarze gospodarki finansowo-księgowej oraz udzielania zamówień publicznych ustanowiono system dający racjonalne zapewnienie osiągania celów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Uzyskano dowody dające podstawę do zapewnienia, iż Kierownictwo NIK opracowało i wdrożyło kluczowe elementy kontroli zarządczej. Dokonano m.in. przydziału zadań i odpowiedzialności, ustanowiono procedury ich realizacji, zarówno w zakresie wykonania wydatków i gromadzenia dochodów budżetowych jak również udzielania zamówień publicznych. Odpowiedzialni za prawidłowość realizowanych procesów pracownicy, znali i stosowali ustanowione mechanizmy kontrolne.

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.

⁴ Z czego kwota w wysokości 848 700 zł stanowiła na dzień 31.12.2018 r. wydatki, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego.

⁵ Co stanowiło 2,2% wartości ogółem wydatków budżetowych w 2018 r. oraz 12% wydatków niebędących wydatkami na wynagrodzenia, osobowe oraz bezosobowe (odpowiednio 3,7% i 16,3% wydatków w Centrali NIK).

ROZDZIAŁ III

Działalność kontrolna

1. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja
2. Rezultaty kontroli NIK
3. Działania w obszarze metodyki kontroli

1. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja

Działalność Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli w Polsce opiera się w zasadniczej części na rocznych planach pracy, uchwalanych przez Kolegium NIK i przedkładanych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej do wiadomości¹. Sejm lub jego organy mogą go uzupełnić, ale jedynie o swoje wiążące Izbę zlecenia. Ustawa nie przewiduje innej możliwości zmiany planu pracy przez Sejm. Nadanie na mocy ustawy zasadniczej i ustawy o NIK podstawowego znaczenia planowanej działalności Izby stanowi gwarancję bezstronnego wykonywania zadań przez naczelny organ kontroli. Rezultaty prac związanych z przygotowaniem planu pracy na kolejny rok stanowią zawsze pierwszy krok na drodze do realizacji przez NIK jej funkcji kontrolnych.

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.

1.1. Planowanie kontroli

Prace związane z planowaniem kontroli w danym roku obejmują nie tylko realizację bieżącego planu pracy NIK, ale także 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 2018 rok*, ponadto prowadzone były prace nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2019 rok*, który został uchwalony przez Kolegium NIK 21 listopada 2018 r.

Zadania związane z planowaniem kontroli należą do Departamentu Strategii NIK – jako jednostki organizacyjnej wspomagającej procesy kontrolne. Szczególną rolę w procesie planowania spełnia stały Zespół do Spraw Planowania, powołany przez Prezesa NIK, w skład którego wchodzi radcy Prezesa NIK oraz wskazani dyrektorzy departamentów, w tym Departamentu Strategii. Procedura planistyczna na 2018 r. została opracowana na podstawie wytycznych Zespołu i ujęta w dokumencie zatwierdzonym przez Prezesa NIK pt. *Założenia techniczno-organizacyjne do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2018 rok*.

Według ogólnej zasady Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)² każdy najwyższy organ państwa członkowskiego powinien być niezależny w planowaniu swych zadań kontrolnych. Przyjmując tę zasadę za podstawę, w NIK wypracowane zostały rozwiązania metodyczne dotyczące planowania kontroli na kolejne lata – proces wyłaniania tematów do badań jest stale doskonalony. Tworzenie planu pracy na 2018 r. miało kilka etapów i w każdym z nich uczestniczyły wszystkie kontrolne jednostki organizacyjne NIK, a także wspomagające procesy kontrolne.

Już na samym początku przyjęto odmienną aniżeli w poprzednich latach metodę wskazywania obszarów, które należałoby objąć badaniami. Punktem wyjścia było wybranie najważniejszych aktualnych zagadnień związanych z działalnością państwa. Dla każdego z wybranych 27 zagadnień opisano:

- cele społeczne i gospodarcze wynikające z obowiązującego prawa oraz oficjalnych dokumentów określających założenia polityki państwa;
- wartości kluczowe, w szczególności obejmujące wskaźniki społeczno-ekonomiczne, z wyodrębnieniem wskaźników określonych w strategiach rządowych i innych dokumentach programowych;
- najważniejsze fakty i zagrożenia charakteryzujące aktualną sytuację;
- wcześniejsze kontrole NIK i wynikające z nich oceny i ryzyka;
- sugerowane przez Zespół do Spraw Planowania obszary kontroli.

Propozycje tematów do planu pracy, zgodnie z przyjętą procedurą, mogli zgłaszać wszyscy pracownicy NIK, przy czym szczególne obowiązki powierzono dyrektorom jednostek kontrolnych. Wspomagali ich w tym także radcy Prezesa NIK i członkowie ścisłego kierownictwa. Łącznie pracownicy NIK zgłosili ponad 400 tematów kontroli, tj. czterokrotnie więcej, niż przewidują możliwości realizacyjne Izby.

¹ Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).

² Deklaracja z Limy z 1977 r. oraz Deklaracja z Meksyku z 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli jest otwarta również na wszelkie sugestie z zewnątrz. W trakcie prac planistycznych badane były sygnały dotyczące nieprawidłowości w różnych obszarach funkcjonowania państwa, przede wszystkim wnioski parlamentarzystów i skargi obywateli napływające do NIK, wskazujące na niedoskonałości lub brak rozwiązań prawnych czy systemowych. NIK czerpie również wiedzę ekspercką m.in. z organizowanych paneli dyskusyjnych, śledzenia publikacji naukowych czy obserwacji domeny publicznej i monitoringu mediów.

W trakcie prac nad planem pracy na 2018 r. organy Sejmu i Senatu RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich zgłosiły łącznie 131 propozycji tematów kontroli, przy czym najwięcej tematów zaproponowały komisje sejmowe. Większość z tych propozycji była jednak zbieżna zarówno z obszarami kontroli określonymi przez Zespół do Spraw Planowania, jak i z propozycjami tematycznymi zgłaszanymi przez pracowników NIK. Wszystkie sugestie pochodzące z zewnątrz (jako że nie stanowiły zleceń ani wniosków, o których mowa w ustawie o NIK) zostały włączone do ogólnej puli tematów i zostały poddane dalszej analizie.

1.2. Plan pracy NIK na 2018 r.

Z racji konstytucyjnego obowiązku najważniejszą kontrolą, angażującą znaczną część sił i środków, była w 2018 r. kontrola wykonania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli jest bowiem zobowiązana do przedłożenia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni.

Uchwalony przez Kolegium NIK 15 listopada 2017 r. *Plan pracy NIK na 2018 rok* przewidywał przeprowadzenie kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w 110 częściach budżetowych i w wybranych jednostkach, których plany finansowe zostały ujęte bądź w ustawie budżetowej, bądź w innych jednostkach realizujących wydatki publiczne.

Ponadto w planie pracy znalazło się 110 tematów przewidzianych do realizacji w formie kontroli planowych, w tym: kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej w 2017 r.; cztery finansowe audyty międzynarodowe: Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), Funduszu Emerytalnego CERN, Rady Europy i audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy oraz 105 kontroli problemowych. Plan pracy zakładał również kontynuację 24 kontroli rozpoczętych w 2017 r., których zakończenie zaplanowano na 2018 r. (kontrole przechodzące).

Każda z kontroli, już od momentu tworzenia wstępnych założeń kontroli, była klasyfikowana według obszarów ryzyka, funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych według COFOG³, głównego działu administracji rządowej oraz rodzaju kontroli. Takie wielowymiarowe podejście do typowania tematów kontroli pozwoliło na lepsze ukierunkowanie badań kontrolnych w poszczególnych obszarach działalności państwa.

Na etapie ogólnych założeń nie zakładano pełnej obligatoryjnej zgodności tematów zgłoszonych do planu z sugerowanymi obszarami kontroli, niemniej aż 88,8% ujętych w nim tematów mieściło się w najważniejszych kluczowych dziedzinach działalności państwa. Najwięcej zagadnień dotyczyło *administracji publicznej* (17 tematów), *środowiska* (11 tematów), *zdrowia* (9 tematów), *transportu* (8 tematów) oraz *porządku i bezpieczeństwa publicznego* (7 tematów).

Spośród 25 działów administracji rządowej kontrole zaplanowane w 14 z nich stanowiły 83% wszystkich kontroli ujętych w planie, a były to: *administracja publiczna*, *zdrowie*, *transport*, *środowisko*, *gospodarka i finanse publiczne*, *obrona narodowa*, *rolnictwo*, *sprawy wewnętrzne*, *rozwój regionalny*, *zabezpieczenie społeczne*, *kultura fizyczna*, *energia* oraz *sprawy zagraniczne*.

Każdą z kontroli ujętych w *Planie pracy NIK na 2018 rok* zaliczono również do jednego z trzech rodzajów, określających dominujący typ kontroli⁴:

- 70 tematów (63,6%) zaliczono do 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);
- 35 tematów (31,9%) – do 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);

³ 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.

⁴ Zgodnie z definicjami przyjętymi w międzynarodowych standardach ISSAI: „ISSAI 100. Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym” INTOSAI.

III. Działalność kontrolna

- 5 tematów (4,5%) 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).

1.3. Ogólne informacje o kontrolach zrealizowanych w 2018 r.

Realizacja planu pracy

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli w ramach 111 kontroli planowych⁵, w tym kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., przeprowadziła 2066 kontroli jednostkowych w 1633 podmiotach.

Tabela 1. Kontrole realizowane w latach 2017-2018

Lp.	Kategoria kontroli	2017 r.		2018 r.	
		Liczba zrealizowanych kontroli	Przeprowadzone kontrole jednostkowe	Liczba zrealizowanych kontroli	Przeprowadzone kontrole jednostkowe
1.	Planowe	110	1837	111	2066
2.	Doraźne	107	359	91	259
	Razem	217	2196	202	2325

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

Kontrole doraźne

Niezależnie od kontroli ujętych w planie pracy Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza również kontrole doraźne. W 2018 r., w ramach 91 kontroli doraźnych, Izba zakończyła 259 kontroli jednostkowych w 195 podmiotach.

Ten rodzaj kontroli stanowi przede wszystkim szybką reakcję najwyższego organu kontroli na sygnały napływające z zewnątrz (skargi i wnioski). Do kategorii kontroli doraźnych należą także kontrole rozpoznawcze, stanowiące element przygotowania NIK do kontroli ujętych w planie pracy. Istotny udział w ogólnej liczbie kontroli doraźnych mają również kontrole sprawdzające realizację wniosków pokontrolnych Izby, a także wykorzystania uwag z badań przeprowadzonych w latach wcześniejszych. Uwzględnione zostały tu również inne kontrole doraźne – problemowe, z różnych względów niemożliwe do ujęcia w planie pracy na 2018 r. W tabeli nr 2 przedstawiono strukturę kontroli doraźnych zakończonych w okresie sprawozdawczym⁶.

Tabela 2. Kontrole doraźne realizowane w 2018 r. (według rodzaju)

Lp.	Rodzaj kontroli doraźnej	Liczba kontroli	Struktura (w %)
1.	Problemowa ⁷	23	25,3
2.	Rozpoznawcza	30	33,0
3.	Sprawdzająca	13	14,3
4.	Skargowa	25	27,5
	Razem	91	100%

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

⁵ Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego – dane za rok 2018 wg stanu na dzień 25 stycznia 2019 r.

⁶ Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. zawiera załącznik nr 3 do *Sprawozdania*.

⁷ Inna kontrola doraźna – problemowa. W tej grupie ujęto trzy kontrole doraźne koordynowane.

Wystąpienia pokontrolne

Wyniki przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli prezentuje w wystąpieniach pokontrolnych. Są one adresowane do kierowników jednostek kontrolowanych zgodnie z zasadą podmiotowości⁸. 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 nie odpowiedzialne, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. przekazała łącznie 2322 wystąpienia pokontrolne z kontroli planowych i doraźnych. Dane o liczbie wysłanych wystąpień, według kategorii adresatów oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2017 r., przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Wystąpienia pokontrolne wysłane w latach 2017-2018

Lp.	Wystąpienia pokontrolne skierowane do:	2017 r.		2018 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prezesa Rady Ministrów	3	0,1	1	0,1
2.	Prezesa NBP	2	0,1	3	0,1
3.	Ministrów i kierowników urzędów centralnych ^{1/}	121	5,5	107	4,6
4.	Wojewodów ^{2/}	63	2,9	100	4,3
5.	Kierowników pozostałych skontrolowanych jednostek	2007	91,4	2111	90,9
	Razem	2196	100%	2322	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 kontrydiktoryjności 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 kolegalnie, w formie uchwały.

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 2018 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 297 wystąpieniach. Kolegium NIK podjęło w tych sprawach 65⁹ uchwał, natomiast 222¹⁰ uchwały podjęły zespoły Komisji Rozstrzygającej.

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

⁹ Trzy stanowiska wypłynęły w 2017 r. – uchwały w tych sprawach Kolegium podjęło w 2018 r., cztery stanowiska wpłynęły w 2018 r. – uchwały w tych sprawach Kolegium podjęło w 2019 r., w jednej sprawie zastrzeżenia zostały wycofane.

¹⁰ W trzech sprawach uchwały nie zostały jeszcze podjęte, w trzech sprawach zastrzeżenia nie zostały rozpatrzone z powodu zgłoszenia ich przez osoby nieuprawnione, w jednej sprawie zastrzeżenia zostały wycofane i w jednej sprawie pismo nie zawierało zastrzeżeń.

III. Działalność kontrolna

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 przysyłania 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.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przedłożyła Sejmowi RP łącznie 191 informacji o wynikach kontroli¹¹. Strukturę rodzajową przedłożonych informacji przedstawiono w tabeli nr 4.

Tabela 4. Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2017-2018 (według rodzajów kontroli)

Lp.	Rodzaj kontroli	2017 r.		2018 r.	
		Liczba informacji	Struktura (w %)	Liczba informacji	Struktura (w %)
1.	Kontrola wykonania budżetu państwa, z tego:	95	50,3	94	49,2
1.1.	– części budżetowe ^{1/}	88	46,6	87	45,5
1.2.	– państwowe fundusze celowe i agencje	7	3,7	7	3,7
2.	Pozostałe kontrole planowe	82	43,4	88	46,1
3.	Kontrole doraźne	9	4,7	6	3,1
4.	Inne informacje, w tym systemowe ^{2/}	3	1,6	3	1,6
	Razem	189	100%	191	100%

^{1/} Ustalenia i wnioski z kontroli wykonania planów finansowych 17 państwowych funduszy celowych włączono do informacji o wynikach kontroli części budżetowych.

^{2/} Sprawozdanie z działalności NIK w 2017 roku, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz informacja systemowa (megainformacja) z obszaru zdrowia pt. Dostępność i efekty leczenia nowotworów.

Źródło: Rejestr informacji pokontrolnych NIK.

2. Rezultaty kontroli NIK

2.1. Realizacja wniosków pokontrolnych

Na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli formułuje wnioski pokontrolne, które mogą dotyczyć sugestii zmian w kontrolowanych jednostkach, jak też dotyczyć całości kontrolowanych zagadnień o charakterze systemowym. NIK 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 podmiotu¹².

¹¹ Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., przeprowadzonych w roku 2018, oraz wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. zamieszczono w załącznikach nr 1 i 2 do Sprawozdania.

¹² 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.

NIK przywiązuje dużą wagę do realizacji wniosków pokontrolnych. Znajduje to odzwierciedlenie w dyspozycjach obligujących kontrolerów do sprawdzania stanu wykorzystania wniosków pokontrolnych z kontroli planowych przeprowadzonych w latach poprzednich (zasadę tę wpisano m.in. na stałe do metodyki kontroli wykonania budżetu państwa). Sposób wykonania wniosków pokontrolnych jest niezmiennie jednym z podstawowych zagadnień badanych podczas tych kontroli oraz istotnym elementem uwzględnianym w ogólnej ocenie działalności skontrolowanego podmiotu. Ponadto narzędziem sprawdzania efektów działalności kontrolnej są doraźne kontrole sprawdzające. W tabeli nr 5 przedstawiono dane o liczbie i stanie realizacji wniosków pokontrolnych w latach 2017-2018.

Tabela 5. Liczba wniosków pokontrolnych zgłoszonych przez NIK w latach 2017-2018, w podziale na stan ich realizacji

Lp.	Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Liczba wniosków pokontrolnych w 2017 r.	Struktura (w %)	Liczba wniosków pokontrolnych w 2018 r. *	Struktura (w %)
1.	Zrealizowane	2342	51,6	2557	52,7
2.	W trakcie realizacji	1372	30,2	1440	29,7
3.	Niezrealizowane	829	18,2	854	17,6
	Razem	4543	100%	4851	100%

* Źródło: Bazy danych systemu PILOT – stan na dzień 27 marca 2019 r.

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

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli w 53 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 140 wniosków *de lege ferenda*, w tym w 108 określono propozycje zmiany regulacji ustawowych, w 31 zawarto propozycje zmiany przepisów wykonawczych (rozporządzeń), a jeden wniosek odnosił się do prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów bez wskazania aktu prawnego. Ogółem w 2018 r. zostało zrealizowanych 30 wniosków *de lege ferenda* zgłaszanych w latach 2014-2018, z tego 11 zgłoszonych w 2018 r.

Na stan realizacji wniosków znaczący wpływ ma proces legislacyjny. Jest to procedura długotrwała, na której wpływ mają różnego rodzaju czynniki. Najwyższa Izba Kontroli w tym zakresie nie ma możliwości oddziaływania. Przebieg procesu prawodawczego jest uzależniony od takich czynników, jak: zgłaszanie propozycji ustawowych lub uchwałodawczych, uzgadnianie aktów prawnych (wewnątrzresortowe i międzyresortowe), konsultacje społeczne, działalność lobbingowa, a w przypadku ustaw – prace parlamentarne. Wskazane czynniki mają zatem istotne znaczenie dla liczby zrealizowanych wniosków *de lege ferenda* w określonym czasie.

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2014-2018 sformułowała łącznie 535 wniosków *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych 149 wniosków. Ponadto w trakcie prac legislacyjnych znajduje się 27 wniosków *de lege ferenda* z tego okresu.

Wnioski *de lege ferenda* zgłoszone i zrealizowane w 2018 r. sformułowane zostały w następujących informacjach o wynikach kontroli:

- *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji osób Niepełnosprawnych (P/17/080).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – praca. Wniosek wskazywał na potrzebę doprecyzowania w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) sposobu oceny spełnienia warunku do otrzymania dofinansowania, w przypadku odprowadzenia przez pracodawcę w terminie tylko części kosztów płacy, w szczególności w części obejmującej naliczone składki od wynagrodzeń oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Chodziło o wyeliminowanie sytuacji, gdy tylko niewielkie niedopłaty pozbawiały pracodawcę dofinansowania. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 2192) w art. 23 zmieniła ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.). Zmienione przepisy stanowią, że miesięczne dofinansowanie pracodawcy ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie przysługuje, jeżeli miesięczne koszty płacy zostały poniesione przez pracodawcę z uchybieniem terminów

wynikających z odrębnych przepisów, przekraczającym 14 dni, z zastrzeżeniem sytuacji, gdy kwota miesięcznych należnych składek, o których mowa w art. 2 pkt 4a, tj. składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, opłaconych z uchybieniem tego terminu nie przekracza wysokości 2% składek należnych za dany miesiąc (art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 i ust. 1a²), a kwota miesięcznego dofinansowania nie przekroczy 90% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy, a w przypadku pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 75% tych kosztów (art. 26a ust. 4). Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

- *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (P/17/015)*. Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *gospodarka złożami kopalnin oraz środowisko*, a dwa wnioski odnosiły się do uzupełnienia:
 - w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze unormowań dot. koncesji łącznej, które rozstrzygną sposób postępowania w sytuacji odmowy uzgodnienia decyzji inwestycyjnej przed rozpoczęciem wydobywania z właściwym wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, jeżeli inwestycje naruszają ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium albo inne unormowania zawarte w odrębnych przepisach;
 - art. 49g ustawy – Prawo geologiczne i górnicze o przepis obligujący Ministra Środowiska do uzgodnienia z Ministrem Energii, jako właściwym do spraw gospodarki złożami kopalnin, udzielenia koncesji łącznych na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż objętych własnością górnictw Skarbu Państwa.

W ustawie z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563) w art. 1 pkt 6 lit. b dodano ust. 1a do art. 23. Przepis ten określa, że udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także wydawanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 (dot. rozpoczęcia fazy wydobywania), wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalnin (ministrem tym jest Minister Energii). Ustawa weszła w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r.
 - *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (P/17/078)*. Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *energia oraz środowisko*. Wniosek zmierzał do zweryfikowania założeń projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych, w szczególności pod względem zaproponowanych poziomów zawartości popiołów, siarki oraz wilgoci, w celu rzeczywistego zapewnienia ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza oraz określenie w projekcie rozporządzenia stałych maksymalnego udziału masowego najdrobniejszych frakcji węgla (tabela 5 i 6) w celu wyeliminowania ze sprzedaży paliw o najgorszej jakości, w tym mułów i flotokoncentratów.
- Parametry jakościowe paliw stałych zostały ostatecznie określone (tj. po zakończeniu kontroli NIK) w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 1890). Jednak jego ostateczne postanowienia w dalszym ciągu dopuszczają do sprzedaży węgla o wysokiej zawartości popiołu, wilgoci i siarki. Nie zagwarantują one również odpowiedniego paliwa dla kotłów 5 klasy, a taki właśnie standard urządzeń przyjęły poszczególne sejmiki województw w uchwałach antysmogowych – tym samym w wielu przypadkach nie będzie możliwe osiągnięcie celów, dla których wdrożono te rozwiązania. Poza tym wymogi mające na celu wyeliminowanie paliw stałych o najgorszej jakości (muły i flotokoncentraty) zaczną obowiązywać dopiero od 30 czerwca 2020 r., co w kontekście pilnej poprawy jakości powietrza w Polsce jest również działaniem zbyt zachowawczym.
- *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2016 (P/18/080)*. Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *rolnictwo*. Wniosek miał na celu podjęcie działań legislacyjnych, aby umożliwić systematyczne przyznawanie środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym lokalnym gminom działania (LGD), które prawidłowo realizują umowy ramowe i umowy wspierające, a opóźnienia w realizacji wskaźników osiągnięcia celu operacji lub mierników postępu wynikają z przyczyn niezależnych od LGD.
- Z dniem 8 listopada 2018 r. zmienione zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 1822, ze zm.). Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 listopada 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 2116) dodano w nowelizowanym rozporządzeniu § 19a, według którego w odniesieniu do transz pomocy wypłacanych na wnioski o płatność złożone do dnia 31 grudnia 2021 r. podstawę do ustalenia kwoty pomocy stanowi pomoc

przyznana beneficjentom (w umowach) w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”, a nie, jak poprzednio, pomoc wypłacona. Istotne jest, że zmienione unormowania stosuje się do postępowań w sprawach dot. wypłaty pomocy finansowej, o których mowa w tych przepisach, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia.

- *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (P/17/111)*. Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *instytucje finansowe*. Wniosek odnosił się do wprowadzenia osobistej odpowiedzialności zarządzających instytucjami finansowymi za naruszenie przepisów z zakresu ochrony konsumentów.
Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243) w art. 11 pkt 1 wprowadza zmianę do ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.) przez dodanie art. 106b, który umożliwia nakładanie przez Prezesa UOKiK na osobę zarządzającą kar pieniężnych za to, że dopuściła przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 23a lub 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych lub zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ustawa w tym zakresie weszła w życie z dniem 15 grudnia 2018 r.
- *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (P/17/009)*. Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej – *budżet oraz finanse publiczne*, a cztery wnioski odnosiły się do:
 - zmiany ustawy o funduszu sołeckim, aby z jej przepisów wynikało, że zadania rozpoczęte przed przyjęciem programu postępowania naprawczego mogą być zakończone w trakcie jego realizacji.
Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) w art. 1 pkt 9 lit. b zawiera zmianę art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, która stanowi, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;
 - zmiany ustawy o finansach publicznych w celu zmiany art. 240a ust. 6 przez doprecyzowanie, jakie wydatki związane z wypłatą diet radnych i wynagrodzeń zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe niż limit prawnie dozwolony.
W art. 1 pkt 9 lit. c powołanej wyżej ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nadano nowe brzmienie art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, który przewiduje, że począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego;
 - zmiany ustawy o finansach publicznych w celu doprecyzowania art. 240a ust. 5 pkt 5, aby w okresie realizacji programu postępowania naprawczego obowiązywał również zakaz realizowania nowych wydatków z funduszu sołeckiego utworzonego przed przyjęciem tego programu.
Wskazana już ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w art. 1 pkt 9 lit. b zmienia art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, przez przyjęcie, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego.
 - wyeliminowania niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych, dotyczących okresu uchwalenia programu postępowania naprawczego i okresu, na jaki jest przyznawana pożyczka, oraz wskazania, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczeń dotyczących niezaciągania nowych zobowiązań.
W art. 1 pkt 9 lit. a wymienionej ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nadano nowe brzmienie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który określa, że pożyczka udzielona z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczenia zawartego w tym przepisie, dot. niezaciągania nowych zobowiązań w okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Postulat w zakresie wyeliminowania opisaną niespójności przepisów nie został zrealizowany. Zmiany przepisów w tych sprawach weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

- *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (P/17/090).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *sprawiedliwość*. Wniosek miał na celu podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości działań zmierzających do ujednolicenia sposobu postępowania w sprawach udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także stworzenia mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy.
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. poz. 2492) realizuje wniosek w zakresie stworzenia mechanizmów prawidłowości osób udzielających pomocy prawnej. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2017 r., a zrealizowanych w 2018 r., można wymienić wnioski sformułowane w kontrolach:

- *Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego (P/16/007).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *instytucje finansowe*. Wniosek odnosił się do uregulowania kwestii nadzoru nad działającymi w Polsce giełdami walut wirtualnych.
NIK wskazała, iż 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. Kwestia zagadnień związanych z kryptowalutami (walutami wirtualnymi), a w szczególności ich obrotem, została częściowo uregulowana w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. poz. 723, ze zm.).
W art. 2 ust. 2 pkt 26 ustawy wprowadzono definicję waluty wirtualnej oraz uznano za instytucje obowiązane podmioty prowadzące działalność gospodarczą m.in. w zakresie wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi, jak i pomiędzy samymi walutami wirtualnymi (art. 2 ust. 1 pkt 12), z czym wiążą się wynikające z ustawy obowiązki w zakresie stosowania określonych środków bezpieczeństwa finansowego. Generalny Inspektor Informacji Finansowej sprawuje kontrolę wykonywania przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa weszła w życie z dniem 13 lipca 2018 r.
- *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy (P/16/098).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej – *administracja publiczna* oraz *zdrowie*. Wniosek miał na celu wypracowanie i wdrożenie optymalnych narzędzi oraz systemowych rozwiązań prawnych zapewniających realne ograniczenie podaży środków zastępczych, m.in. poprzez rozważenie możliwości 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.
Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. poz. 1490) w art. 1 zmienia ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1030) w zasadniczej części w sposób zgodny z wnioskami NIK. Nowelizacja modyfikuje definicję „nowej substancji psychoaktywnej” oraz „środka zastępczego” – zawarte odpowiednio w art. 4 pkt 11a i pkt 27 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, a w przepisach karnych wprowadza odpowiedzialność karną (w art 53 i nast.) m.in. za wytwarzanie, posiadanie i obrót nowymi substancjami psychoaktywnymi. Niemniej jednak w dalszym ciągu m.in. wytwarzanie, obrót środkami zastępczymi podlega odpowiedzialności administracyjnej (art. 52a). Ustawa weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2018 r.
- *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych (P/16/037).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej – *sprawy wewnętrzne, transport* oraz *zdrowie*. Wniosek odnosił się do odstąpienia od publikowania w wojewódzkich planach działań ratowniczych Państwowego Ratownictwa Medycznego danych istotnych dla prawidłowego funkcjonowania tego systemu, co utrudni podjęcie działań wymierzonych przeciwko podmiotom systemu PRM o charakterze przestępczym, a nawet terrorystycznym.
W art. 1 pkt 17 lit. g oraz h ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1115, ze zm.) w art. 21 zmieniono ust. 16 oraz dodano ust. 16a, przez co ograniczono zakres informacji z Planów Ratownictwa Medycznego podawanych do publicznej wiadomości i ustalono, że informacje te stanowią tajemnicę prawnie chronioną i nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz nie podlegają udostępnieniu lub przekazywaniu w celu ponownego wykorzystania na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352, ze zm.). Ustawa weszła w życie z dniem 26 czerwca 2018 r.

- *Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej (P/16/064).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zabezpieczenie społeczne*. Wniosek miał na celu zmiany w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, aby wyeliminować jedną z 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 tej ustawy oraz prawidłowość udostępniania przez nich przechowywanej dokumentacji (do tej pory kontrolę można było przeprowadzać jedynie w zakresie objętym wpisem do rejestru).
Ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz. U. poz. 357) w art. 2 pkt 1 zmieniono ustawę z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.), przez dodanie art. 51sa, w którym nadano marszałkom województwa uprawnienie do kontroli przedsiębiorcy, który wykonuje działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji bez uzyskania wpisu do rejestru. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2016 r., a zrealizowanych w 2018 r., można wymienić wnioski sformułowane w kontroli:

- *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową (P/15/014).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *finanse publiczne*. Wnioski miały na celu:
 - przygotowanie propozycji zmian zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych;
 - ograniczenie przy konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego relacji zawartej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki – art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).
Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500):
 - 1) w art. 1 pkt 11 lit. a wprowadza zmianę art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych poprzez m.in.:
 - uwzględnienie przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu;
 - wyeliminowanie z licznika wzoru IWZ dochodów ze sprzedaży majątku, które stanowiły element poprawiający doraźnie sytuację jednostek samorządu terytorialnego i zachęcający do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika;
 - wprowadzenie w mianownikach IWZ dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, w miejsce dochodów ogółem;
 - wydłużenie do 7 lat okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna (po prawej stronie relacji IWZ);
 - nieuwzględnianie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE;
 - 2) w art. 1 pkt 10 wprowadza zmianę art. 242 ustawy o finansach publicznych (ufp) poprzez wyłączenie wolnych środków (w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp) z reguły dotyczącej zrównoważenia wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.
- *Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów (P/16/076).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *oświata i wychowanie* oraz *sprawy wewnętrzne*. Wniosek miał na celu uregulowanie w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.
Na podstawie art. 114, 122 i 123 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000, ze zm.) do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.) dodane zostały odpowiednio przepisy art. 9a, 60a, 4b regulujące stosowanie środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej.

Zrealizowany został wniosek NIK w odniesieniu do uregulowania:

- okoliczności uzasadniających stosowanie monitoringu wizyjnego;
- podmiotów uprawnionych do prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz odpowiedzialnych za monitoring w przypadku powierzenia jego prowadzenia lub udostępnienia do korzystania innym jednostkom;
- obowiązków podmiotów prowadzących monitoring i za niego odpowiedzialnych w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych;
- zasad informowania obywateli o instalacji monitoringu i zasadach jego funkcjonowania;
- standardów funkcjonowania systemów monitoringu, w tym norm uwzględniających lokalne warunki i specyfikę obserwowanych obszarów, w zakresie liczby obrazów obserwowanych jednocześnie przez jednego pracownika (operatora), umożliwiającą efektywną realizację zadań.

Nie został zrealizowany wniosek NIK w zakresie uregulowania:

- zasad umożliwiających weryfikowanie skuteczności działania monitoringu, konsekwencji stwierdzenia nieskuteczności działania systemu monitoringu;
- zasad i warunków upubliczniania obrazów z kamer monitoringu w środkach masowego przekazu;
- zasad korzystania z miejskiego systemu monitoringu wizyjnego przez formacje odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli, jak również zasad współpracy tych formacji w zakresie zapewnienia skuteczności funkcjonowania systemu;
- podmiotów obowiązanych do sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu i podmiotami korzystającymi z miejskiego systemu monitoringu.

Ustawa weszła w życie z dniem 25 maja 2018 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2015 r., a zrealizowanych w 2018 r., można wymienić wnioski sformułowane w kontroli:

- *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej (P/14/043).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *informatyzacja* oraz *sprawy wewnętrzne*. Wniosek odnosił się do przyjęcia ram prawnych krajowego systemu ochrony cyberprzestrzeni poprzez uchwalenie odrębnej ustawy określającej obowiązki oraz uprawnienia poszczególnych państwowych i prywatnych podmiotów realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego. Konieczne było również dokonanie inwentaryzacji i nowelizacji regulacji prawnych dotyczących m.in. zarządzania kryzysowego, prawa telekomunikacyjnego, informatyzacji, tak aby mogły być one skutecznie wykorzystywane w celu ochrony infrastruktury teleinformatycznej państwa.
W dniu 28 sierpnia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz. U. poz. 1560). Do projektu tej ustawy Prezes NIK odniósł się już w 2017 r., wskazując, że ustawa nie reguluje kompleksowo kwestii bezpieczeństwa teleinformatycznego. Przeprowadzona w 2018 r. kontrola *Bezpieczeństwo teleinformatyczne RP* umożliwi ocenę realizacji ww. wniosku (Informacja o wynikach tej kontroli ukaże się w II kwartale 2019 r.)
- *Kształcenie na studiach doktoranckich (P/15/025).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *szkolnictwo wyższe*. Wniosek miał na celu podjęcie działań legislacyjnych umożliwiających dokonywanie przez Polską Komisję Akredytacyjną odrębnej oceny jakości kształcenia na studiach III stopnia (studiach doktoranckich) w podstawowych jednostkach szkół wyższych, instytutach naukowych PAN, instytutach badawczych oraz innych jednostkach naukowych prowadzących kształcenie na tego typu studiach.
Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.) przewiduje, że kształcenie doktorantów od dnia 1 października 2019 r. będzie się odbywało w ramach tzw. szkół doktorskich (art. 198-216). Ich ewaluacją będzie się zajmowała Komisja Ewaluacji Nauki (art. 259-264). Ustawa weszła w życie z dniem 1 października 2018 r.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2014 r., a zrealizowanych w 2018 r., można wymienić wniosek sformułowany w kontroli:

- *Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (P/14/104).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *administracja publiczna, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Wniosek miał na celu rezygnację z formalnego wydzielania przez gminy zasobu lokali socjalnych na rzecz wprowadzenia możliwości zawierania umów najmu socjalnego na każdy lokal komunalny, na podstawie kryteriów materialnych (tj. w związku ze spełnieniem określonych progów dochodowych). Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756) w art. 2 pkt 18 zmieniła przepisy art. 22 i 23 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.) w ten sposób, że do systemu prawnego wprowadziła instytucję najmu socjalnego. Jednocześnie zrezygnowano z obowiązku tworzenia wydzielonego zasobu lokali socjalnych, a gmina będzie uprawniona do wynajmu każdego lokalu spełniającego wymogi ustawowe na warunkach najmu socjalnego. Ustawa wejdzie w życie z dniem 21 kwietnia 2019 r.

Spośród ważniejszych wniosków zgłoszonych w 2018 r. pozostały niezrealizowane m.in. wnioski sformułowane w kontrolach:

- *Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich (P/17/061).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie*. Wniosek miał na celu wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz. U. poz. 739), uregulowań gwarantujących zapewnienie pacjentkom prawa do intymności i godności w gabinetach badań. Minister Zdrowia w stanowisku z dnia 6 czerwca 2018 r. odniósł się negatywnie do wniosku. Wskazał, że prawo do intymności wynika już z Konstytucji i ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Problemem zaś jest nieprzestrzeganie już obowiązującego prawa, a nie brak regulacji prawnych. Prezes NIK w opinii do stanowiska z dnia 25 czerwca 2018 r. podtrzymał wniosek. Podniósł, że potrzebne są unormowania szczegółowe, a nie tylko ogólne przyznanie prawa.
- *Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (P/17/048).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *gospodarka wodna oraz zdrowie*. Wniosek odnosił się do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za pobór próbek wody do badań z miejsc określonych w § 4 ust. 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294). W rozporządzeniu nie wskazano podmiotu zobowiązanego do pobierania próbek i wykonywania badań wody z instalacji wewnętrznej w budynkach mieszkalnych, szczególnie wielorodzinnych. W przypadku niewłaściwej eksploatacji instalacji wewnętrznych w tych budynkach i związanego z tym pogorszenia jakości wody stwarza to zagrożenie dla zdrowia mieszkańców spowodowane spożywaniem wody niespełniającej wymagań jakościowych.
- *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (P/18/001).* Kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: *budżet, finanse publiczne oraz praca*. Wniosek odnosił się do zmiany przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1998, ze zm.) w zakresie nagród w taki sposób, aby z ustawy jednoznacznie wynikało, jakie są zasady ich przyznawania. Obowiązujące regulacje – art. 3b ustawy określa, że do osób objętych ustawą stosuje się odpowiednio art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych – powodując, że trudno jest zrekonstruować zamiar ustawodawcy w zakresie zasad przyznawania tych nagród, podmiotów, które decydują o przyznaniu nagrody, kategorii osób, które mają prawo do nagrody, a także źródeł finansowania nagród.
- *Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (P/17/106).* Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *sprawiedliwość*. Wniosek odnosił się do rozważenia wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad związanych z zapewnieniem kuratorom sądowym bezpieczeństwa pracy. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pracy kuratorom sądowym spoczywa na prezesach sądów. Działania w tym zakresie nie mają zatem charakteru systemowego, są niejednolite i rozproszone. W skontrolowanych jednostkach kwestia bezpieczeństwa kuratorów zarówno w siedzibie sądu, jak i w pracy w terenie była rozwiązywana w zróżnicowany sposób; problem ten dotyczy kuratorów zawodowych oraz kuratorów społecznych, szczególnie podczas pracy w terenie.

- *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem (P/17/078)*. Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *środowisko*. W wyniku kontroli NIK sformułowała trzy wnioski odnoszące się do problemów związanych z zagadnieniem kontroli, spośród których można wymienić potrzebę:
 - zasadności wyeliminowania dualizmu prawnego, skutkującego różnymi zasadami stosowania przepisów odnoszących się do możliwości pobierania opłaty miejscowej i doprowadzenie do stanu, w którym opłata ta będzie pobierana tylko w miejscowościach dotrzymujących standardów jakości powietrza, tak jak wynika to z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851). Niektóre gminy pobierały opłatę miejscową w miejscowościach, ustalonych jeszcze przez wojewodów i minimalne warunki klimatyczne (m.in. osiągnięcie wymaganej jakości powietrza) nie musiały być w nich spełnione. Odmierna sytuacja występowała w przypadku ustalenia przez rady gmin po 15 stycznia 2008 r. listy miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową.
- *Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym (P/18/098)*. Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie*. W wyniku kontroli NIK sformułowała dwa wnioski odnoszące się do zagadnień związanych z tematyką kontroli, tj.:
 - wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących określenia standardów prowadzenia leczenia uzdrowiskowego, o jakich mowa w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.), aby zapewnić odpowiednią jakość zabiegów wykonywanych w leczeniu uzdrowiskowym. Umożliwi to ocenę sposobu wykonania zabiegów leczniczych i zastosowania właściwej ilości naturalnych surowców leczniczych;
 - wprowadzenia w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 496, ze zm.), regulacji prawnych, dotyczących określenia warunków przechowywania naturalnych surowców leczniczych. Doprowadzi to do wyeliminowania przypadków stosowania substancji, które umieszczono w nieoznakowanych opakowaniach, stosowania niejednoznacznych nazw używanych surowców lub produktów oraz niewłaściwego przechowywania naturalnych surowców leczniczych (np. w rozerwanych opakowaniach na wolnym powietrzu bez zadaszenia, bez osłony przed słońcem, wiatrem czy opadami).

2.3. 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 Unii Europejskiej.

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 2018 r., w podziale na poszczególne kategorie, przedstawiono w schemacie nr 1.

Schemat 1. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, według wybranych kategorii

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Uszczuplenie środków lub aktywów	31 569	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	27 295	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	445 201	Kwoty, których wydatkowanie stanowiło naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego
Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	5 134	Kwoty, których wydatkowanie nie stanowiło wprowadzenie naruszenia przepisów prawa, natomiast było następstwem ujawnionych w trakcie kontroli działań stanowiących takie naruszenie
Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	137 244	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.

Ujawniona w wyniku kontroli NIK wysokość **kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 445 201 tys. zł.** Na ten wynik składają się m.in. efekty uzyskane w następujących kontrolach:

- *Wykonania budżetu państwa w 2017 r. (P/18/001).* Wykazane w trakcie kontroli kwoty wydatkowane w związku z naruszeniem zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych wyniosły łącznie 73 224 tys. zł. Dotyczyły one zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, z tego kwota:
 - 48 582 tys. zł dotyczyła wydatków poniesionych przez 4 Regionalną Bazę Logistyczną we Wrocławiu;
 - 24 642 tys. zł dotyczyła wydatków poniesionych przez 43 Wojskowy Oddział Gospodarczy JW 5350 w Świętoszowie.
- *Sprawowanie nadzoru nad programami i projektami realizowanymi na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) (I/16/001).* W umowie dotyczącej projektu pt. *Wóz wsparcia bezpośredniego NCBR* zobowiązało się na rzecz wykonawcy do wypłaty w 2013 r. środków finansowych w wysokości 32 059 tys. zł, które wypłaciło w grudniu 2013 r. bez uzyskania jakichkolwiek efektów z poniesionych nakładów, czym naruszyło zasadę gospodarki finansowej, o której mowa w ustawie o finansach publicznych. Wydatkowanie środków było zbędne, gdyż umowa dopuszczała możliwość wypłaty pierwszej zaliczki w terminie do 22 stycznia 2014 r., a do czasu otrzymania zaliczki wykonawca i współwykonawcy zobowiązani byli do finansowania projektu ze środków własnych (w 2013 r. nie ponieśli oni żadnych kosztów realizacji projektu).
- *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych w 2017 r. (P/18/001).* Kontrola wykazała, że Ministerstwo Zdrowia wydatkowało z naruszeniem prawa 35 337 tys. zł, z tego:
 - 23 941 tys. zł na zakup dentobusów przez Ministra Zdrowia niezgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych;
 - 7 466 tys. zł przyznanej dotacji na zakup aparatury medycznej dla Dolnośląskiego Centrum Onkologicznego – Filia w Legnicy, które nie posiadało statusu świadczeniodawcy realizującego leczenie onkologiczne;
 - 3 930 tys. zł Minister Zdrowia niezgodnie z przeznaczeniem przyznał i przekazał Instytutowi Kardiologii w Warszawie środki na zakup aparatu angiograficznego wraz z wyposażeniem, który został zakupiony z kredytu kupieckiego (zakup sfinansowano długoterminowym kredytem kupieckim) na siedem miesięcy przed przyznaniem dotacji. Pomimo posiadania takiej informacji, Minister Zdrowia udzielił dofinansowania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, która mogła być przeznaczona na „zakupy aparatury i sprzętu medycznego”.
- *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy (P/17/050).* Starostwo Powiatowe w Belchatowie wydatkowało z naruszeniem prawa 26 249 tys. zł, z czego kwota 25 520 tys. zł to wykorzystywane w latach 2010-2017 niewydatkowane w roku poprzednim środki, uzyskane z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, poprzez ich wydatkowanie na zadania inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna.

III. Działalność kontrolna

- Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim (P/17/064). Kontrola wykazała, że spółka Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. wydatkowała z naruszeniem prawa 24 965 tys. zł, z czego kwota 21 910 tys. zł stanowiła wartość zleconych robót w ramach udzielonych zamówień publicznych na roboty dodatkowe w trybie z wolnej ręki, pomimo że nie wystąpiły przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

W kategorii **kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami** NIK wykazała nieprawidłowości na kwotę **137 244 tys. zł**, a wpływ na nią miały m.in. ustalenia kontroli:

- Wybrane aspekty funkcjonowania Bytomskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o. w Bytomiu (S/17/008). Spółka w sposób niegospodarny wydatkowała kwotę 42 582 tys. zł m.in. na:
 - wypłatę członkom zarządu nagród za rok 2014, pomimo odnotowania w tym roku straty finansowej oraz znaczącego obniżenia płynności finansowej spółki;
 - wyższą, niż wynikało to z uchwał, wypłatę wynagrodzeń członkom zarządu oraz Radzie Nadzorczej;
 - wypłatę byłym prezesom spółki odszkodowań z naruszeniem podstaw prawnych;
 - nabycie nieruchomości gruntowych zlokalizowanych przy ul. Strzelców Bytomskich i Magdaleny w Bytomiu, bez weryfikacji interesu ekonomicznego spółki związanego z ich zakupem, np. potwierdzonego analizą opłacalności ich nabycia;
 - zakup nieruchomości wraz z ujęciem wody w Tamowskich Górach, który nie przyniósł oczekiwanych efektów gospodarczych;
 - prowadzenie szerokiej działalności sponsoringowej, w oderwaniu od charakteru prowadzonej działalności spółki oraz jej możliwości finansowych jak również bez próby określenia wymiernych efektów, jakie miała przynieść prowadzona działalność sponsoringowa. W latach 2012-2016 wydatki na reklamę i reprezentację systematycznie zwiększano, mimo ponoszenia przez spółkę wysokich strat finansowych.
- Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych w 2017 r. (P/18/001). W wyniku kontroli NIK ustaliła, że z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami Minister Zdrowia przekazał Uniwersyteckiemu Szpitalowi Klinicznemu kwotę 16 456 tys. zł na zakup dwóch rezonansów magnetycznych, dla których nie było przygotowanych odpowiednich pomieszczeń do ich eksploatacji, co wskazuje na niewypełnienie zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.

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 2018 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **43 889 tys. zł**.

Schemat 2. Korzyści finansowe uzyskane w 2018 r.

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Pozyskane pożytki finansowe	20 844	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	23 034	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	11	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 pozyskane pożytki finansowe (faktycznie pozyskane w 2018 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:

- *Działalność specjalnych stref ekonomicznych* (P/18/016), gdzie Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Katowicach, realizując wniosek pokontrolny NIK, dokonała korekty naliczenia podatku CIT za lata 2015-2017, co skutkowało wzrostem dochodów budżetu państwa o kwotę 10 040 tys. zł zaliczoną do pożytków finansowych.
- *Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* (P/16/064). Pozyskane pożytki finansowe na kwotę 5 215 tys. zł stanowią przychody z umów przechowywania dokumentacji, przekazane przez archiwa państwowe z rachunku sum na zlecenie na rachunek dochodów budżetu państwa, w wykonaniu wprowadzonego w realizację wniosku pokontrolnego po kontroli NIK w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w Warszawie.
- *Informatyzacja wybranych podmiotów leczniczych z terenu województwa podlaskiego* (I/16/004). Kontrola NIK przeprowadzona w Uniwersyteckim Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Białymstoku wykazała nieprawidłowość polegającą na nienaliczeniu wykonawcy umowy na informatyzację Szpitala kar umownych w związku z opóźnieniami wykonawcy w usuwaniu błędów wdrożonych programów informatycznych. W wyniku ustaleń kontroli Szpital naliczył kary w łącznej wysokości ponad 2 680 tys. zł.

Oszczędności finansowe (odpowiadające wielkości obniżenia kosztów lub wydatków, które nastąpiło lub nastąpi w przyszłości w wyniku działań naprawczych, podjętych w związku z informacją lub wnioskami po zakończeniu kontroli) były efektem m.in. kontroli:

- *Przygotowanie, realizacja, finansowanie i utrzymanie aquaparku w Rudzie Śląskiej* (I/15/007), gdzie oszczędności finansowe spółki wyniosły 13 000 tys. zł i były wynikiem zmniejszenia wysokości odsetek od kredytu. Na skutek czynności kontrolnych NIK spółka zawarła nową, korzystniejszą umowę kredytu inwestycyjnego (refinansowego) z Bankiem Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem na spłatę kredytu w mBanku Hipotecznym SA.
- *Oddziaływanie nieczynnych zakładów górniczych prowadzone w związku z likwidacjami kopalń* (P/14/079). Uzyskane w związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK oszczędności finansowe w wysokości 6 354 tys. zł przez Centralną Pompownię „Bolko” sp. z o.o. w Bytomiu, odpowiadają prognozowanemu obniżeniu kosztów zakupu energii elektrycznej w latach 2017-2019. Spółka CP Bolko w okresie objętym kontrolą dokonywała zakupów energii elektrycznej oraz usług jej przesyłu z pominięciem uprzedniego obowiązku udzielenia zamówienia publicznego przy zastosowaniu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Po wnioskowanym przez NIK przeprowadzeniu postępowania uzyskana średnia cena energii elektrycznej uległa obniżeniu.
- Zgodnie z zasadami ewidencji finansowych rezultatów kontroli trzeci rok z rzędu i jednocześnie po raz ostatni NIK wykazała efekty na kwotę 3 680 tys. zł z kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – cz. 70 Komisja Nadzoru Finansowego* (P/15/001). W wystąpieniu pokontrolnym z 27 kwietnia 2015 r. (skierowanym do NBP) NIK wniosła o odstąpienie od refundowania Komisji Nadzoru Finansowego przez NBP części składki członkowskiej wnoszonej do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, gdyż nie było do tego podstawy prawnej. Wniosek był realizowany począwszy od 2016 r. NBP zaprzestał refundacji składki, w wyniku czego całą składkę ponosi KNF w ciężar budżetu państwa w części 70. Różnica w systemie finansowania jest taka, że NBP, refundując składkę, robił to ze środków własnych, co pomniejszało najbliższą wpłatę z zysku, KNF natomiast całość środków na swoje finansowanie pozyskuje z wpłat, jakie wnoszą podmioty nadzorowane.

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 renegotiacje 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: renegotiacja 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 renegotiacji 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.

W marcu 2018 r. spółka Autostrada Wielkopolska SA wpłaciła na rachunek sum depozytowych Ministra Finansów, prowadzony dla Sądu Okręgowego w Poznaniu kwotę 1 380 045 107,12 zł.

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 2018 r., wyniosły **1 550 tys. zł**. Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli¹³ 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.

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

Schemat 3. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wykazane w 2018 r.

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej	1 023	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	527	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 2018 r. były efektem m.in. kontroli:

- Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe (P/17/016) – w wyniku przeprowadzonej kontroli w Zakładzie Ceramiki Budowlanej w upadłości likwidacyjnej w Chmielowie NIK uznała za niezasadne uznanie przez kontrahentów za koszt kwalifikowany i wnioskowanie o uznanie za refundację wydatków na pokrycie kosztów projektu linii technologicznej w wysokości 960 tys. zł, ponieważ wykonanie projektu linii technologicznej nastąpiło przed początkiem okresu kwalifikowalności wydatków, a wydatki na projekt ostatecznie nie stanowiły kosztu dla przedsiębiorcy.

2.4. 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 2018 r. do 31 grudnia 2018 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 96 zawiadomień.

Tabela 6. Liczba zawiadomień skierowanych przez NIK w 2018 r.

Lp.	Zawiadomienia skierowane do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów	Liczba zawiadomień
1.	Prokuratury	62
2.	Naczelników urzędów skarbowych	2
3.	Centralnego Biura Antykorupcyjnego	2
4.	Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego	23
5.	Policji	2
6.	Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska	1
7.	Wojewody Łódzkiego	1
8.	Marszałka Województwa Łódzkiego	1
9.	Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego	2
	Razem	96

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 66 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw, którymi objęto 76 osób. Kwalifikację prawną tych czynów wskazano w tabeli nr 7.

III. Działalność kontrolna

Tabela 7. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), przekazane przez NIK w 2018 r. organom ścigania, według kwalifikacji prawnej czynów przyjętej przez NIK

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba czynów
1.	Niezgłoszenie do rejestracji zbioru danych osobowych przez osobę do tego zobowiązaną (art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych)	17
2.	Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 k.k.)	13
3.	Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciężących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 k.k.)	9
4.	Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości w zb. z art. 61 § 1 k.k.s.)	7
5.	Poświadczenie nieprawdy w dokumentach przez funkcjonariusza publicznego lub osobę upoważnioną do wystawienia tego dokumentu co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 271 k.k.)	6
6.	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)	6
7.	Wprowadzenie do obrotu lub przechowywanie w celu wprowadzenia do obrotu produktu leczniczego, nie posiadając pozwolenia na dopuszczenie do obrotu (art. 124 ustawy – Prawo farmaceutyczne) oraz bez wymaganego zezwolenia podejmowanie lub wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania lub importu produktu leczniczego (art. 125 ustawy – Prawo farmaceutyczne)	4
8.	Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyludzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 k.k.)	4
9.	Przestępstwo określone w art. 90 prawa budowlanego, polegające na wybudowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia bądź zgłoszenia	3
10.	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.)	3
11.	Przekazywanie nieprawdziwych danych statystycznych (art. 56 ustawy o statystyce)	2
12.	Przetwarzanie danych osobowych, które jest niedopuszczalne albo bez wymaganego uprawnienia (art. 107 ustawy o ochronie danych osobowych)	2
Razem		76

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 najczęściej wskazywano czyny wypełniające znamiona przestępstw:

- określone w art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych, polegające na niezgłoszeniu do rejestracji przez osobę do tego uprawnioną zbioru danych osobowych. Przykładem są zawiadomienia skierowane przez Delegaturę NIK w Białymstoku po kontroli *Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim* (P/17/062);
- określone w art. 296 k.k., polegające na nadużyciu uprawnień bądź niedopełnieniu obowiązków w zakresie zajmowania się sprawami majątkowymi przez osoby do tego obowiązane, które wyrządziły znaczną bądź w wielkich rozmiarach szkodę majątkową. Przykładem jest zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK w Katowicach po kontroli *Wybrane zagadnienia funkcjonowania Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach* (I/16/001) oraz zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK we Wrocławiu po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa przez instytucje kultury* (P/18/001);
- określone w art. 271 k.k. polegające na tym, że funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu poświadczyla w nim nieprawdę. Przykładem są zawiadomienia skierowane przez Delegaturę NIK w Poznaniu po kontroli *Działanie organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej* (P/17/082) oraz Departament Obrony Narodowej po kontroli *Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi* (P/17/037);
- określone 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 jest zawiadomienie skierowane po kontroli *Prawidłowość realizacji projektu „Fabryka czasu – stworzenie i wdrożenie 3 innowacyjnych e-usług związanych z aktywnością sportową”* (I/17/003);

- określone 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 Rzeszowie po kontroli *Sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przez Gminę Sieniawa* (I/18/005);
- określone 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 są zawiadomienia skierowane przez Delegaturę NIK we Wrocławiu po kontroli *Działalność samorządowych instytucji kultury* (P/18/022) oraz kontroli *Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych* (P/17/029);
- określone w art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, polegające na dopuszczeniu do nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Przykładem tego jest zawiadomienie skierowane przez Delegaturę we Wrocławiu po kontroli *Wykonanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy* (P/18/103).

W 2018 r. Izba została poinformowana o zakończeniu postępowania łącznie w 62 sprawach. Dane przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 8. Wyniki postępowań dotyczących zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (przekazane NIK informacje dotyczą zawiadomień skierowanych w roku 2018 i w latach wcześniejszych)

Lp.	Wyniki postępowań	Dotyczy spraw skierowanych przed 2018 r.	Dotyczy spraw skierowanych w 2018 r.
1.	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	3	-
2.	Odmowa wszczęcia postępowania	-	24
3.	Decyzje umarzające postępowanie:	21	13
3.1.	– czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.)	-	-
3.2.	– wobec braku znamion czynu zabronionego lub braku dowodów popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.)	20	11
3.3.	– wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.)	-	1
3.4.	– wobec śmierci podejrzanego (art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k.)	1	1
4.	Wyroki sądu, w tym:	1	-
4.1.	– skazujący	1	-
4.2.	– warunkowe umorzenie	-	-
	Razem	25	37

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

Na postanowienia o umorzeniu postępowania złożono 21 zażaleń, z tego: osiem nie zostało uwzględnionych, dziewięć uwzględniono, a w czterech brak jest informacji co do sposobu rozstrzygnięcia.

Na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania złożono dziewięć zażaleń, z których jedno zostało uwzględnione, dwa nieuwzględnione, a sześć spraw pozostaje bez rozpoznania.

Należy zwrócić uwagę, iż wzrosła liczba postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia, na które nie złożono zażaleń ze względu na depenalizację zarzucanego czynu karalnego, określonego w art. 53 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.). Depenalizacja tego czynu nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000), która m.in. uchylila obowiązywanie tego przepisu. Zgodnie z bowiem art. 4 § 1 k.k., jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

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 zależy wyłącznie od organów ścigania. Organy te, po przeprowadzeniu czynności dowodowych w oparciu o przepisy kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu

III. Działalność kontrolna

postępowania w sprawach o wykroczenia, mogą dokonać innej niż NIK oceny prawno-karnej ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie wypełnienia znamion strony podmiotowej przez osoby odpowiedzialne za te nieprawidłowości. Izba, kierując zawiadomienie do tych organów, załącza bowiem wyłącznie dowody zebrane w toku postępowania kontrolnego.

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia lub innego czynu

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń i innych czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność ustawowa, Najwyższa Izba Kontroli skierowała 30 zawiadomień, które dotyczyły razem 456 czynów karalnych.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń Najwyższa Izba Kontroli skierowała 27 zawiadomień, które dotyczyły 453 czynów karalnych, w tym:

- 22 zawiadomienia do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, które dotyczyły 431 czynów karalnych, w tym:
 - 14 zawiadomień dotyczących wyłącznie czynów wypełniających dyspozycję art. 93 pkt 8 prawa budowlanego, polegającego na niespełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1 prawa budowlanego, tj. nieprzeprowadzenia okresowej kontroli obiektów budowlanych w okresie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę, co dotyczyło 395 czynów;
 - trzy zawiadomienia dotyczące wyłącznie czynów wypełniających dyspozycję art. 93 pkt 9 prawa budowlanego polegających na niespełnieniu, określonych w art. 63 lub art. 64 ust. 1 i 3, obowiązków przechowywania dokumentów związanych z obiektem budowlanym lub prowadzenia książki obiektu budowlanego, co dotyczyło 23 czynów;
 - pięć zawiadomień dotyczących czynów wypełniających dyspozycję art. 93 pkt 8 i art. 93 pkt 9 prawa budowlanego, co dotyczyło 13 czynów;
- dwa zawiadomienia do Policji, które dotyczyły trzech czynów karalnych, w tym:
 - jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia jednego czynu z art. 93 pkt 8 prawa budowlanego,
 - jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia dwóch czynów z art. 93 pkt 9 prawa budowlanego,
- dwa zawiadomienia do Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, które dotyczyły 12 czynów karalnych, w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia określonego w art. 100 pkt 11 ustawy z dnia 25 stycznia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.) polegającego na zatrudnianiu osób nieposiadających orzeczeń lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby;
- jedno zawiadomienie do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska dotyczące podejrzenia popełnienia wykroczenia określonego w art. 180a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.), polegające na niezłożeniu w przepisany termin sprawozdania w zakresie baterii i akumulatorów, o których mowa w art. 73 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 6 ustawy o odpadach, które dotyczyło siedmiu czynów;

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, Najwyższa Izba Kontroli skierowała trzy zawiadomienia, które dotyczyły trzech czynów:

- jedno zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczące naruszenia obowiązku określonego w art. 55 ust. 1 i 2 prawa budowlanego w zw. z art. 57 ust. 1 prawa budowlanego polegającego na użytkowaniu obiektów budowlanych bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na ich użytkowanie, które dotyczyło dwóch czynów,
- jedno zawiadomienie do Wojewody Łódzkiego o podejrzeniu popełnienia czynu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.) dotyczącego zaprzestania działalności leczniczej bez zachowania trybu określonego w art. 34 ww. ustawy, dotyczące jednego czynu,
- jedno zawiadomienie do Marszałka Województwa Lubelskiego dotyczące wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa (bez wymaganej zgody uprawnionego do tego organu), w zakresie udzielenia pozwolenia na usunięcie drzew i krzewów.

Najczęściej ujawnianymi w 2018 r. wykroczeniami były czyny wypełniające znamiona art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego, polegające na niewykonywaniu obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych i niespełnieniu, określonego w art. 63 lub art. 64 ust. 1 i 3 prawa budowlanego, obowiązku przechowywania dokumentów związanych z obiektem budowlanym lub prowadzenia książki obiektu budowlanego. Przykładem tego są zawiadomienia skierowane przez Delegaturę NIK w Katowicach po kontroli *Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych (P/17/029)*, przeprowadzonej w Ośrodku Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku Centralnego Ośrodka Sportowego.

W sprawach skierowanych w 2018 r., dotyczących wykroczeń i innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, Izba została poinformowana w 21 sprawach o sposobie ich rozpatrzenia w następujący sposób:

- w 13 sprawach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o przeprowadzeniu kontroli i ukaraniu mandatem karnym,
- w trzech sprawach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o przeprowadzeniu czynności kontrolnych,
- w jednej sprawie Komenda Policji skierowała do Sądu Rejonowego wnioski o ukaranie,
- w jednej sprawie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przeprowadził kontrolę i nałożył mandat karny,
- w jednej sprawie Wojewoda wszczął postępowanie administracyjne,
- w jednej sprawie Wojewódzki Inspektor Sanitarny nałożył mandat karny,
- w jednej sprawie Marszałek Województwa Lubelskiego przekazał sprawę zgodnie z właściwością do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Chełmie celem podjęcia działań.

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

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴, skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 58 zawiadomień. Ujawniono w nich 259 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 75 osób, natomiast trzy zawiadomienia zostały skierowane „w sprawie”. Spośród przesłanych zawiadomień do właściwych organów jedno zawiadomienie zawierało informacje niejawne, więc dane dotyczące tej sprawy nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu.

Podobnie jak w latach poprzednich zarzuty naruszania dyscypliny finansów publicznych dotyczyły przede wszystkim kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek.

Tabela 9. Wykaz zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2018 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)	148
2.	Czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (art. 17)	39
3.	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)	19
4.	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)	16
5.	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)	12
6.	Niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2)	10

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.

III. Działalność kontrolna

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Liczba czynów ^{1/}
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)	9
8.	Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości ¹⁵ (art. 18 pkt 1)	2
9.	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)	1
10.	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
11.	Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 18c pkt 3)	1
12.	Niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 18b pkt 1)	1
Razem		259

^{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). Dane nie obejmują czynów z zawiadomienia niejawnego.

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 2018 r. – 58,26%, w 2017 r. – 26,85%, w 2016 r. – 2,03%);
- czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (w 2018 r. – 15,35%, w 2017 r. – 21,14%, w 2016 r. – 4,63%);
- 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 (w 2018 r. – 7,48%, w 2017 r. – 16,11%, w 2016 r. – 0,42%);
- 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 2018 r. – 5,57%, w 2017 r. – 16,11%, w 2016 r. – 1,05%).

W dniu 1 października 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁶, która m.in. dodała do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych art. 9a. Ustawodawca w przedmiotowym przepisie określił, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie subwencji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania tej subwencji, wydatkowanie subwencji niezgodnie z przeznaczeniem oraz niedokonanie w terminie zwrotu subwencji należnej wysokości dla podmiotów nauki i szkolnictwa wyższego. W dniu 19 września 2018 r. na mocy ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw¹⁷ ustawodawca dodał art. 18d, w myśl którego, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zamiast przepisów

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1693).

¹⁷ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669).

o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi i postępowanie zostało wszczęte w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, do oceny zachowań związanych z przygotowaniem i zawarciem umowy, i poprzedzającym je postępowaniem, stosuje się przepisy ustawy dotyczące naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych.

Na przestrzeni ostatnich pięciu lat można mówić o spadkowej tendencji ujawnianych przypadków wskazujących na popełnienie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych i liczby zawiadomień skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych¹⁸.

Spośród spraw zawisłych w 2018 r. na skutek zawiadomień NIK 26 postępowań przed rzecznikami pozostaje w toku. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje informacjami, że w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 19 wniosków o ukaranie wobec 21 osób. W 12 przypadkach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające. W jednym przypadku odstąpiono od uzupełnienia zwróconego zawiadomienia.

Tabela 10. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2018 r.

Lp.	Wyniki postępowań przed rzecznikiem dyscypliny finansów publicznych	Dotyczy spraw skierowanych przed 2018 r. ^{1/}	Dotyczy spraw skierowanych w 2018 r. ^{1/}
1.	Odmowa wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym:	11	7
1.1.	- z powodu braku znamion naruszenia ^{2/}	8	4
1.2.	- ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu ^{3/}	2	-
1.3.	- z powodu przedawnienia karalności	1	2
1.4.	- zarzucanego czynu nie popełniono	-	1
1.5.	- ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie	-	-
2.	Umorzenie postępowania wyjaśniającego, w tym:	7	5
2.1.	- z powodu braku znamion naruszenia ^{2/}	6	5
2.2.	- ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu ^{3/}	1	-
2.3.	- zarzucanego czynu nie popełniono	-	-
2.4.	- ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie	-	-
3.	Skierował wniosek o ukaranie	14	19
	Razem	32	31

^{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 niewszczęcia 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 zwinionym; znikoma szkodliwość czynu nie wyłącza jego „przestępczości”, pozwala jednak na odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności za to naruszenie.

Ponadto w 2018 r. rzecznicy wydali sześć zarządzeń o zwrocie zawiadomienia, w tym w jednym przypadku o częściowym zwrocie zawiadomienia. Po uzupełnieniu pięć zawiadomień skierowano ponownie. W dwóch przypadkach rzecznicy zwrócili się o złożenie dodatkowych wyjaśnień.

Zawieszone zostały dwa postępowania wyjaśniające, ze względu na toczące się o te same czyny postępowania karne, w tym jedno w związku z zawiadomieniem skierowanym w 2018 r., a jedno w związku z zawiadomieniem skierowanym przed 2018 r.

Dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli w ubiegłym roku 13 zażeń do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na postanowienia właściwych rzeczników o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu wszczętego postępowania wyjaśniającego, w tym cztery w związku z zawiadomieniami skierowanymi w 2018 r., a dziewięć w związku z zawiadomieniami skierowanymi przed 2018 r. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w postępowaniach odwoławczych dotyczących zawiadomienia skierowanego przez NIK w 2018 r. wydał jedno postanowienie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia oraz w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

¹⁸ Przykładowo w 2013 r. było 139 zawiadomień, w 2014 r. – 102, w 2015 r. – 88, w 2016 r. – 67, w 2017 r. – 71 zawiadomień.

W pięciu sprawach NIK został poinformowany o sposobie ukarania w wyniku postępowań zainicjowanych zawiadomieniami przesłanymi przed 2018 r., w tym w trzech przypadkach uznano obwinionego za winnego i odstąpiono od wymierzenia kary, w jednym przypadku uznano obwinionego za winnego i wymierzono karę upomnienia, w jednym przypadku umorzono postępowanie.

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). Izbie nie służą tu prawa strony i dlatego nie jest przez komisje informowana o treści orzeczenia.

3. Działania w obszarze metodyki kontroli

3.1. Rozwój metodyki kontroli

Prace nad rozwojem metodyki kontroli koncentrowały się w 2018 r. na następujących obszarach:

- opracowanie i aktualizacja wytycznych dotyczących prowadzenia kontroli,
- opracowanie i aktualizacja wzorów dokumentów kontrolnych: programu kontroli i wystąpienia pokontrolnego,
- 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.

Zmodyfikowane zostały wzory dwóch kluczowych dokumentów kontrolnych, tj. programu kontroli i wystąpienia pokontrolnego. Celem zmian w programie kontroli było ściślejsze powiązanie zakresu badań i kryteriów ocen z analizą ryzyka. Ponadto usystematyzowano strukturę dokumentu w celu ściślejszego powiązania wystąpień pokontrolnych z programem kontroli oraz położono większy nacisk na czytelność wyznaczników będących podstawą ocen stanu faktycznego i zmodyfikowano skalę stosowanych ocen. Zmiany wzoru wystąpienia pokontrolnego dotyczyły ujednolicenia sposobu prezentacji wyników kontroli i ściślejszego powiązania dokumentu z programem kontroli.

Przy opracowaniu zmian wykorzystano wyniki dotychczasowych doświadczeń, związanych z procesem orzecznictwem, dotyczącym zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Wprowadzenie nowych wzorów było konsultowane w gronie doświadczonych kontrolerów, w tym osób prowadzących zajęcia na aplikacji kontrolerskiej, a następnie opiniowane przez wszystkie jednostki kontrolne NIK. Wraz ze wzorami przygotowane zostały również zasady opracowania wystąpienia pokontrolnego i programu kontroli.

Prowadzone były także prace nad uregulowaniem kwestii związanych z coraz powszechniej wykorzystywaną dokumentacją elektroniczną – tworzeniem i archiwizowaniem dokumentów elektronicznych oraz opatrywaniem ich podpisem elektronicznym.

Innym istotnym obszarem stanowiącym przedmiot prac metodycznych było przetwarzanie danych osobowych w postępowaniu kontrolnym, w tym danych osobowych pozyskiwanych w wersji elektronicznej. Prace nad rozwojem metodyki kontroli wspartej informatycznie skupiały się głównie na skutecznym i bezpiecznym pozyskaniu danych z systemów informacyjnych, opracowaniu metod i narzędzi do anonimizacji i pseudonimizacji danych osobowych w elektronicznych zbiorach danych oraz nad narzędziami do obsługi dokumentów elektronicznych. Metodyka audytorskiej analizy danych dotyczących kontrolowanych zagadnień, badania analitycznego ksiąg rachunkowych (autorski projekt NIK o nazwie FK-skan) oraz statystycznego lub niestatystycznego doboru próby (jednostek i spraw) do kontroli opierała się w dużej mierze na kompleksowych rozwiązaniach wypracowanych w latach ubiegłych.

Nowe zagadnienia metodyczne, w tym dotyczące wykorzystania dokumentów elektronicznych w kontroli oraz anonimizacji i pseudonimizacji, są przedmiotem szkoleń, które rozpoczęły się w 2018 r. Bezpośrednie wsparcie kontrolerów w sprawach stosowania metodyki kontroli w środowisku informatycznym realizowane jest przez Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego Kontroli, w skład którego wchodzi kontrolerzy z poszczególnych jednostek kontrolnych NIK.

3.2. System zapewnienia jakości procesu kontrolnego

System zapewnienia jakości (SZJ) procesu kontrolnego funkcjonuje w Najwyższej Izbie Kontroli od 2014 r. i uwzględnia zarówno aktualne uwarunkowania prawne i organizacyjne NIK, jak i standardy międzynarodowe, tj. Standardy Kontroli Jakości INTOSAI (ISSAI 40) oraz Międzynarodowe Standardy Kontroli Jakości 1 (MSKJ1) opracowane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC). System obejmuje cały proces kontrolny, począwszy od planowania kontroli, poprzez postępowanie kontrolne, w ramach którego ma miejsce przygotowanie, przeprowadzenie oraz prezentacja wyników kontroli, a kończąc na działaniach następczych.

Jednym z określonych w ramach SZJ narzędzi służących do uzyskania odpowiedniej jakości kluczowych dokumentów opracowanych w ramach postępowania kontrolnego jest przegląd jakości zadania kontrolnego, odpowiadający standardom MSKJ1, ISSAI 40 i ISSAI 1220. Przegląd polega na poddaniu programów kontroli, wystąpień pokontrolnych i informacji o wynikach kontroli, przed ich zatwierdzeniem, 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.

System SZJ, jak każdy system jakości, wymaga dokumentowania procesu kontroli jakości, przy czym całość dokumentacji prowadzona jest wyłącznie w formie elektronicznej. Pozwala to z jednej strony na szybki obieg informacji i minimalizację dokumentów drukowanych, a z drugiej na stałe monitorowanie funkcjonowania systemu. Efektem monitorowania było wprowadzenie w 2016 r. pewnych uproszczeń w systemie (rezygnacja z niektórych kwestionariuszy) oraz wprowadzenie wytycznych doprecyzowujących zasady dokonywania ocen. Ten ostatni element dotyczył w szczególności oceny wykonania zadania przez uczestników procesu.

W ramach systemu zapewnienia jakości dokonuje się w NIK dwa razy w roku ocen kontroli zakończonych informacją o wynikach kontroli. Ocen informacji dokonuje powołany w tym celu zespół, który analizuje m.in. stopień realizacji zakładanych celów kontroli, istotność stwierdzonych nieprawidłowości, uzyskanie istotnej wartości dodanej. Oceny powyższe są podstawą do wyróżnienia przez Prezesa NIK nagrodami finansowymi koordynatorów i kontrolerów biorących udział w najwyższej ocenianych kontrolach.

3.3. 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 są nieco odmienne 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 aktualizowana w powiązaniu z rejestrami i systemami zewnętrznymi (rejestry publiczne, otwarte dane, systemy sprawozdawcze). 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. Na tym etapie ważna jest również umiejętność korzystania z zewnętrznych zasobów informacyjnych, w tym zasobów Głównego Urzędu Statystycznego. Zdobyć takich umiejętności służyły m.in. szkolenia w zakresie obsługi Banku Danych Lokalnych i systemu STRATEG, jakie pracownicy GUS przeprowadzili dla kontrolerów NIK.

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). NIK korzysta w kontrolach z centralnych baz danych, w tym baz Narodowego Funduszu Zdrowia, czy hurtowni danych skarbowych WHTAX, ale najczęstszym źródłem szczegółowych danych są lokalne systemy informatyczne kontrolowanych podmiotów. 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.

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 2001 r. 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 próby do badania oraz importu i audytorskiej analizy danych. Program pozwala na dobór próby z zastosowaniem większości stosowanych w praktyce metod statystycznych, w tym na dobór technikami mieszanymi. Ponadto program posiada funkcje podpisu cyfrowego danych, anonimizacji i pseudonimizacji danych osobowych, importu danych zapisanych w różnych formatach, w tym danych z systemu bankowości elektronicznej, standardowych analiz audytorskich (klasyfikacja, stratyfikacja, wiekowanie, luki, duplikaty, powiązania, statystyki opisowe danych) oraz specyficzne funkcje analityczne dostosowane do zasad rachunkowości jednostek sektora publicznego (klasyfikacje budżetowe, badanie danych na okoliczność zgodności z obowiązującymi zasadami rachunkowości budżetowej).

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 roku 2018 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.

ROZDZIAŁ IV

Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi instytucjami państwa

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej
2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej
3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów
4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej

Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny, niezależny od władzy wykonawczej, organ kontroli państwowej podlega wyłącznie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Na podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi wskazuje wprost art. 202 ust. 2 Konstytucji RP. Współpraca z Sejmem zajmuje więc specjalne miejsce w działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli dostarcza parlamentowi, innym organom władzy publicznej oraz społeczeństwu, rzetelnych informacji o stanie państwa w kontrolowanych przez nią obszarach.

W ramach realizowania swojej funkcji kontrolnej Sejm korzysta z informacji Najwyższej Izby Kontroli, opiera się na opinii Najwyższej Izby Kontroli w trakcie corocznej debaty nad wykonaniem przez rząd ustawy budżetowej, zaś efektem dokonanej przez NIK oceny w tym obszarze jest udzielenie bądź odmowa udzielenia absolutorium rządowi.

W 2018 r. NIK przedłożyła Sejmowi – oprócz *Sprawozdania z działalności NIK w 2017 roku* – 190 informacji związanych z działalnością kontrolną Izby. W wyniku kontroli sformułowanych zostało i przekazanych Sejmowi również 140 wniosków *de lege ferenda*.

Zarówno Konstytucja RP¹, jak i ustawa o NIK² nakłada na Najwyższą Izbę Kontroli obowiązek przedstawienia Sejmowi corocznego sprawozdania ze swojej działalności. Tryb wykonywania przez Najwyższą Izbę Kontroli obowiązków wobec Sejmu i jego organów określa również Regulamin Sejmu RP.

Sejm i jego organy oddziałują na Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze organizacyjnym – Marszałek Sejmu, poprzez zatwierdzanie statutu NIK, określa m.in. organizację wewnętrzną Izby. Sejm bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu, powołuje Prezesa NIK – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. Wiceprezesów NIK powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa NIK. Sejm ma również wpływ na kształtowanie planu pracy NIK poprzez zlecenie przeprowadzenia określonych kontroli oraz zgłaszanie sugestii tematów kontroli. NIK prezentuje Sejmowi RP i jego organom wyniki przeprowadzonych kontroli.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów³, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Sprawozdania z wyników kontroli zleconych przez Sejm i jego organy (Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe) oraz przeprowadzonych na wniosek Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli są przez Najwyższą Izbę Kontroli przedkładane Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Ani Sejm, ani jego organy nie mają natomiast wpływu na przebieg wykonywanych przez NIK kontroli oraz na treść ustaleń kontrolnych NIK. Uprawnienia Sejmu i jego organów, mieszczące się w ustrojowej zasadzie podległości Sejmowi, nie ograniczają więc niezależnego wykonywania przez NIK funkcji kontrolnej.

Zgodnie z zapisami ustawy o NIK nie rzadziej niż raz na trzy lata przeprowadza się audyt zewnętrzny w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej Najwyższej Izby Kontroli⁴. Przeprowadzenie audytu zewnętrznego zleca Marszałek Sejmu podmiotowi wybranemu zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych⁵.

1.1. Sugestie tematów kontroli zgłoszone do planu pracy NIK

Najwyższa Izba Kontroli badania kontrolne przeprowadza na podstawie planu pracy Najwyższej Izby Kontroli, uchwalanego corocznie przez Kolegium NIK. W trakcie prac planistycznych Izba uwzględnia propozycje tematów kontroli składane przez organy Sejmu RP oraz Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich. Badania kontrolne w sugerowanych przez organy władzy publicznej obszarach są realizowane przez NIK w trybie kontroli planowych bądź doraźnych.

Propozycje sejmowych komisji, zwane sugestiami, w odróżnieniu od zleceń w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, nie są dla NIK wiążące i mogą być zrealizowane w innej formie bądź czasie, albo też pozostać bez realizacji.

¹ Art. 204 ust. 2 Konstytucji RP.

² Art. 7.1 pkt 1a ustawy o NIK.

³ Art. 6 ust. 1 ustawy o NIK.

⁴ Art. 7a ust. 1 ustawy o NIK.

⁵ Art. 7b ust. 1 ustawy o NIK.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi instytucjami państwa

Izba zazwyczaj nie podejmuje badań kontrolnych w sytuacji, gdy proponowana kontrola była już przeprowadzona w nieodległej przeszłości. Nie prowadzi też kontroli, jeśli proponowany do zbadania obszar pozostaje poza ustawowymi możliwościami kontrolnymi NIK.

Do *Planu pracy NIK na 2018 rok* Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 78 tematów kontroli zaproponowanych przez poszczególne komisje sejmowe. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji w różnym zakresie blisko 94% propozycji tematycznych, realizując je w całości lub w części, w formule kontroli planowych i doraźnych. Należy jednak zauważyć, że tematy proponowane przez komisje sejmowe są często tożsame lub zbieżne z obszarami kontroli wytypowanymi już przez NIK w wyniku prac analitycznych.

Jako tematy sugerowane do *Planu pracy NIK na 2018 rok* przez komisje sejmowe NIK zaplanowała m.in. kontrole:

- Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej (P/18/004);
- Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego (P/18/006);
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020 (P/18/007);
- Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej (P/18/009);
- 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 złoża 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);
- 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 paliatywnej i hospicyjnej (P/18/063);
- Efektywność i oszczędność wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny (P/18/066);
- Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnictwa (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 podejmowała też w 2018 r. nie w wyniku sugestii Sejmu lub jego organów, ale wskutek inspiracji poszczególnych posłów zawartych w korespondencji kierowanej do NIK.

W trakcie prac planistycznych prowadzonych w 2018 r. rozpatrywane były także sugestie tematów kontroli zgłoszone do *Planu pracy NIK na 2019 rok*. Do *Planu pracy NIK na 2019 rok* zgłoszonych zostało łącznie 109 propozycji kontroli, z których 27 było już realizowanych w 2018 r. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 63 tematy, zaproponowane przez 18 komisji sejmowych. Do realizacji w 2019 r., w formule kontroli planowych lub doraźnych, przyjęło blisko 40% propozycji tematów zgłoszonych przez komisje sejmowe.

1.2. Współpraca z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej

NIK stale współpracuje z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej. Do zakresu jej kompetencji należy m.in. opiniowanie planu pracy NIK, rocznego sprawozdania, projektu statutu, budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania. Komisja dokonuje okresowych ocen działalności Izby, w tym analizuje przedłożone informacje o wynikach kontroli oraz stan realizacji wystąpień pokontrolnych. NIK przedstawia Komisji również szczegółowe opracowania tematyczne, dotyczące m.in. działalności międzynarodowej, współpracy NIK z innymi organami kontroli w Polsce oraz analizę skarg i wniosków wpływających do Izby.

Wnioski z kontroli NIK komisja wykorzystuje także do formułowania dezyderatów, wnoszonych pod adresem odpowiednich ministrów o podjęcie niezbędnych działań w tych obszarach funkcjonowania państwa, na które NIK wskazuje w swoich kontrolach.

W 2018 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w 20 posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. We wszystkich spotkaniach Izbę reprezentowali Prezes NIK lub wiceprezesi, a także upoważnieni radcy Prezesa NIK oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych.

Komisji przedstawione zostały informacje o wynikach kontroli NIK dotyczących między innymi :

- *Udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego (I/16/001);*
- *Realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011- 2015 (P/15/036);*
- *Udzielania pomocy konsularnej (I/16/002);*
- *Realizacji projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły w 2016 roku (P/17/104);*
- *Tworzenia map potrzeb zdrowotnych (P/17/059);*
- *Bezpieczeństwa badań genetycznych (P/17/102);*
- *Ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (P/17/078);*
- *Dokonywania zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych (P/17/063);*
- *Nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (P/17/017);*
- *Przeciwdziałania wyłudzeniom podatku VAT (P/17/013).*

Przedstawiono również informację dotyczącą *Skuteczności realizacji funkcji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych*. Informacja dotyczyła najistotniejszych zagadnień, związanych z realizowaniem przez NIK kontroli w aspekcie funkcjonowania w ramach, znowelizowanej w 2010 r., ustawy o NIK. Ponadto, przedmiotem współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej były kwestie związane z bieżącą polityką kadrową i budżetową Izby.

1.3. Współpraca z innymi komisjami Sejmu RP

W 2018 r. do NIK wpłynęły 682 zaproszenia na posiedzenia komisji lub komisji nadzwyczajnych. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli łącznie w 316 posiedzeniach. W trakcie 72 posiedzeń zabierali głos w sprawie omawianych zagadnień. Podczas trwania 59 posiedzeń komisji przedstawiciele poszczególnych departamentów i delegatur Najwyższej Izby Kontroli zaprezentowali posłom informacje o wynikach kontroli.

Członkowie kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 23 posiedzeniach komisji, w trakcie których przedstawiono między innymi informacje o wynikach kontroli na temat:

- *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności (P/17/005);*
- *Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu (P/15/069);*
- *Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży (P/16/026);*
- *Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach (P/16/074);*
- *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (P/16/009);*
- *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych (P/16/037);*
- *Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (P/17/003);*
- *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim (P/17/108);*
- *Bezpieczeństwo przewozów kolejowych (P/17/031);*

- *Pobór podatku od instytucji finansowych (P/17/012);*
- *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT (P/17/013);*
- *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich (P/17/107);*
- *Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (P/17/048);*
- *Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (P/17/022);*
- *Infrastruktura dostępowa do portów morskich (P/17/033);*
- *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (P/17/015).*

1.4. Współpraca NIK z zespołami parlamentarnymi

Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli współpracowali również z parlamentarzystami w ramach szczególnej formuły aktywności poselskiej, czyli z zespołami parlamentarnymi powołanymi przez posłów do omawiania i rozwiązywania szczegółowych problemów. Podczas takich posiedzeń, posłowie korzystają z informacji i ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, poczynionych w wyniku przeprowadzanych przez NIK badań kontrolnych w obszarach zainteresowania posłów, zrzeszonych w poszczególnych zespołach.

Dla przykładu – w związku z szerokim zainteresowaniem opinii publicznej, środków masowego przekazu oraz branży hodowców zwierząt wynikami kontroli *Wykorzystywania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim (P/18/108)* Prezes NIK wraz z przedstawicielami Delegatury NIK w Zielonej Górze 20 marca 2018 r. uczestniczyli w posiedzeniu parlamentarnego Zespołu ds. rozwoju drobiarstwa jako strategicznej gałęzi polskiej gospodarki.

Przedmiotem spotkania była m.in. prezentacja i omówienie wyników tej kontroli, a także wyjaśnienie wątpliwości odnośnie do części doniesień medialnych, w których w sposób niezgodny z treścią raportu prezentowano wyniki kontroli. Efektem spotkania było wypracowanie z przedstawicielami branży drobiarskiej, a następnie udostępnienie mediom oraz opinii publicznej wspólnego stanowiska w sprawie interpretacji wyników kontroli.

Przedstawiciele Delegatury NIK w Poznaniu 27 listopada 2018 r. uczestniczyli w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Głuchych, na którym kontynuowano prace nad programem Dostępność Plus i systemem alarmowym dla osób niepełnosprawnych. Podczas tego spotkania omówione zostały między innymi wyniki kontroli *Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym (P/14/105)*.

Z kolei Dyrektor Departamentu Zdrowia uczestniczył 6 grudnia 2018 r. w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Organizacji Ochrony Zdrowia. Podczas posiedzenia tego zespołu posłowie zapoznali się z najważniejszymi ustaleniami kontroli *Zakażenia w podmiotach leczniczych (P/17/060)*. Podjęcie działań w tym zakresie jest szczególnie istotne w związku z narastającym w polskich szpitalach zjawiskiem lekooporności drobnoustrojów na dostępne antybiotyki, a także wzrostem liczby pacjentów zakażonych patogenami wielolekoopornymi trudnymi do wyeliminowania ze środowiska szpitalnego.

Przedstawiciel Departamentu Pracy Rodziny i Polityki Społecznej wziął udział w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Głuchych. Podczas posiedzenia omówiono m.in. program Dostępność Plus oraz aspekty związane z wdrożeniem systemu alarmowego dla osób niepełnosprawnych.

1.5. Współpraca NIK z Komisją Śledczą Sejmu RP

Szczególnym przejawem współpracy Najwyższej Izby Kontroli z organami Sejmu w 2018 r. było przygotowanie i przekazanie materiałów Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniechań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. Przygotowane przez NIK dokumenty mają wesprzeć komisję w realizacji jej zadania. Zgodnie z zakresem czasowym i rzeczowym określonym przez samą komisję NIK przekazała komisji 758 dokumentów liczących łącznie niemal 24 tys. stron.

Materiały przesłane komisji zawierają m.in. wystąpienia pokontrolne, protokoły kontroli oraz informacje o wynikach kontroli, dokumentujące 54 kontrole przeprowadzone przez NIK w tym obszarze. W wyselekcjonowanie oraz przygotowanie materiałów dla tej Komisji zaangażowanych było kilka departamentów oraz wszystkie delegatury Najwyższej Izby Kontroli.

2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej

Przepisy ustawy o NIK odnoszące się do relacji między Senatem a Najwyższą Izbą Kontroli dotyczą przede wszystkim procedury powoływania Prezesa NIK. Zgodnie z art. 14 ust. 2 tej ustawy Senat wyraża zgodę na powołanie przez Sejm Prezesa NIK w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały przez Senat w tym terminie, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 14 ust. 2, oznacza wyrażenie zgody. Jeżeli natomiast Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Sejm powołuje na to stanowisko inną osobę. W ramach procedury powoływania Prezesa NIK Senat może wezwać kandydata na to stanowisko do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów.

W obszarze działalności kontrolnej Senat RP może natomiast zlecać NIK przeprowadzenie kontroli wyłącznie jednego podmiotu – Kancelarii Senatu.

2.1. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W roku 2018 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 47 zaproszeń na posiedzenia komisji senackich. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 26 posiedzeniach. Przykładem tej formy współpracy z Senatem RP był m.in. udział przedstawicieli NIK w posiedzeniu senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, której przedmiotem było przedstawienie informacji Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat znowelizowanej ustawy o Karcie Polaka. Przedstawiciele NIK brali również udział w posiedzeniach komisji w związku z procedowaniem przez nie kwestii legislacyjnych.

Ponadto podczas posiedzeń komisji Senatu RP reprezentanci NIK prezentowali informacje o wynikach kontroli, dotyczących m.in. takich tematów jak:

- *Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach* (P/16/047);
- *Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (P/17/085);
- *Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”* (P/17/018);
- *Zabezpieczenie przed wyludzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP* (D/16/510);
- *Funkcjonowanie międzynarodowego rezerwatu biosfery „Karpaty Wschodnie”* (P/17/095);

2.2. Sugestie tematów komisji senackich do planu pracy NIK

Corocznie Senat RP przesyła do Najwyższej Izby Kontroli sugestie tematów kontroli, proponowanych do zrealizowania w ramach planu pracy NIK na kolejny rok. Do *Planu pracy NIK na 2018 rok* komisje senackie zgłosiły 27 propozycji tematów kontroli. Wynikiem tych sugestii była m.in. realizacja w 2018 r. takich tematów jak: *Nadzór nad rynkiem gier hazardowych*, *Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi*.

W ramach prac nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2019 rok* marszałek Senatu RP w 2018 r. przesłał do NIK 25 sugerowanych tematów kontroli. Do realizacji w 2019 r. NIK przyjęła 11 propozycji tematycznych, które będą realizowane jako kontrole planowe lub doraźne, natomiast jedna sugestia została uwzględniona w kontroli prowadzonej w 2018 r.

3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów

Wśród dokumentów, które NIK ustawowo zobowiązana jest przedkładać Sejmowi (wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o NIK), największe znaczenie ma przygotowywana co roku przez NIK *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Analiza jest zbiorczym podsumowaniem kontroli budżetowych przeprowadzanych przez NIK u wszystkich dysponentów części budżetowych i w innych jednostkach budżetowych. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa sporządzone przez Radę Ministrów, wraz z opinią NIK w przedmiocie absolutorium dla rządu,

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi instytucjami państwa

stanowi dla Sejmu podstawę do oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez władzę wykonawczą. Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium dla rządu (art. 226 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, stosownie do przepisów art. 8 ust. 2 ustawy o NIK, Izba przedkłada Prezesowi Rady Ministrów informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi i Prezydentowi RP.

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli aktywnie uczestniczą w procesie legislacyjnym, opiniując rządowe projekty aktów prawnych. W ramach prac legislacyjnych nadesłano do NIK łącznie 25 dokumentów projektów rządowych, w tym: 6 projektów ustaw, 17 projektów rozporządzeń i trzy inne (*Projekt stanowiska Rady Ministrów do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej, Projekt rocznego sprawozdania z realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017 w 2017 roku oraz Koncepcja nowego prawa zamówień publicznych zawierająca opis rozwiązań proponowanych w nowej ustawie regulującej zamówienia publiczne*).

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi m.in. do następujących dokumentów:

- projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym: zwrócono uwagę na prawdopodobnie niezamierzone objęcie zaproponowaną zmianą nie tylko przepisów dotyczących środków przymusu stosowanych w postępowaniu dyscyplinarnym, ale także przepisów odnoszących się do procedury zaskarżenia postanowień w przedmiocie zastosowania środków dyscyplinujących;
- projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych w zakresie przyjęcia przepisu, z którego będzie wynikać, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonywanie zapłaty należności w transakcji handlowej przed terminem zapłaty określonym w umowie. W ocenie Izby pogląd, że dokonanie zapłaty przed terminem określonym w umowie stanowi naruszenie dyscypliny finansów, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Ponadto, proponowana zmiana miałaby dotyczyć nie wszystkich należności, ale tylko należności w transakcjach handlowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli albo należy zrezygnować z wprowadzania tej zmiany, albo objąć nią także pozostałe sytuacje;
- projektu Rozporządzenia zmieniającego Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych: NIK zwróciła uwagę na fakt, iż z uzasadnienia projektu nie wynika, czy proponowana zamiana zwrotu „podpisy i pieczętki imienne” na „czytelne podpisy pozwalające na identyfikację” w przepisie dotyczącym zasad prowadzenia ksiąg eksploatacji automatu do gier została oceniona z punktu widzenia ryzyk. Nie wiadomo, czy przeprowadzono ocenę ryzyka braku poprawnej identyfikacji osoby z uwagi na nieczytelność jej podpisu i wpływu tego ryzyka na wiarygodność księgi eksploatacji automatu;
- projektu Rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów 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 RP: NIK zwróciła uwagę, że proponowana zmiana terminu publikacji bilansu budżetu państwa w BIP z 10 maja na 30 czerwca utrudni Izbie realizację obowiązku przedłożenia Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa, która dotychczas przekazywana była do Sejmu na początku czerwca roku następującego po roku budżetowym.

3.1. Wnioski o kontrole

W lipcu 2018 r. w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli do NIK wpłynął wniosek Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie kontroli „adekwatności działań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie wykonywania zadań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego oraz ochrony uzasadnionych interesów jego nieprofesjonalnych uczestników, w odniesieniu do działań podejmowanych zarówno w stosunku do spółki GetBack, jak i pośredników oferujących jej obligacje”. W opinii Prezesa Rady Ministrów kontrola pozwoli na kompleksowe zbadanie efektywności nadzoru nad infrastrukturą instytucjonalną polskiego rynku finansowego w zakresie uprawnień, jakimi dysponuje KNF, wspomagana przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, oraz na wskazanie potencjalnych mankamentów zarówno w zakresie rozwiązań systemowych, jak i ewentualnych nieprawidłowości w procesie nadzoru.

W październiku 2018 r. Departament Budżetu i Finansów NIK rozpoczął kontrolę *Działalność organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* (P/18112). Kontrola ta, uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lipca 2018 r., została włączona do Planu pracy NIK na 2018 rok. Jej przeprowadzenie zaplanowano na IV kwartał 2018 r. i I kwartał 2019 r.

3.2. Sugestie tematów Prezesa Rady Ministrów do planu pracy NIK

Do *Planu pracy NIK na 2018 rok* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zgłosiła 12 tematów kontroli. NIK w formule kontroli planowych realizowała m.in. następujące tematy:

- *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).

Podczas prac planistycznych prowadzonych w 2018 r. analizowane były także propozycje tematów kontroli zgłoszone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do *Planu pracy NIK na 2019 rok*. Spośród siedmiu sugerowanych tematów kontroli dwa zostały zakwalifikowane do realizacji przez NIK.

4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności, praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W związku z tym kontroluje on, a także podejmuje stosowne czynności, jeśli stwierdzi, że z powodu celowego działania lub zaniechania przez organ, organizację albo instytucję zobowiązane do przestrzegania i realizacji wolności człowieka i obywatela nastąpiło naruszenie prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Problematyka ta jest również obecna w kontrolach prowadzonych przez NIK.

4.1. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich

Najwyższa Izba Kontroli co rok, na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich, sporządza analizę problematyki przestrzegania zasady równego traktowania i niedyskryminacji w działalności kontrolnej NIK.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała 23 kontrole, które w różnym stopniu dotyczyły zagrożeń przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji, m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, status społeczny i materialny, równego traktowania w dostępie do dóbr i usług, jak również do świadczeń socjalnych i zdrowotnych. Tematyka związana z szeroko rozumianym dostępem do usług medycznych stanowiła w 2018 r. największą grupę kontroli NIK w tym obszarze.

Przykładami kontroli zrealizowanych przez NIK, odnoszących się do szeroko rozumianego przestrzegania praw obywatelskich, są m.in. tematy dotyczące: *zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, dostępu do produktów leczniczych, do refundowanych wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i bezpieczeństwo ich stosowania, problemu ochrony intymności i godności pacjentów w szpitalach czy pozasądowego dochodzenia roszczeń przez pacjentów*,

Kolejnym ważnym aspektem działalności NIK był w 2018 r. problem niepełnosprawności oraz przestrzegania zasad równego traktowania ze względu na inwalidztwo oraz podeszły wiek.

NIK kontrolowała m.in.: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne* (P/18/060), *Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się* (P/18/062), *Realizację przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych* (P/18/087), *Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania* (P/17/043), *Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej* (P/18/063), *Realizację rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych* (P/18/039), *Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne* (P/18/096).

Do barier równościowych zaliczany jest także niewystarczający system opieki przedszkolnej lub opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku do lat 3. Ten obszar uwzględniony został w kontroli pt. *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej* (P/18/074). NIK kontrolowała również zagadnienia *Wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami* (P/18/071).

4.2. Sugestie tematów RPO do planu pracy NIK

Rzecznik Praw Obywatelskich jak co roku przesłał do Najwyższej Izby Kontroli sugestie tematów kontroli do *Planu pracy NIK na 2018 rok*. Spośród 14 przesłanych propozycji w kontrolach realizowanych w 2018 r. zostały uwzględnione tematy dotyczące m.in.: dostępności obiektów kultury (obiektów zabytkowych) dla osób z niepełnosprawnościami (kontrola: *Działalność samorządowych instytucji kultury* – P/18/022), czy też dostosowania sieci szkół do nowego systemu szkolnictwa (kontrola: *Zmiany w systemie oświaty* – P/18/027).

W ramach kontroli doraźnej w 2018 r. realizowany był także postulat Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący objęcia kontrolą NIK skuteczności odzyskiwania od dłużników świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego (kontrola: *Ściągalność należności od dłużników alimentacyjnych* – R/18/002/LKA).

Ponadto w 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, realizując swoje kompetencje, zgłosił 14 propozycji tematów kontroli do *Planu pracy NIK na 2019 rok*, z tego w działaniach kontrolnych NIK uwzględniono w części lub w ramach kontroli doraźnych sześć sugerowanych obszarów, pozostających w zainteresowaniu Rzecznika.

ROZDZIAŁ V

Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

1. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji
2. Współpraca NIK z innymi podmiotami
3. Panele ekspertów
4. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi

1. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji

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

Obowiązek współpracy 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 wyżej obowiązkom. Podstawą do podejmowania przez NIK współpracy są porozumienia zawierane z tymi organami, które określają zasady współdziałania, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Współpracę z innymi organami kontroli, działającymi w strukturach państwa, NIK traktuje jako istotny element wspomagający realizację zadań kontrolnych, zwłaszcza w sferze badań specjalistycznych. Priorytetem w tym obszarze jest wzmocnienie roli ekspertów w kontroli poprzez szersze wykorzystanie możliwości, jakie daje ustawa.

1.1. Formy współpracy

Współpraca z organami kontroli, rewizji i inspekcji działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym przybierała w 2018 r. różne formy. Udział we wspólnych konferencjach, seminariach i spotkaniach roboczych umożliwiał wymianę doświadczeń i informacji, a wspólne prowadzenie badań kontrolnych oraz wykorzystywanie ustaleń kontroli już przeprowadzonych przez właściwe organy pozwalało w szerszym aspekcie odnieść się do tematyki kontroli NIK. Niezwykle cenną formę współpracy stanowiła też możliwość zlecenia kontroli 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 2018

Lp.	Forma współdziałania	Liczba	Struktura (w %)
1.	Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy kontroli na zlecenie NIK	146	89,0
2.	Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK	4	2,5
3.	Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli	14	8,5
	Razem	164	100%

1.2. Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy na zlecenie NIK

Podejmowane przez NIK kontrole, ze względu na zakres badanych zagadnień, wymagają niekiedy szerszego współdziałania z innymi organami kontroli o zróżnicowanym profilu kompetencji. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o NIK organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, są obowiązane do przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie. Jest to możliwe w przypadkach: zaistnienia nieprawidłowości, których przyczyn nie można zbadać w toku prowadzonej przez NIK kontroli ze względu na jej zakres; otrzymania skargi lub wniosku w określonej sprawie; rozszerzenia zakresu podmiotowego planowanych badań kontrolnych w ramach właściwości rzeczowej NIK; braku możliwości podjęcia kontroli przez NIK we własnym zakresie.

W ubiegłym roku na zlecenie NIK różne krajowe organy rewizji i inspekcji przeprowadziły 146 kontroli doraźnych. Inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Straży Pożarnej, inspekcji transportu drogowego, ochrony środowiska, handlowej, sanitarnej i nadzoru budowlanego oraz wojewódzcy lekarze weterynarii sprawdzili wskazane przez Izbę miejsca.

W 2018 r. zlecenie kontroli innym organom kontroli, rewizji, inspekcji, działającym w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, miało miejsce m.in. w kontrolach:

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

- *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (P/17/078)*, podczas której zlecono na obszarze województw dolnośląskiego, łódzkiego i mazowieckiego przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w wybranych gminach w zakresie realizacji zadań wskazanych w Programie ochrony powietrza (POP), ze szczególnym uwzględnieniem stopnia ich realizacji w aspekcie rzeczowym i osiągnięcia planowanego efektu ekologicznego oraz porównanie efektów dotychczasowych działań naprawczych w danej gminie z wynikami stężeń poszczególnych substancji (do redukcji których miały prowadzić realizowane działania) odnotowanymi na stacjach pomiarowych WIOŚ. Ponadto kontrola dotyczyła wywiązywania się przez gminy z obowiązków sprawozdawczych określonych w POP i rzetelności danych wykazywanych w tych sprawozdaniach. Kontrole zostały zlecone w przypadkach, gdy na terenie danego województwa inspekcja ochrony środowiska nie prowadziła kontroli w gminach w zakresie realizacji zadań przewidzianych w POP lub ich skala była niewielka (poniżej 15% gmin zobowiązanych do wykonania działań naprawczych). W takiej sytuacji zlecenie kontroli obejmowało trzy gminy z terenu województwa, charakteryzujące się wysokim poziomem stężeń zanieczyszczenia powietrza.
- Wykonując kontrolę *Żywnienie pacjentów w szpitalach (P/17/084)*, NIK zleciła wojewódzkim inspektorom inspekcji handlowej w: Gdańsku, Olsztynie, Rzeszowie, Warszawie, Gorzowie Wielkopolskim oraz Łodzi przeprowadzenie doraźnej kontroli przedsiębiorców (firm cateringowych) przygotowujących posiłki dla kontrolowanych szpitali w zakresie jakości surowców, półproduktów i potraw (w tym analizy laboratoryjne próbek żywności pod kątem wartości odżywczej i energetycznej), weryfikacji masy lub objętości porcji, prawidłowości oznakowania żywności, przestrzegania terminów przydatności do spożycia żywności. Wojewódzkim/powiatowym inspektorom inspekcji sanitarnej zlecono kontrolę w zakresie oceny żywienia pacjentów w kontrolowanych szpitalach pod kątem realizacji norm żywieniowych i zasad racjonalnego żywienia, natomiast powiatowym inspektorom inspekcji sanitarnej właściwym terenowo względem siedziby firm cateringowych Izba zleciła przeprowadzenie kontroli tych firm, obejmujących m.in. stan techniczny pomieszczeń kuchni i magazynów spożywczych, higienę przygotowywania posiłków, warunki przechowywania produktów.
- W ramach kontroli *Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu (P/18/031)* Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie, na zlecenie NIK, przeprowadził kontrolę doraźną w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego w odniesieniu do dwóch inwestycji. Celem kontroli było ustalenie, czy inwestorzy zachowali prawidłowe i zgodne z dokumentacją projektową procedury prac budowlanych (w szczególności prac tzw. zanikających) oraz czy zachowane zostały wymogi określone w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego, a w szczególności specyficzne wymagania dotyczące wykonania prac fundamentowych, sposobu posadowienia budynku na gruncie kłifowego oraz liczby i wysokości kondygnacji, w tym kondygnacji podziemnych.
- Przeprowadzając kontrolę *Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu (P/17/076)*, NIK zleciła właściwym powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego przeprowadzenie kompleksowej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania pięciu kontrolowanych zabytków drewnianych.
- W ramach kontroli *Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (P/17/030)* na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego, na obszarze każdego z województw, przeprowadziły kontrole doraźne u uczestników przewozu drogowego TN, tj. przewoźników oraz nadawców przesyłek stanowiących towary niebezpieczne.
- W przeprowadzonej przez NIK kontroli *Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego (P/18/043)* NIK ściśle współpracowała z inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcją Handlową. W informacji o wynikach tej kontroli zostaną wykorzystane ustalenia z kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK przez Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w czterech jednostkach certyfikujących, przez Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w 28 gospodarstwach i 11 przetwórnictwach ekologicznych oraz przez Inspekcję Handlową w 37 jednostkach sprzedaży detalicznej żywności ekologicznej i trzech placówkach gastronomicznych oferujących żywność ekologiczną. Łącznie inspekcje te na zlecenie NIK skontrolowały 83 jednostki.
- W jednej z kontroli jednostkowych w ramach kontroli *Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim (P/17/064)* delegatura NIK zleciła wykonanie kontroli Komendantowi Miejskiemu Straży Pożarnej w Bydgoszczy. Kontrolę zlecono w związku z nieudokumentowaniem usunięcia usterek zabezpieczania przeciwpożarowego w wybudowanym obiekcie szpitalnym. Kontrola ww. organu potwierdziła usunięcie usterek.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

- Realizując kontrolę *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080), NIK zleciła dwóm urządzeniom skarbowym kontrolę dwóch pracodawców, którzy w kontrolowanym okresie prowadzili zakłady pracy chronionej, w zakresie gromadzenia i gospodarowania środkami ZFRON. Ponadto na wniosek NIK sześć okręgowych inspektoratów pracy (we Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu) przeprowadziło kontrolę 43 pracodawców otwartego rynku pracy, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. PIP objęła kontrolą lata 2015-2017. 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. Porównanie wyników kontroli PIP przeprowadzonej u pracodawców rynku otwartego, w związku z kontrolą NIK, do wyników ustawowo przewidzianych okresowych kontroli, przeprowadzonych przez PIP w 2016 r. w 377 zakładach pracy chronionej, wykorzystano do oceny stopnia przestrzegania szczególnych uprawnień pracowników niepełnosprawnych w zakładach funkcjonujących na obu rynkach.
- Pod koniec grudnia 2016 r. państwo polskie kupiło za 100 mln euro należącą do Fundacji XX Czarotoryskich kolekcję, obejmującą dzieła sztuki, w tym „Damę z gronostajem” Leonarda da Vinci. W końcu 2017 r. fundacja poinformowała, że podjęła decyzję o przekazaniu środków zgromadzonych w okresie swojej działalności na rzecz nowo powstałej Fundacji Le Jour Viendra z siedzibą w Liechtensteinie. W związku z licznymi sygnałami dotyczącymi sprzedaży kolekcji oraz ze względu na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polegających na chęci uniknięcia przez Fundację XX Czarotoryskich opodatkowania, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski na podstawie ustawy o NIK zlecił Krajowej Administracji Skarbowej przeprowadzenie kontroli doraźnej dotyczącej działalności Fundacji XX Czarotoryskich, którą Małopolski Urząd Celno-Skarbowy w Krakowie wszczął w czerwcu 2018 r. (kontrola w toku).

Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła również do wicepremiera, ministra kultury Piotra Glińskiego i prezydenta Krakowa o wyjaśnienia w sprawie sprawowanego przez nich nadzoru nad działalnością Fundacji XX Czarotoryskich. W ramach współpracy międzynarodowej NIK zwróciła się ponadto do swojego odpowiednika w Najwyższym Urzędzie Kontroli Księstwa Liechtensteinu o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli Fundacji Le Jour Viendra.

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

Ustawa o NIK daje także Izbie prawo do przeprowadzania kontroli wspólnie z inną instytucją. Audyt taki realizowany jest na podstawie programu stworzonego przez NIK i pod jej kierownictwem. Podmioty do badań wykonywanych przez inne organy są typowane także przez NIK, z uwzględnieniem założeń określonych w programie kontroli i na podstawie własnego rozpoznania. Celem takiej współpracy jest zapewnienie profesjonalnego wsparcia dla kontroli prowadzonej przez NIK, wymiana dobrych praktyk, wiedzy i doświadczenia. Wspólne prowadzenie kontroli pozwala pogłębić tematykę kontroli, może lepiej pokazywać mechanizmy powstawania nieprawidłowości i pomóc w eliminowaniu ich przyczyny. Przez to kontrola wspólna przyczynia się do bardziej efektywnego, skutecznego i użytecznego funkcjonowania kontrolowanej instytucji. W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli wspólnie z innymi instytucjami i pod własnym kierownictwem zrealizowała cztery kontrole tematyczne.

- Przykładem takiej współpracy była kontrola NIK pn. *Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi* (P/17/037), w ramach której równolegle badania kontrolne prowadził Departament Kontroli MON w zakresie realizacji dotacji celowych udzielonych z resortu obrony narodowej stowarzyszeniom i fundacjom na zadania zlecone w 2016 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz w organizacjach: Commando, „FIA” i „Szturman”. Wyniki kontroli MON zostały wykorzystane w opracowanej przez NIK informacji zbiorczej.
- W ramach realizowanej przez NIK kontroli *Przygotowanie obronności państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (P/18/034), również w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK, Departament Kontroli MON przeprowadził odrębną kontrolę w zakresie planowania obronnego, w tym planowania operacyjnego oraz programowania obronnego w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

- Realizując kontrolę *Żywnienie pacjentów w szpitalach* (P/17/084), badania kontrolne pod kierownictwem NIK przeprowadziły stacje sanitarno-epidemiologiczne, sprawujące nadzór nad szpitalami prowadzącymi kuchnie własne. Zakresem kontroli objęto warunki sanitarno-higieniczne działów żywienia. Stacje sanitarno-epidemiologiczne sprawujące nadzór nad żywieniem pacjentów w podległych szpitalach miały m.in. możliwość badania prób posiłków. Wyniki kontroli sanitarnych zostały uwzględnione w raporcie NIK zawierającym ocenę prawidłowości żywienia pacjentów szpitali.
- W trakcie kontroli doraźnej NIK *Prawidłowość funkcjonowania i realizacji wybranych zadań statutowych przez Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Łodzi* (S/18/003/LLO), sześć powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych przeprowadziło badania kontrolne, w zakresie oceny stanu sanitarno-epidemiologicznego procesu pobrań krwi zarówno na terenie Centrum, jak i w placówkach terenowych, punktach pobrań oraz przez ekipy wyjazdowe.

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

Organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane, na podstawie art. 12 pkt 1 Ustawy o NIK, do udostępniania Izbie, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy. Informacje zawarte w materiałach wyspecjalizowanych organów kontroli są, źródłem wiedzy o obszarach, w których występują nieprawidłowości. Są one przydatne już w procesie planowania kontroli ponieważ wskazują, co w państwie wymaga wzmożonego nadzoru. Stanowią dla NIK materiał uzupełniający przy opracowywaniu programów kontroli, mogą także być materiałem dowodowym w prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Wykorzystanie ustaleń kontroli, już wcześniej przeprowadzonych przez właściwe organy w danym podmiocie, znacznie zmniejsza uciążliwość kontroli dla jednostki kontrolowanej, ponadto eliminuje potrzebę powielania tych samych badań przez różne organy kontroli czy inspekcji. W 2018 r. w takiej formie NIK uzyskała informacje z 14 kontroli realizowanych przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji.

Taka forma współpracy miała miejsce m.in. w kontroli *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne* (P/18/060). Do oceny działań administracji publicznej i państwowych osób prawnych na rzecz usunięcia w ich instytucjach barier w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych NIK wykorzystała wyniki kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy Okręgowe Inspektoraty Pracy w Szczecinie i Krakowie, w dziesięciu jednostkach objętych kontrolą Izby. Zakres kontroli realizowanej przez PIP dotyczył: spełniania warunków w zakresie przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych; przestrzegania przez pracodawców przepisów dotyczących uprawnień osób niepełnosprawnych oraz sposobów rozpoznania sygnałów wskazujących na dyskryminację osób niepełnosprawnych.

Z kolei wyniki badań przeprowadzonych przez Państwową Straż Pożarną zostały wykorzystane w kontroli *Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu* (P/17/076). Na podstawie art. 12 pkt 1 ustawy o NIK Małopolski Komendant Wojewódzki PSP udostępnił Izbie ustalenia dotyczące działań ośmiu zarządców obiektów drewnianych wpisanych na listę UNESCO, w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Ponadto Podkarpacki Komendant Wojewódzki PSP przekazał wyniki kontroli przeprowadzonych przez komendantów powiatowych PSP, dotyczących działań siedmiu zarządców obiektów drewnianych wpisanych na listę UNESCO.

2. 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.

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

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 do wyspecjalizowanych jednostek na mocy art. 29 ustawy o NIK, który pozwala zasięgać informacji u podmiotów krajowych publicznych i prywatnych w związku z przygotowywaniem lub przeprowadzaniem kontroli oraz żądać dokumentów i materiałów od jednostek niekontrolowanych. Z tej formy współpracy Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. korzystała podczas realizacji postępowań kontrolnych, w których wyjaśnienia wskazanych kwestii kontrolujący uznali za niezbędne do należytego zdiagnozowania zagadnienia lub sformułowania oceny kontrolowanego obszaru, kierując zapytania do 3049 podmiotów. Informacje zawarte w odpowiedziach były wykorzystywane na każdym etapie procesu kontrolnego i stanowiły istotny materiał uzupełniający i dowodowy.

W ramach postępowania kontrolnego *Wynagradzanie osób kierujących instytucjami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017* (I/17/002 KNO), w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano od 64 instytutów naukowych PAN informacje dotyczące wysokości uposażeń dyrektorów tych jednostek naukowych. Zebrane tą drogą informacje potwierdziły, że proces wynagradzania dyrektorów tych jednostek był realizowany w podobny sposób. Wskazało to na możliwość wypłacenia prawie 8 mln zł w tych instytutach w okresie 2014-2017 nienależnych wynagrodzeń, świadczeń i nagród rocznych.

W trakcie kontroli *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy* (P/17/004) zasięgnięto informacji wśród 268 przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie kontrolowanej gminy na temat ich doświadczeń w zakresie współpracy z gminą oraz oczekiwań pod jej adresem. Z odpowiedzi wynikało, że oferta gminy w zakresie wspierania przedsiębiorczości znana była 40% przedsiębiorców. Ponad 20% pytaných przedsiębiorców wskazało, że korzystało z pomocy gminy w ramach wspierania przedsiębiorczości (np. poprzez udział w targach przedsiębiorczości i szkoleniach tematycznych, pomoc w uzyskaniu dotacji na utworzenie działalności gospodarczej, ulgi w spłacie podatków lokalnych). Zdaniem przedsiębiorców w celu zapewnienia wzajemnej współpracy władze gminy powinny organizować regularnie spotkania z pracodawcami, utworzyć komórkę organizacyjną ds. współpracy z przedsiębiorcami w zakresie bieżących możliwości wspierania i rozwoju istniejących firm, przeprowadzać konsultacje potrzeb w formie ankiet elektronicznych, współorganizować imprezy i promocję gminy.

Realizując kontrolę *Pobór podatku od instytucji finansowych* (P/17/012), NIK zwróciła się do Komisji Nadzoru Finansowego o dane o liczbie podmiotów zaliczanych do poszczególnych instytucji finansowych oraz dane finansowe charakteryzujące te grupy, w tym o kwocie aktywów w postaci portfela kredytowego oraz skarbowych papierów wartościowych, podmiotów zwolnionych od podatku na podstawie art. 11 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. Do Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych Izba zwróciła się o informacje na temat transakcji kupna i sprzedaży skarbowych papierów wartościowych dokonywanych przez poszczególne grupy podatników określone w art. 4 pkt 1-4 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. Ponadto zwrócono się do Związku Banków Polskich, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Nadzoru Finansowego o informacje i opinię w sprawie wprowadzenia/funkcjonowania podatku, między innymi, czy wprowadzenie podatku wpłynęło negatywnie na stabilność sektora bankowego bądź ubezpieczeniowego, czy zmniejszyło akcję kredytową bądź przyniosło inne negatywne skutki dla podatników lub klientów banków i pozostałych instytucji finansowych.

W ramach przygotowania kontroli *Infrastruktura dostępowa do portów morskich* (P/17/033) w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK uzyskano informacje od spółek zarządzających każdym z czterech portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, dotyczące problemów ze swobodnym i nieograniczonym dostępem do tych portów od strony morza, a także od strony lądu, tj. barier zewnętrznych w korzystaniu z transportu morskiego, samochodowego, kolejowego i rzeczno, przy wywozie lub dowozie towarów z i do tych portów. W tym samym trybie uzyskano również informacje od prezydentów miast, na terenie których leżą wszystkie cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Informacje te dotyczyły wykonywanych przez miasta w okresie od początku 2007 r. budów, przebudów, modernizacji i remontów dróg dostępowych do portu morskiego położonego w ich granicach.

Podczas kontroli *Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowej w miastach* (P/17/048) otrzymano informacje od Głównego Inspektora Sanitarnego oraz państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych 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.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

W ramach analizy przedkontrolnej kontroli *Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej* (P/18/088) uzyskano z urzędów marszałkowskich województw: łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego, informacje dotyczące obowiązujących w latach 2013-2018 (I kwartał) na terenie skontrolowanych powiatów koncesji na wydobywanie kopalin, a także informacje o wydanych decyzjach, zezwalających na wykorzystanie odpadów do rekultywacji znajdujących się na terenie tych powiatów gruntów po eksploatacji kopalin. W trakcie kontroli, od dyrektorów okręgowych urzędów górniczych obejmujących swoją właściwością ww. województwa, uzyskano informacje dotyczące wydania i egzekwowania w latach 2013-2018 (I kwartał) nakazów likwidacji zakładów górniczych (art. 129 ust. 6-8 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze) na terenie powiatów objętych kontrolą. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Okręgowych Urzędów Górniczych w Kielcach, Poznaniu i Warszawie wynikało, że w latach 2013-2018 (I kwartał) właściwi dyrektorzy OUG wydali łącznie pięć decyzji nakazujących likwidację zakładów górniczych znajdujących się na terenie trzech kontrolowanych powiatów. W jednym przypadku, w związku z niewykonaniem likwidacji zakładu w terminie wskazanym w decyzji, dyrektor OUG wszczął postępowanie egzekucyjne.

Podczas kontroli *Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich* (P/17/061) Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do Narodowego Funduszu Zdrowia o udzielenie informacji dotyczących wydatków na ambulatoryjne świadczenia ginekologiczno-położnicze oraz dostępności pacjentek do tych świadczeń, a także do konsultantów wojewódzkich w dziedzinie położnictwa i ginekologii o informację dotyczącą zabezpieczania potrzeb zdrowotnych. Uzyskane informacje potwierdziły niepełne gwarantowanie przez NFZ warunków do realizacji zasady równego dostępu obywateli do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych – ze świadczeń ginekologiczno-położniczych skorzystało 1,7% pacjentek z województw objętych kontrolą.

W ramach przygotowania przedkontrolnego kontroli *Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim* (P/17/064) uzyskano szereg dokumentów programowych, umowy kredytowej i umowy poręczenia z 3 listopada 2010 r., sprawozdań finansowych, sprawozdań z realizowanych inwestycji, umów zawieranych między szpitalami wojewódzkimi a kujawsko-pomorskimi Inwestycjami Medycznymi, danych o programach dostosowawczych szpitali wojewódzkich i dostosowaniu szpitali do wymogów ppoż. Powyższe dokumenty, które uzyskano ze szpitali wojewódzkich, Kujawsko-Pomorskich Inwestycji Medycznych, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, właściwych Komendantów Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, nie tylko służyły opracowaniu programu kontroli, wykorzystano je także jako materiał dowodowy w toku prowadzonych czynności kontrolnych.

Podczas kontroli *Zapobieganie i leczenie depresji* (P/17/105) na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje dotyczące: dostępności do świadczeń z zakresu poradnictwa psychologicznego; zapadalności na choroby psychiczne w Polsce i poszczególnych województwach; przebiegu realizacji działań w ramach Programu zapobiegania depresji w Polsce na lata 2016-2020; programów zdrowotnych, programów polityki zdrowotnej oraz innych działań z zakresu profilaktyki i leczenia depresji, realizowanych przez samorządy województw i miast w latach 2015-2017 (informacji zasięmano w związku z przygotowywaną kontrolą we wszystkich samorządach wojewódzkich oraz w dwóch samorządach miast). Zasięmano również informacji nt. opiniowania sporządzonych przez samorządy projektów programów polityki zdrowotnej dotyczących depresji w latach 2015-2017.

W związku z zaplanowaną na 2019 r. kontrolą *Zapewnienia opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w szpitalu* (P/19/064) Izba zasięgała informacji nt. skarg, wniosków i innych sygnałów dotyczących m.in. warunków pobytu opiekunów pacjentów niesamodzielnych i poszanowania praw tych pacjentów do kontaktu z bliskimi, pobierania opłat za pobyt opiekunów w szpitalu oraz konieczności wykonywania przez nich czynności pielęgnacyjnych na rzecz pacjentów. Izba wystąpiła też o kopię dokumentacji w sprawie niespełniania przez oddziały dziecięce szpitali powiatowych z terenu województwa podlaskiego wymagań rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, dotyczących zapewnienia warunków pobytu opiekunów w oddziałach dziecięcych, a także o informacje o szpitalach publicznych, których oddziały dziecięce nie spełniały takich wymagań.

2.2. Powołanie biegłych i specjalistów

W myśl art. 49 ustawy o NIK w 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. Realizując badania kontrolne w 2018 r., NIK korzystała z wiedzy specjalistycznej 74 ekspertów.

Przykładowo:

- W trakcie kontroli *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* (P/17/039) niezbędne było doradztwo specjalistyczne przy: ustalaniu sposobów prowadzenia w trakcie kontroli badań bezpośrednich w zakresie celów kontroli; ustalaniu wyznaczników pozwalających na dokonanie oceny realizacji poszczególnych celów kontrolnych i całego procesu; przeprowadzaniu oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej (epizod praktyczny) oraz pomocy przy sporządzeniu protokołu z przeprowadzenia tej czynności. Specjalista dokonał też oceny zdolności reagowania na informację o zagrożeniu lub sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych, realizowanych przez organy zarządzania kryzysowego oraz organizacji działań i podejmowania decyzji w fazie reagowania, w związku z ww. epizodem praktycznym.
- W związku z kontrolą *Przygotowanie obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (P/18/034) niezbędne było wsparcie ekspertów z takich dziedzin, jak: bezpieczeństwo narodowe, prawo konstytucyjne i wojskowość. Biegli i specjaliści wydali opinie dotyczące m.in.: systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną RP; planowania operacyjnego i programowania obronnego; identyfikacji ograniczeń prawnych w relacjach między administracją wojskową i cywilną przy przygotowaniach do realizacji zadań w okresie kryzysu polityczno-militarnego i wojny, a także na etapie potencjalnych działań w okresie kryzysu i wojny; skutków prawnych utraty mocy obowiązującej planów i dokumentów wydanych na podstawie Polityczno--Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2009 r.
- W ramach kontroli *Bezpieczeństwo teleinformatyczne RP* (P/18/036) zawarta została umowa o świadczenie usług doradztwa eksperckiego z zakresu: bezpieczeństwa teleinformatycznego RP; ustalania sposobów prowadzenia w trakcie kontroli badań bezpośrednich dotyczących celów kontroli; interpretacji treści dokumentów pobranych w toku kontroli. Konsultowano także kwestie rozwiązań organizacyjnych i środków technicznych zidentyfikowanych przez kontrolerów w poszczególnych podmiotach objętych badaniem.
- W kontroli *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej* (P/17/082) powołano biegłych w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym. Ich zadaniem było wydanie opinii na temat poprawności merytorycznej i zgodności z przepisami prawa wyników pomiarów pól elektromagnetycznych (PEM) przeprowadzonych w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz laboratoria badawcze działające na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Opinie dotyczyły także adekwatności sprzętu stanowiącego wyposażenie organów tych inspekcji do dokonywania miarodajnych i zgodnych z przepisami prawa pomiarów PEM.
- W postępowaniu kontrolnym *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (P/17/078) wykorzystano ekspertyzy opracowane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie NIK, dotyczące: analizy wybranych wielkości z programów ochrony powietrza oraz oszacowania efektów ich realizacji w województwach dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim i śląskim; wpływu warunków meteorologicznych na jakość powietrza w wybranych gminach i zróżnicowania tych warunków na terenie Polski.
- Najwyższa Izba Kontroli uznała również za celowe skorzystanie z opinii ekspertów w ramach kontroli *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne* (P/18/060). Naukowcy z Instytutu Socjologii i Kognitywistyki Uniwersytetu w Białymstoku wykonali projekt badawczy pn. „Badanie barier utrudniających wykształconym osobom niepełnosprawnym podejmowanie pracy w instytucjach publicznych”. Celem strategicznym

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

projektu było zebranie informacji o barierach związanych z podejmowaniem aktywności zawodowej przez osoby niepełnosprawne z odpowiednim wykształceniem oraz różnic w tym zakresie, wynikających z miejsca zamieszkania oraz klasy miejscowości. Badania zostały przeprowadzone w dwóch turach. Podstawową metodą badawczą w turze pierwszej były indywidualne wywiady pogłębione oraz zogniskowane wywiady grupowe. Natomiast w drugiej turze badań przeprowadzono 300 wywiadów kwestionariuszowych w sześciu subregionach Polski (centralnym, południowym, wschodnim, północno-zachodnim, południowo-zachodnim i północnym). Końcowym produktem badań był raport, w którym autorzy zaprezentowali wyniki wraz z wnioskami oraz pogłębioną rekonstrukcją czynników i mechanizmów związanych z barierami wstępowania niepełnosprawnych na rynek pracy, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych z wyższym wykształceniem.

- Z uwagi na specyfikę tematyki podczas kontroli *Program bezpłatnych leków dla seniorów LEKI 75+ (P/18/094)* powołano, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, biegłego w dziedzinie farmakologii i farmakoekonomiki, celem opracowania ekspertyzy zawierającej analizę porównawczą funkcjonowania w pięciu różnych krajach rozwiązań prawnych, systemowych i organizacyjnych, dotyczących zapewnienia osobom w podeszłym wieku dostępu do leków, wyrobów medycznych i środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego.
- W ramach kontroli *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności (P/18/082)* niezbędne było skorzystanie z wiedzy eksperckiej, dotyczącej ustawodawstwa obowiązującego w Unii Europejskiej, w zakresie stosowania dodatków do żywności; oddziaływania na zdrowie pobieranych z diety substancji dodatkowych, oceny zasadności zastosowania przez producentów dodatków do żywności wraz z analizą produktową ukierunkowaną na ilość dodatków oraz ich funkcje technologiczne.
- W kontroli *Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się (P/18/062)* jednostki kontrolne NIK skorzystały z pomocy 30 specjalistów, powołanych w celu oceny dostosowania obiektów kolejowych do potrzeb osób niepełnosprawnych: adaptacji przestrzeni publicznej dla potrzeb osób niewidomych i słabowidzących; orientacji przestrzennej i bezpiecznego samodzielnego poruszania się osób niewidomych i słabowidzących; dostosowania obiektów publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową oraz o ograniczonej zdolności poruszania się; możliwości samodzielnego poruszania się po obiektach użyteczności publicznej osób na wózkach inwalidzkich. Powołani specjaliści brali udział w oględzinach obiektów dworców kolejowych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się.
- Biegli brali również udział w realizowanej w 2018 r. kontroli *Przygotowanie, realizacja, finansowanie i utrzymanie aquaparku w Rudzie Śląskiej (I/15/007)* przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Ruda Śląska oraz spółce AOUADROM w Rudzie Śląskiej. Powołano biegłego w dziedzinie budownictwa w celu analizy dokumentacji budowlanej dotyczącej realizacji inwestycji, oceny zasadności głównych zmian zakresu robót kontraktu, ich wpływu na zwiększenie ceny kontraktu, a także oceny poprawności wyceny wprowadzonych zmian.
- Na etapie postępowania odwoławczego w kontroli *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)* uczestniczył biegły w dziedzinie ekonomiki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, który wykonał opinię w zakresie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, opracowanych przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku sp. z o.o.
- W ramach kontroli *Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski (P/18/030)* zawarto umowę ze specjalistą w celu przeprowadzenia oceny stanu technicznego linii kolejowej nr 6 na odcinku Zielonka – Sadowe (sprawdzenie parametrów nawierzchni i porównanie z dokumentacją projektową i powykonawczą) oraz linii nr 51 (sprawdzenie parametrów nawierzchni oraz weryfikacja przeglądów) i sporządzenie dokumentacji opisowej i fotograficznej.

2.3. Badania kwestionariuszowe

Jedną z metod badawczych wykorzystywanych w działalności kontrolnej NIK jest badanie kwestionariuszowe, prowadzone w oparciu o uporządkowany zestaw pytań, identyczny dla wszystkich respondentów. Badania takie pozwalają na zbadanie występowania określonych zjawisk społecznych wśród wybranych grup, a co za tym idzie – na identyfikację i ocenę ryzyk związanych z obszarem planowanych lub prowadzonych kontroli NIK, jak również na opracowanie narzędzi i mechanizmów wspierających system zapewnienia jakości procesu kontrolnego. Zaletą tej metody jest szybkość i łatwość poznania opinii o interesujących Izbę sprawach.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli badania kwestionariuszowe prowadziła w jednostkach kontrolowanych i niekontrolowanych w trakcie realizacji 30 kontroli, podczas których wystosowano ankiety do 53 073 respondentów i otrzymano 26 023 odpowiedzi. Badania kwestionariuszowe wykorzystane były m.in. w następujących kontrolach:

- W ramach kontroli *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy (P/17/004)* przeprowadzono badanie kwestionariuszowe on-line w zakresie spójnym z wymienioną tematyką. Zaproszenie do wzięcia udziału w tym badaniu zostało wysłane do wszystkich gmin w Polsce posiadających mniej niż 100 tys. mieszkańców (2391) i nieobjętych kontrolą NIK. Kwestionariusz wypełniło łącznie 1617 gmin (67,6%). Najwyższa zwrotność została osiągnięta w gminach w województwach łódzkim i małopolskim (73,9%), a najniższa w województwie podkarpackim (59,5%).

Pytania skierowane on-line do gmin miały na celu wskazanie narzędzi wspierania przedsiębiorczości, stosowanych przez te gminy, oraz zidentyfikowanie czynników mających znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości. Uzyskane wyniki zostały zaprezentowane w treści informacji.

- Podczas kontroli *Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych (P/17/006)*, w celu pozyskania informacji dotyczących realizacji zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, wystosowane zostało zapytanie do gmin i związków międzygminnych z terenu całej Polski. Zapytanie zostało przygotowane w systemie badań internetowych Lime Survey w postaci dwóch elektronicznych kwestionariuszy i wysłane do podmiotów, które nie były objęte badaniami kontrolnymi. Pierwszy kwestionariusz został skierowany do prezydentów, burmistrzów i wójtów miast i gmin, natomiast drugi do przewodniczących zarządów związków międzygminnych. Każdy zaproszony do badania podmiot otrzymał indywidualny kod dostępu (token) i mógł wypełnić tylko jeden kwestionariusz odpowiedzi.

Kwestionariusze wypełniło 1980 gmin, tj. 80,6% ogółu zapytanych jednostek samorządu terytorialnego; przy tym aż 1750 gmin, tj. prawie 90% badanych, realizowało zadania w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych samodzielnie, pozostałe gminy wykonywanie zadań w zakresie zagospodarowania odpadów przekazały związkowi międzygminnemu.

- W toku kontroli *Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych (P/17/029)*, w siedmiu związkach sportowych (PZN, PZHL, PZŁS, PZB, PZŁF, PZSS, PZBiS) przeprowadzono anonimowe, dobrowolne badanie kwestionariuszowe wśród zawodników i trenerów kadry narodowej, dotyczące m.in. oceny szkolenia sportowego i promocji sportów zimowych. W wyniku badania wskazano m.in. na potrzebę budowy w Polsce systemu etapowego identyfikowania talentów sportowych, a zwłaszcza ich selekcji w dyscyplinach sportu wśród dzieci, młodzieży oraz zawodników klubów sportowych. W zależności od związku oraz od dyscypliny sportu proponowano, aby selekcjonowanie talentów odbywało się w dwóch etapach (PZŁS i PZB) do nawet siedmiu etapów (PZHL). Każdy ze związków sportowych podkreślał duże znaczenie etapowości selekcjonowania talentów.

- W ramach kontroli *Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2 (P/17/057)* przeprowadzono badania ankietowe wśród pacjentów chorych na cukrzycę typu 2, korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielonych im w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej. Badaniem objęto 661 pacjentów chorych na cukrzycę, którzy w dniu ankietowania skorzystali ze świadczeń lekarza POZ i/lub diabetologa w związku z tym schorzeniem. Celem badania było poznanie poziomu ich świadomości na temat cukrzycy oraz okoliczności rozpoznania u nich tego schorzenia, a także jego przebiegu, efektów leczenia i ewentualnych powikłań.

W trakcie kontroli świadczeniodawców 175 lekarzy przedstawiło swoje stanowisko na temat stosowanych obecnie leków i metod leczenia cukrzycy typu 2.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

- W trakcie kontroli *Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym (P/17/058)* wśród rodziców uczniów ze szkół podstawowych, gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych, dla których skontrolowane jednostki były organami prowadzącymi, została przeprowadzona anonimowa ankieta on-line w celu uzyskania informacji oraz poznania opinii rodziców na temat funkcjonowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym. Kwestionariusz został wypełniony przez 3514 rodziców/opiekunów dzieci i młodzieży, zamieszkałych na terenie województw: małopolskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego.

Najwięcej odpowiedzi zostało udzielonych przez rodziców dzieci szkół podstawowych zamieszkałych na terenie województwa wielkopolskiego. Szkoły dzieci osób udzielających odpowiedzi w 76% zlokalizowane były na terenie miasta. Wyniki ankiety wykazały, że niespełna połowa rodziców była bardzo zadowolona ze sprawowanej opieki przez lekarzy na terenie szkoły. Opiekę pielęgniarki lub higienistki szkolnej sprawowaną na terenie 84% szkół oraz profilaktyczną opiekę lekarza dentysty obejmującą 6% szkół oceniono na poziomie średnio zadowolającym. A 65% rodziców uważało, że w szkole powinien być utworzony gabinet lekarski, gdzie byłyby wykonywane badania bilansowe przeprowadzane na określonym etapie edukacyjnym. Za utworzeniem gabinetu stomatologicznego na terenie szkoły wypowiedziało się aż 71% rodziców. Jednak połowa udzielających odpowiedzi była przeciwna wykonywaniu obowiązkowych szczepień ochronnych dziecku w szkole.

- W trakcie kontroli *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (P/17/090)* przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe wśród prawników udzielających porad prawnych oraz osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej. Ankiety skierowano za pośrednictwem właściwych okręgowych rad adwokackich i okręgowych izb radców prawnych oraz organizacji pozarządowych do wszystkich adwokatów, radców prawnych i prawników udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie danego powiatu, a także co najmniej 50 beneficjentów tej pomocy. Ankiety dotyczyły m.in. ustalenia powodów skorzystania z porad, ewentualnych problemów z dotarciem do punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz godzin ich otwarcia, a także źródeł wiedzy o możliwości skorzystania z takiej formy pomocy. Badanie miało również na celu ustalenie stopnia świadomości prawnej osób zgłaszających się do punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a także liczby i powodów odmów udzielenia takiej pomocy.
- W ramach czynności kontrolnych *Ochrona intymności i godności pacjentów w szpitalach (P/17/103)* przeprowadzono anonimowe ankiety wśród pacjentów hospitalizowanych w kontrolowanych oddziałach, dotyczące przestrzegania przez szpital prawa do prywatności. Potwierdziły one, że w odczuciu chorych prawa pacjentów do prywatności podczas udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalach są naruszane. Do najczęstszych przypadków należało udzielanie świadczeń zdrowotnych w wieloosobowych salach chorych bez użycia parawanów, udzielanie pacjentom informacji na temat stanu ich zdrowia i prowadzenie wywiadów lekarskich w obecności osób trzecich, przeprowadzanie badań w gabinetach zabiegowych niezabezpieczonych przed dostępem osób trzecich, a także aroganckie, nieuprzejme traktowanie przez personel medyczny i obsługowy. W ankiecie wzięło udział 1104 pacjentów.
- NIK przeprowadziła badanie kwestionariuszowe wśród osób bezrobotnych, które skorzystały z co najmniej jednej z form aktywizacji i na dzień kontroli NIK i figurowały w rejestrze bezrobotnych kontrolowanych powiatowych urzędów pracy, podczas kontroli *Efektywność świadczenia usług rynku pracy (P/18/079)*. Badanie miało na celu uzyskanie opinii bezrobotnych na temat aktywizacji zawodowej na podstawie ich własnych doświadczeń, ustalenie ich preferencji w zakresie form aktywizacji, a także ocenę przydatności poszczególnych form wsparcia. Odpowiedzi udzieliło 878 osób bezrobotnych, wśród których 63,7% stanowiły kobiety. 42,8% ankietowanych to bezrobotni w wieku do 30. roku życia, 41,3% w wieku pomiędzy 31-50 lat, a 15,9% w wieku powyżej 50 lat. Większość ankietowanych (62,8%) pozostawała bez pracy poniżej roku, 20% od roku do trzech lat, a 17,2% powyżej trzech lat. Podobny był okres zarejestrowania ankietowanych w urzędzie pracy. Najwięcej osób udzielających odpowiedzi korzystało wcześniej ze: stażu, szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych. 90% ankietowanych było zadowolonych z odbytej formy aktywizacji. Bezrobotni ocenili, że forma aktywizacji była dopasowana do ich potrzeb, pozytywnym aspektem było również szybkie rozpoczęcie danej formy aktywizacji. Pod względem przydatności formy, z której skorzystali, bezrobotni najwyżej ocenili dotacje na działalność gospodarczą (93,3%), skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy (89,8%), szkolenia (89,6%), bon na zasiedlenie (86,5%), prace interwencyjne (8,3%) oraz staż (83,3%).
- W kontroli *Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych (P/18/087)* przeprowadzono badanie ankietowe wśród osób z niepełnosprawnościami, funkcjonujących w społeczności akademickiej. Spośród pobranych

dobrowolnie ankiet przez te osoby uzyskano 597 odpowiedzi, w których wyrażono zdanie na temat sytuacji niepełnosprawnych studentów i doktorantów na danej uczelni, w tym zwrócono uwagę na niedogodności w dostępie do oferty dydaktycznej, utrudnienia w dostępie do obiektów uczelnianych, a także dysponowanie informacją na temat udzielanego na danej uczelni wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami.

Zbiorcze wyniki ankiet przeprowadzonych w trakcie kontroli wśród niepełnosprawnych studentów i doktorantów 15 uczelni, które wypełniło 597 z nich, wykazały, że 95,6% ankietowanych w trakcie procesu rekrutacji nie napotkało utrudnienia z powodu niepełnosprawności, a 87,7% spośród studentów i doktorantów, którzy zwrócili się do uczelni o udzielenie im wsparcia, uzyskało wnioskowaną pomoc. Dotyczyło to m.in. przyznania stypendium specjalnego i zapomóg, udostępnienia sprzętu komputerowego, zapewnienia zajęć dodatkowych i rehabilitacyjnych oraz dostosowania formy i czasu egzaminów do rodzaju niepełnosprawności. Pozostałe 12,3% zadeklarowało natomiast, że nie otrzymało wnioskowanego wsparcia, przy czym tylko niektórzy z ankietowanych wskazali, o jaką pomoc wnioskowali. Dotyczyło to m.in. przypadków odmowy udostępniania materiałów dydaktycznych w żądanej formie czy też nieudzielenia pomocy w załatwianiu spraw studenta. Blisko 89% ankietowanych niepełnosprawnych studentów i doktorantów w trakcie zajęć edukacyjnych lub badań naukowych nie doświadczyło sytuacji, w których pracownicy naukowcy uczelni okazywali niechęć lub niezadowolenie z powodu niepełnosprawności studentów lub doktorantów uczestniczących w zajęciach. Niemniej pozostałe 11% doświadczyło przypadków nieprzyjaznych postaw ze strony kadry uczelni. Ankietowane osoby z niepełnosprawnościami wskazywały m.in. na przypadki nieudzielania przez pracowników uczelni oczekiwanej pomocy, braku empatii i zainteresowania problemami wynikającymi z ich niepełnosprawności, niereagowania na prośby o dostosowanie materiałów pisemnych do potrzeb osób niedowidzących, a także nierespektowania przez prowadzących zajęcia wychowania fizycznego niepełnosprawności studentów i przedkładanych przez nich orzeczeń o stanie zdrowia.

- Natomiast podczas kontroli *Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową (P/17/019)* zostało zlecone wykonanie badania opinii społecznej na temat wiedzy i świadomości konsumentkiej. Badanie zostało przeprowadzone przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej, a jego rezultaty ujęte w informacji zbiorczej. Wyniki badania opinii społecznej wskazały, że spośród pięciu grup produktów uwzględnionych w badaniu, tj. artykułów spożywczych, odzieży, kosmetyków, zabawek i chemii domowej, najlepiej oceniana jest jakość oferowanej na naszym rynku odzieży i kosmetyków, natomiast najniżej – jakość chemii domowej. Jednocześnie większość dorosłych Polaków podziela pogląd, według którego produkty te są jakościowo gorsze od produktów tych samych marek oferowanych na rynkach zachodnioeuropejskich. Dotyczy to zwłaszcza chemii domowej, w przypadku której z opinią o jej niższej jakości zgadza się blisko trzy czwarte respondentów.

2.4. Porozumienia o współpracy

Najwyższa Izba Kontroli, przy realizowaniu tematów kontroli o dużym stopniu skomplikowania i zawilości, 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 dobrej współpracy.

Organy, które mają uprawnienia kontrolne, lecz nie funkcjonują w strukturach administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego, nie podlegają obowiązkowi współdziałania z Izbą, opisanym w ustawie o NIK. Te podmioty – np. Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy też Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych¹ – nie mają formalnego obowiązku współdziałania z NIK. Nie oznacza to jednak, że Izba nie współpracuje z tymi jednostkami. Współdziałanie NIK z tymi podmiotami niejednokrotnie poprzedzone jest zawarciem stosownych dwustronnych porozumień, choć nie jest to oczywiście warunek niezbędny, by współpraca taka miała miejsce. Współpraca, oparta na porozumieniach, obejmuje wymianę doświadczeń i informacji, podejmowanie wspólnych kontroli problemowych oraz szkolenia. Wymieniane są informacje o przedsięwzięciach i udostępniane materiały z wybranych kontroli. Informacje o planowanych kontrolach pozwalają na eliminowanie przypadków jednoczesnego prowadzenia kontroli przez różne organy kontroli. Do najważniejszych obszarów współpracy należą konsultacje przy opracowaniu planów pracy – zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

¹ Od 25 maja 2018 r. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

W ostatnich latach NIK zawarła porozumienia z Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznikiem Praw Dziecka, Uniwersytetem Łódzkim, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, Biurem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a także Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, Ministrem Finansów, Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, Głównym Inspektorem Transportu Drogowego i Głównym Inspektorem Pracy. Ich głównym celem była wymiana doświadczeń i informacji, podejmowanie wspólnych kontroli bądź współudział w badaniach oraz szkolenia pracowników.

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli oraz Instytut Audytorów Wewnętrznych Polska przypieczętowały wieloletnią współpracę podpisaniem porozumienia regulującego wspólne przedsięwzięcia. Obie organizacje współdziałają przede wszystkim w celu poprawy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w Polsce. W tym samym roku Izba zawarła porozumienie o współpracy z Polską Izbą Biegłych Rewidentów, której celem jest m.in. współdziałanie przy podejmowaniu i realizacji inicjatyw mających na celu podnoszenie kwalifikacji kontrolerów NIK i rewidentów.

Natomiast w minionym 2018 r. Izba zawarła kolejne dwa porozumienia o współpracy – z Krajową Izbą Doradców Podatkowych oraz z Global Compact Network Poland i Krakowskim Alarmem Smogowym, tj. organizacjami wspierającymi ochronę środowiska.

Porozumienie z Global Compact Network Poland i Krakowskim Alarmem Smogowym, w zamyśle jego stron ma na celu pracę nad zmienianiem świadomości Polaków dotyczącej ochrony czystego powietrza, w tym wiedzy na temat wpływu na zdrowie człowieka zanieczyszczeń – pochodzących m.in. z domowych pieców, lokalnych kotłowni opalanych węglem, rur wydechowych samochodów i z przemysłu. W raporcie z 2014 r. NIK alarmowała, że Polska ma najbardziej zanieczyszczone powietrze spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Poprzez wspólne akcje edukacyjne, Izba oraz Global Compact Network Poland i Krakowski Alarm Smogowy zamierzają także promować oddolne inicjatywy społeczne na rzecz ochrony jakości powietrza.

Jednym z pierwszych efektów współpracy NIK z inicjatywą ONZ Global Compact Network Poland było zorganizowanie wspólnie z Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, Katowice 2018, debaty wysokiego szczebla na temat jakości powietrza w Polsce i Europie. Jej uczestnicy rozmawiali o wyzwaniach, szansach i zagrożeniach związanych z walką ze smogiem. Zaprezentowane zostały m.in. obszernie fragmenty z krajowego raportu dotyczącego zanieczyszczenia powietrza w Polsce, z uwzględnieniem danych z innych krajów Europy.

Z kolei w porozumieniu o współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Krajową Izbą Doradców Podatkowych uwzględnione zostały zbieżne cele rozwoju zawodowego i wspólne dążenie do stworzenia najlepszych warunków dla ciągłej poprawy jakości funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Porozumienie zakłada współdziałanie na rzecz dalszej profesjonalizacji obu zawodów. Obie instytucje zobowiązały się do współdziałania w inicjowaniu i realizacji projektów mających na celu podnoszenie kwalifikacji kontrolerów NIK i doradców podatkowych. Współpraca ma m.in. polegać na organizacji konferencji i szkoleń zawodowych, a także na podejmowaniu wspólnych inicjatyw na forum krajowym i wymianie informacji dotyczących bieżącej działalności. Doradcy podatkowi zrzeszeni w Krajowej Izbie Doradców Podatkowych będą także uczestniczyć w panelach eksperckich dotyczących planowanych kontroli NIK, wskazując m.in. na nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu podatkowego w oparciu o doświadczenia swojego środowiska zawodowego.

Możliwość efektywnej realizacji zakresu spraw objętych porozumieniami o współpracy z wymienionymi organami i podmiotami krajowymi jest wykorzystywana przez NIK w prowadzonych działaniach kontrolnych, poprzez podejmowanie działań wspólnych, wymianę informacji oraz skoordynowanie działań prowadzonych przez strony w oparciu o przypisane prawem kompetencje.

W ramach bieżącej realizacji porozumienia Najwyższej Izby Kontroli z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych NIK okresowo wymienia z RIO informacje o planowanych kontrolach w jednostkach samorządu terytorialnego, co pozwala na eliminowanie przypadków jednoczesnego prowadzenia kontroli przez NIK oraz RIO. Ponadto, uzyskiwane z RIO informacje o danych zawartych w sprawozdania o dochodach i wydatkach budżetowych wykorzystywane są przy typowaniu jednostek samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych tematów kontrolnych, zwłaszcza w zakresie realizacji kontroli wykonania budżetu państwa.

Od 2005 r. realizowane jest zawarte między NIK a Państwową Inspekcją Pracy porozumienie dotyczące współdziałania w zakresie realizacji zadań na rzecz poprawy stanu przestrzegania prawa pracy. Obejmuje ono w szczególności przekazywanie zbiorczych informacji dotyczących wyników przeprowadzonych kontroli, przeprowadzanie kontroli wspólnie, udostępnianie informacji w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych, konsultacje przy opracowywaniu planów pracy, konsultacje w zakresie metodyki przeprowadzania kontroli, organizację okresowych spotkań poświęconych wymianie doświadczeń i omówieniu problemów.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

W 2018 r. współpraca z Państwową Inspekcją Pracy była najbardziej intensywna. W ramach tej współpracy PIP wzięła udział w kontroli *Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych* (P/17/030). Kontrola PIP miała na celu ustalenie przyczyn naruszeń europejskiej umowy dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR) stwierdzanych corocznie przez uprawnione organy kontroli ruchu drogowego, których powodem – ze względu na charakter ujawnianych naruszeń – było nieprawidłowe przygotowanie przesyłki z towarem niebezpiecznym (TN). Inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy na podstawie zawartego z NIK porozumienia przeprowadzili w wytypowanych podmiotach kontrole przestrzegania przez pracodawców wymagań związanych z bezpieczeństwem przewozu drogowego towarów niebezpiecznych.

Wyniki przeprowadzonych przez PIP kontroli wykazały nieprawidłowości nawet w co drugim przedsiębiorstwie. Kontrole ukierunkowane były głównie na dokonanie oceny przestrzegania przepisów bhp związanych z przewozem drogowym TN. Skontrolowano 13 podmiotów, w których operacje składające się na przewóz drogowy TN stanowiły podstawową działalność lub też były jednym z elementów procesu produkcyjnego. Byli to nadawcy lub odbiorcy TN, m.in.: gazów technicznych, odczynników chemicznych, odpadów przemysłowych, materiałów wybuchowych. W ocenie inspektorów pracy istotne nieprawidłowości związane były z wymaganiami wynikającymi z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy i wynikały m.in. z braku prawidłowej współpracy i przepływu informacji pomiędzy służbami bezpieczeństwa i higieny pracy pracodawców a doradcami ds. bezpieczeństwa przewozu TN oraz z nieegzekwowania przez pracodawcę obowiązków nałożonych na te służby.

Według Państwowej Inspekcji Pracy błędy w ocenie ryzyka zawodowego w połączeniu z niskim poziomem opracowanej w zakładach dokumentacji bhp oraz niewłaściwym przygotowaniem pracowników do pracy powodowały, że nie mieli oni dostatecznej wiedzy o zagrożeniach występujących na stanowiskach pracy oraz o zasadach i sposobach bezpiecznego wykonywania powierzonych im prac.

Działając również na podstawie porozumienia zawartego z Państwową Inspekcją Pracy, NIK zwróciła się z prośbą do Okręgowego Inspektora Pracy w Poznaniu o przeprowadzenie w pięciu jednostkach kontroli dotyczących przestrzegania przez pracodawców przepisów dotyczących uprawnień osób niepełnosprawnych, spełniania warunków w zakresie przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także sposobów rozpoznania sygnałów wskazujących na dyskryminację osób niepełnosprawnych. Wyniki tych kontroli zostały wykorzystane w kontroli *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne* (P/18/060).

Także w kontroli *Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* (P/17/017) NIK skorzystała z uprawnień wynikających z porozumienia zawartego z Państwową Inspekcją Pracy. Na wniosek dyrektora Delegatury NIK w Lublinie Okręgowy Inspektorat Pracy w Lublinie przeprowadził kontrolę Lubelskiego Rynku Hurtowego SA w Elizówce m.in. w zakresie przestrzegania Kodeksu pracy, w tym prawidłowości wykorzystania urlopów wypoczynkowych i wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe. Wyniki tej kontroli zostały wykorzystane w opracowanej przez NIK informacji zbiorczej.

Duże znaczenie dla kontrolowanego obszaru wyludzenia wiz miał udział sześciu okręgowych inspektoratów pracy. W ramach prowadzonej przez NIK kontroli *Zabezpieczenie przed wyludzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej* (D/16/510) Państwowa Inspekcja Pracy skontrolowała 44 wytypowanych przez Izbę 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.

Ze wsparcia Państwowej Inspekcji Pracy NIK korzystała również w ramach kontroli *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/17/080). Sześć okręgowych inspektoratów pracy (we Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu) przeprowadziło kontrolę 43 pracodawców otwartego rynku pracy, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. PIP objęła kontrolą lata 2015-2017. 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. Porównanie wyników kontroli PIP przeprowadzonej u pracodawców rynku otwartego, w związku z kontrolą NIK, do wyników ustawowo przewidzianych okresowych kontroli, przeprowadzonych przez PIP w 2016 r. w 377 zakładach pracy chronionej, wykorzystano do oceny stopnia przestrzegania szczególnych uprawnień pracowników niepełnosprawnych w zakładach funkcjonujących na obu rynkach.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

W ramach kontroli *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne* (P/18/060), realizując porozumienie o współpracy NIK, zwróciła się do Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu w Krakowie o przeprowadzenie kontroli pięciu podmiotów. Kontrole doraźne w tych jednostkach podjęto w celu oceny skuteczności działań administracji publicznej i państwowych osób prawnych na rzecz usunięcia w ich instytucjach barier w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zakres przedmiotowy kontroli PIP dotyczył m.in.: spełniania warunków w zakresie przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych; przestrzegania przez pracodawców przepisów dotyczących uprawnień osób niepełnosprawnych oraz sposobów rozpoznania sygnałów wskazujących na dyskryminację osób niepełnosprawnych. Kontrola przeprowadzona w zakresie przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych nie wykazała nieprawidłowości. Niemniej jednak w toku prowadzonych czynności kontrolnych ujawniono szereg nieprawidłowości w zakresie technicznego bezpieczeństwa pracy, wynikających z nieprzestrzegania przepisów BHP. Wykazano również, że pracodawcy nie przestrzegali przepisów prawnej ochrony pracy, w tym również stanowiących o szczególnych uprawnieniach osób niepełnosprawnych. W związku z tym inspektorzy pracy wydali stosowne środki prawne celem usunięcia nieprawidłowości.

3. Panele ekspertów

Kontrola państwowa to proces wymagający niejednokrotnie bardzo specjalistycznej wiedzy. Panele ekspertów są szczególną formą jej wspomagania i wsparcia, przydatną na każdym etapie prowadzonych badań. Spojrzenie na zagadnienie z eksperckiej perspektywy pozwala lepiej poznać i naświetlić różne aspekty badanego obszaru i precyzyjnie określić ryzyka związane z tematyką planowanej lub prowadzonej kontroli. W panelach uczestniczą specjaliści i praktycy z różnych dziedzin, przedstawiciele administracji publicznej, organizacji pozarządowych, świata nauki, stowarzyszeń i fundacji. Taki dobór uczestników gwarantuje dokonanie wnikliwej analizy problemu także pod kątem prawnym, ekonomicznym, społecznym, organizacyjnym i technicznym. W ten sposób kontrole przeprowadzane w NIK mogą być lepiej dostosowane do realiów współczesnego świata.

Spotkania panelowe ekspertów najczęściej odbywają się na etapie planowania kontroli. NIK przykłada dużą wagę do planowania procesu kontrolnego z uwagi na to, że w dużej mierze to ono decyduje o jakości i skuteczności całej kontroli. Wnioski z prowadzonych na tym etapie eksperckich dyskusji panelowych wzbogacają programy kontroli. Dzięki nim trafniej i pełniej typuje się podmioty, które mają być objęte badaniem, bardziej precyzyjnie ukierunkowuje zakres czynności kontrolnych. W przypadku zasięgania opinii specjalistów i autorytetów w trakcie trwania czynności kontrolnych lub po ich zakończeniu, co także ma miejsce w NIK, uzyskane opinie są pomocne w formułowaniu wniosków pokontrolnych. Można też skonfrontować już uzyskane wyniki kontroli z ekspercką wiedzą w danym obszarze, co pozwala na formułowanie bardziej precyzyjnych wniosków o charakterze systemowym. Narady z ekspertami bywają organizowane także poza konkretnymi kontrolami, a wnioski z nich płynące są pomocne w konstruowaniu zbiorczych informacji o wynikach kontroli lub megainformacji, obejmujących więcej niż jedną kontrolę.

W 2018 r. jednostki kontrolne NIK zorganizowały 13 spotkań panelowych z udziałem ekspertów. Ich konkluzje były wykorzystywane we wszystkich stadiach procesu kontrolnego.

Celem zorganizowania panelu ekspertów poprzedzającego kontrolę *Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT* (P/18/010) było m.in. rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących określonych definicji i sposobu stosowania pewnych instrumentów prawnych. W trakcie przygotowywania kontroli okazało się, że nie jest pewne, czy sposób rozumienia pojęcia optymalizacji podatkowej jako pojęcia agresywnej optymalizacji jest taki sam wśród podatników, przedstawicieli administracji skarbowej, sądownictwa. Można przypuszczać, że agresywną optymalizację podatkową należałoby utożsamiać z unikaniem opodatkowania, z obejściem prawa, natomiast optymalizację podatkową należałoby postrzegać jako zjawisko pozytywne, stanowiące nieodzowny element zarządzania przedsiębiorstwem zgodny z przepisami podatkowymi. Granica między tak rozumianą optymalizacją podatkową a agresywną optymalizacją podatkową jest trudna do jednoznacznego określenia. Jednym z celów panelu była zatem weryfikacja, czy te pojęcia są rozumiane spójnie przez wszystkie zaproszone środowiska. Panel ekspertów został zorganizowany, aby wesprzeć proces kontrolny poprzez prezentację stanowisk przedstawicieli różnych środowisk, tj. praktyków – doradców podatkowych, przedstawicieli środowiska akademickiego, środowiska sędziowskiego i strony rządowej. Zaproszeni eksperci, przedstawiając swoje stanowisko, w zdecydowanym stopniu przyczynili się do uporządkowania kwestii terminologicznych, a jednocześnie wskazali na liczne uwarunkowania, ograniczenia i zagrożenia związane ze stosowaniem omawianych instrumentów prawnych. Przebieg panelu ekspertów został zarejestrowany w formie audio, a stenogram wypowiedzi przekazany do wykorzystania kontrolerom uczestniczącym w kontroli.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

W trakcie panelu towarzyszącego kontroli *Efektywność energetyczna gospodarki* (P/18/021) skupiono się na zaprezentowaniu i uzyskaniu możliwie najszerszej i najbardziej aktualnej wiedzy o uwarunkowaniach działań dotyczących efektywności energetycznej. Panel ekspertów miał charakter spotkania konferencyjnego przedstawicieli organów, organizacji i innych podmiotów będących interesariuszami planowanych do badania działań. Podczas obrad przedstawiono m.in. ramy organizacyjno-prawne działań na rzecz efektywności energetycznej w gospodarce. Dyskusja i wnioski zaprezentowane podczas panelu ekspertów zostały wykorzystane w trakcie opracowywania programu kontroli.

Czy podejmowane działania w ramach przygotowań obronnych państwa stworzyły Siłom Zbrojnym RP warunki do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, w okresie kryzysu i wojny? Pytanie to towarzyszyło obradom panelowym, poprzedzającym kontrolę *Przygotowanie obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (P/18/034). Podczas panelu omówiono założenia planistyczne na czas pokoju i wojny (obszar planowania obronnego) w kontekście możliwości wykonawczych systemu pozamilitarnego (poszczególne resorty, np. zdrowia, transportu) oraz działań weryfikujących (szkolenia, kontrole wewnętrzne oraz ćwiczenia). Na podstawie wyników panelu w trakcie kontroli powołano biegłych i specjalistę.

Poznanie opinii byłych komendantów głównych, bądź ich zastępców, Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, realizujących poprzedni program modernizacji tych służb w latach 2007-2011, było celem panelu ekspertów zorganizowanego równolegle z kontrolą *Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020* (P/18/038). W wyniku dyskusji uczestnicy panelu przyjęli wnioski dotyczące sposobu dofinansowania służb oraz realizacji przedsięwzięć planowych, które zostaną uwzględnione w informacji o wynikach kontroli.

Polska ma potencjał, by stać się dużym graczem na rynku żywności ekologicznej, jednak rolnictwo ekologiczne w Polsce zamiast spodziewanego dynamicznego rozwoju przeżywa od kilku lat okres stagnacji i spadków. Nad przyczynami tego stanu rzeczy debatowali uczestnicy panelu zorganizowanego przy okazji kontroli *Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego* P/18/043. Dlaczego Polska, która ma potencjał, by stać się europejskim liderem w produkcji żywności ekologicznej, nie jest w stanie wznieść się nawet ponad europejską średnią? Według zaproszonych na debatę do NIK ekspertów przyczyn jest kilka. Przede wszystkim Polacy wciąż bardzo mało wydają na produkty ekologiczne. Nie kupują żywności ekologicznej, bo jest ona znacznie droższa od tej konwencjonalnej. Dzieje się tak m.in. dlatego, że polskich produktów jest w sklepach mało. Z kolei specjaliści podkreślają, że negatywny wpływ na ceny mają rozciągnięte łańcuchy dystrybucji. I w ten sposób mamy do czynienia z błędnym kołem. Rolnicy bowiem narzekają, że nie mogą sprzedać swoich produktów, i w rezultacie albo przestawiają się z powrotem na produkcję konwencjonalną, albo znajdują zagranicznego odbiorcę. Tam z polskiego surowca robi się ekologiczną żywność przetworzoną, na której niemieccy, francuscy, duńscy czy holenderscy producenci zarabiają duże pieniądze. I to właśnie głównie te produkty znajdujemy w Polsce na półkach ze zdrową żywnością w cenach zbyt wysokich dla przeciętnego Polaka. Żywność ekologiczna – podkreślano w dyskusji – zawsze będzie droższa od tej wytwarzanej w konwencjonalny sposób. Chodzi jednak o to, by jej wysokość była adekwatna do kosztów produkcji i by mogła być racjonalnie uzasadniona świadomością korzyści, jakie dla zdrowia konsumentów przynosi jej zakup. Jednocześnie rolnictwo ekologiczne wpisuje się w paradygmat zrównoważonego rozwoju i z perspektywy funkcjonowania państwa ma szereg zalet. Jego pozytywny wpływ wykracza poza środowisko, dla którego pełni ważną funkcję regeneracyjną, i rozlewa się na społeczeństwo i ekonomię. Produkcja ekologiczna generuje miejsca pracy, uruchamia innowacje, ma walor edukacyjny i uczy odpowiedzialności za dostarczany produkt. Promocja polskiej żywności ekologicznej, przy dużym potencjale naszego rolnictwa, może przekładać się na pozytywny wizerunek polskich produktów spożywczych w ogóle.

Kontrola *Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej* (P/18/059) wskazała m.in. na niewielki wpływ wprowadzenia sieci szpitali na strukturę i liczbę łóżek szpitalnych oraz na fakt umieszczenia w sieci podmiotów niespełniających odpowiednich wymagań – przede wszystkim sanitarnych, środowiskowych i budowlanych. Po jej zakończeniu odbył się panel ekspertów, w którym wzięli udział dyrektorzy szpitali bądź delegowane przez nich osoby. Goście reprezentowali szeroki przekrój podmiotów lecznictwa zamkniętego, od stosunkowo niewielkich szpitali powiatowych po duże jednostki – szpitale kliniczne i instytuty badawcze. Uczestnicy w trakcie dyskusji, zajęli się m.in. problemami z ograniczeniem wysokiego udziału kosztów leczenia szpitalnego w strukturze świadczeń finansowanych przez NFZ, kwestią wyceny świadczeń w ramach podstawowej opieki zdrowotnej i potrzebą ograniczenia sprawozdawczości w ramach POZ w odniesieniu do badań zleczanych pacjentom oraz niedostatkami kadrowymi dotyczącymi, w coraz większym stopniu, podmiotów leczniczych, co związane jest z brakiem personelu medycznego oraz luką pokoleniową. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie, w różnych kontrolach, wskazywała na problemy kadrowe w ochronie zdrowia, przede wszystkim w odniesieniu do lekarzy specjalistów. Dyskutanci wskazywali na pozytywną rolę Najwyższej Izby Kontroli, która staje się coraz bardziej ekspercką instytucją, wspierającą korzystne zmiany w systemie ochrony zdrowia.

Z kolei debatę *Opieka zdrowotna nad uczniami. Inwestycja w zdrowie dzieci i młodzieży inwestycją w zdrowe społeczeństwo* Izba zorganizowała we współpracy z Instytutem Strategii i Rozwoju. Uczestnikami posiedzenia było liczne grono ekspertów z obszaru nauki, oświaty, zdrowia i sportu, przedstawiciele organizacji pozarządowych i administracji rządowej. Punktem wyjścia do dyskusji były wyniki przeprowadzonej kontroli *Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym* (P/17/058). Dyskusja miała na celu zidentyfikowanie pozytywnych oraz negatywnych aspektów organizacji opieki zdrowotnej nad tą populacją oraz wypracowanie wspólnych wniosków i rekomendacji. Szeroka dyskusja obejmowała zagadnienia zdrowotne, społeczne oraz gospodarcze, istotne z punktu osób zaangażowanych w tworzenie odpowiedzialnej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą.

W związku z kontrolą *Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich* (P/17/061) 20 lutego 2018 r. odbył się panel ekspertów, którego celem było omówienie problemów z dostępem na terenach wiejskich do ambulatoryjnych świadczeń ginekologiczno-położniczych oraz do świadczeń w ramach profilaktycznych programów zdrowotnych raka szyjki macicy i raka piersi. Udział w nim wzięli przedstawiciele: NFZ, Ministerstwa Zdrowia, Rzecznika Praw Pacjenta, konsultanci krajowi i wojewódzcy w dziedzinach medycznych związanych z problematyką kontroli, przedstawiciele placówek ochrony zdrowia i organizacji pozarządowych, których celem jest m.in. dążenie do zapewnienia właściwej opieki medycznej nad kobietami w ciąży. Uczestnicy panelu wskazali, że w celu poprawy dostępności do świadczeń ginekologiczno-położniczych oraz do programów zdrowotnych raka szyjki macicy i raka piersi niezbędne jest m.in. zwiększenie nakładów na finansowanie tych świadczeń zdrowotnych oraz opracowanie systemu edukacyjnego obejmującego dziewczęta i kobiety poczynając od lat nauki szkolnej i popularyzującego prawa przysługujące kobietom w ciąży i położu.

W ramach przygotowania kontroli *Zapewnienie opieki długoterminowej oraz paliatywnej i hospicyjnej w warunkach domowych* (P/18/063) zorganizowano panel ekspertów, w którym wzięli udział przedstawiciele Ministra Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Praw Obywatelskich, Polskiego Towarzystwa Opieki Paliatywnej, konsultanci krajowi i wojewódzcy w dziedzinie medycyny paliatywnej oraz pielęgniarstwa opieki paliatywnej, jak również świadczeniodawcy. Ekspertiści od wielu lat wskazują na niedoszacowanie świadczeń w systemie opieki długoterminowej. Wnioski z panelu w istotny sposób ukierunkowały działania Izby na newralgiczne obszary z zakresu opieki długoterminowej i zostały wykorzystane do zaprogramowania tej kontroli.

Jako jeden z najistotniejszych problemów w prowadzeniu działalności gospodarczej przedstawiciele organizacji firm rodzinnych wskazywali niepewność i niejasność prawa podatkowego i gospodarczego i jego częste zmiany. To jeden z wniosków ekspertów, zgromadzonych na panelu *Bariery w działalności i rozwoju firm rodzinnych*, towarzyszącego kontrolom *Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw* (P/17/115) i *Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce* (P/18/072). Dyskutanci zwracali także uwagę na niestabilny mechanizm wydawania interpretacji podatkowych, co sprawia, że niejednokrotnie interpretacje ogólne często uchylają wydane wcześniej interpretacje indywidualne. Odnosząc się zaś do ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, podkreślali, że nie rozwiązuje ona problemów sukcesji w większych przedsiębiorstwach oraz że nie został położony odpowiedni nacisk na kwestię edukacji przedsiębiorców w zakresie sukcesji. Jest ona jednak niewątpliwie pierwszym krokiem do rozwiązania najbardziej palącego problemu sukcesji w firmach rodzinnych. Zwracano jednocześnie uwagę, że sukcesja nie powinna być utożsamiana z dziedziczeniem, a polskie prawo nie zachęca do planowania sukcesji za życia.

W związku z kontrolą *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej* (P/17/082) w siedzibie NIK odbyły się dwa panele ekspertów. Tematyka pierwszego z nich koncentrowała się na zagadnieniach związanych z obowiązującą metodyką pomiarów w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej wobec rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej, a także roli organów administracji publicznej w tym zakresie. Drugi panel dotyczył w szczególności zasadniczych elementów skutecznego i spójnego systemu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu promieniowania elektromagnetycznego (PEM) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej, oceny narażenia na ponadnormatywne poziomy promieniowania elektromagnetycznego z wykorzystaniem obliczeń rozkładów przestrzennych PEM oraz wyników szerokopasmowych i selektywnych pomiarów kontrolnych jak i podstawowych zasad planowania i prowadzenia pomiarów kontrolnych, służących miarodajnej ocenie ekspozycji na poziom promieniowania elektromagnetycznego. Do udziału w tych panelach zostały zaproszone osoby posiadające specjalistyczną wiedzę teoretyczną i praktyczną w zakresie specyfiki promieniowania elektromagnetycznego w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych. Stanowiska prezentowane na spotkaniach panelowych potwierdziły wysoką złożoność oraz wrażliwość społeczną zagadnień związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Pozwoliły także na sformułowanie ogólnego wniosku

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

o konieczności zweryfikowania aktualnie obowiązującego systemu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu stacji bazowych i dostosowania go do postępującego rozwoju standardów nadawczych w telefonii ruchomej. Zmiany w tym systemie powinny zostać ukierunkowane na zapewnienie społeczeństwu i organom administracji publicznej miarodajnych danych na temat ekspozycji na PEM w otoczeniu tego typu instalacji z uwzględnieniem selekcji do szczegółowych i rzetelnych pomiarów kontrolnych miejsc o najwyższym narażeniu.

Działający w sądach i wykonujący ich orzeczenia kuratorzy odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa. Wykonują pracę na rzecz zmniejszania patologii społecznych, zapewniają pomoc w readaptacji społecznej skazanych i resocjalizacji nieletnich. W związku z kontrolą *Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych* (P/17/106) odbył się panel ekspertów poświęcony działalności kuratorów sądowych. Stał się on doskonałą okazją do podzielenia się wiedzą na tematy dotyczące funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej, w różnych aspektach – jurydycznym, ekonomicznym i pedagogicznym. Do dyskusji zaproszeni zostali przedstawiciele środowiska kuratorskiego, świata nauki, a także przedstawiciele instytucji wspierających i współpracujących z kuratorską służbą sądową, realizujący działania wychowawczo-resocjalizacyjne, diagnostyczne i kontrolne. Zebrane w trakcie panelu ekspertów głosy były ważnym elementem uzupełniającym ustalenia kontroli NIK, stanowiącym dla niej istotną wartość dodaną. Finałnym efektem kontroli i panelu ekspertów była informacja o wynikach kontroli zawierająca ocenę i rekomendacje Izby w zakresie zmian organizacyjnych i prawnych związanych z działalnością kuratorów.

4. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi

Najwyższa Izba Kontroli aktywnie współpracuje ze środowiskami naukowymi. Wzajemne relacje cechuje synergizm – NIK nie tylko korzysta z wiedzy eksperckiej przy opracowywaniu strategii badań kontrolnych w poszczególnych obszarach, ale także dzieli się własnym doświadczeniem z innymi instytucjami oraz środowiskami naukowymi i akademickimi. Wzajemna wymiana doświadczeń daje możliwość uzyskania merytorycznych, popartych naukową wiedzą, uwag przydatnych NIK w procesie kontrolnym. Z kolei wiedza dostarczana przez NIK, będąca wynikiem przeprowadzanych kontroli, jest często wykorzystywana przez środowiska akademickie w pracy naukowej i dydaktycznej. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Prezesa NIK, prowadzili również wykłady dla studentów uczelni wyższych i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

W 2018 r. przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w szeregu konferencji i paneli dyskusyjnych, często jako prelegenci, prezentując ustalenia Najwyższej Izby Kontroli.

Ważnym obszarem zainteresowań NIK było w 2018 r. zagadnienie przeciwdziałania korupcji, stąd udział w III Konferencji Antykorupcyjnej dotyczącej problematyki zapobiegania i zwalczania korupcji – *Działania profilaktyczne i edukacyjne, jako mechanizm przeciwdziałania korupcji w Polsce*, organizowanej przez Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji, czy *Etyka i antykorupcja – wyzwania i rekomendacje dla administracji publicznej*, poświęconej dyskusji nad efektywnością rozwiązań systemowych przeciwdziałających korupcji, organizowanej przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Akademię Antykorupcyjną, z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. Przedstawiciele warszawskiej Delegatury NIK uczestniczyli w pracach Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy – WGFACML. NIK jest zaangażowana w pracę nad opracowaniem wytycznych kontroli zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych (Guideline for Audit of Corruption Prevention in Public Procurement). W związku z powyższym przedstawiciele NIK brali udział w rewizji dokumentu oraz formułowaniu jego rozdziałów. NIK zaproponowała również przyszłe prace nad wytycznymi dla audytorów w dziedzinach pokrewnych, takich jak koncesja oraz partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Najwyższa Izba Kontroli aktywnie uczestniczyła w sympozjach i dyskusjach poświęconych zagadnieniom związanym z zamówieniami publicznymi. Wymiana doświadczeń z przedstawicielami administracji państwowej, świata nauki i biznesu miała miejsce m.in. podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej Wschodnie Forum Zamówień Publicznych *Procedura zamówień publicznych* organizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego UMCS w Lublinie. Przedstawiciel Delegatury NIK w Warszawie uczestniczył też IV Forum Zamówień Publicznych dla Kadry Kierowniczej, prezentując wystąpienie na temat *Kontroli zamówień publicznych przez NIK*. Wymiana wiedzy i doświadczeń w dziedzinie zamówień publicznych, pozyskanych w prowadzonej działalności kontrolnej NIK, była także możliwa podczas konferencji naukowej w Gdańsku pt. *Potrzeby i kierunki zmian w prawie zamówień publicznych*, na której reprezentant NIK wygłosił referat *Kontrola w systemie zamówień publicznych*, oraz odbywającej się w Warszawie Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej *Problemy regulacji zamówień publicznych*.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

Z kolei podczas seminarium zorganizowanego przez Grecki Trybunał Obrachunkowy (Hellenic Court of Auditors), a dotyczącego audytu w zamówieniach publicznych, NIK zaprezentowała listę kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2019 w Polsce, dotyczących zamówień publicznych, oraz ich główne ustalenia. Ponadto przedstawiciel NIK był moderatorem sesji, na której poruszona zostały zagadnienia możliwości przeprowadzenia międzynarodowej kontroli zamówień publicznych.

W seminarium tym uczestniczyli m.in. przedstawiciele rządu greckiego, ambasadorowie, prezesi oraz inni przedstawiciele najwyższych organów kontrolnych. Głównym celem seminarium było wprowadzenie zmian i zatwierdzenie dokumentów: *A Guideline for Auditors, A Procurement Performance Model, A Checklist for Financial and Compliance Audit of Public Procurement; oraz Summaries of audit reports published by EU Supreme Audit Institutions (SAIs)*.

Współpraca ze środowiskami naukowymi i gospodarczymi to także udział przedstawiciela NIK w konferencji *Walka z szarą strefą. Regulacje branż paliw płynnych* zorganizowanej przez Ministerstwo Finansów wraz z Global Compact Network Poland, Polską Organizacją Przemysłu i Handlu Naftowego i firmy członkowskie. Konferencja ta była kontynuacją *Programu Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014-2020*.

Przedstawiciele Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego NIK uczestniczyli również w konferencji *Cyfrowe technologie uzależniające a bezpieczeństwo państwa*, organizowanej przez Ośrodek Studiów nad Wyzwaniami Cywilizacyjnymi Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademii Sztuki Wojennej, a także w XIV Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Kryminalistyka i ekspertologia sądowa: nauka, studia, praktyka*, organizowanej w Odessie (Ukraina) przez Litewskie Towarzystwo Kryminalistyczne.

Ponadto, w ramach programu *KSAP MENTOR*, dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego w 2018 r. przeprowadzał wykłady dla studentów oraz słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej dotyczące problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego. Przedstawiciele Departamentu uczestniczyli również w konferencji *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, organizowanej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli była aktywna m.in. na polu poszerzenia wiedzy na temat zjawisk i procesów zachodzących w systemie ochrony zdrowia. W siedzibie NIK w Warszawie Departament Zdrowia zorganizował, we współpracy z Instytutem Strategii i Rozwoju, debatę pt. *Opieka zdrowotna nad uczniami. Inwestycja w zdrowie dzieci i młodzieży inwestycją w zdrowe społeczeństwo*. Uczestnikami debaty było liczne grono ekspertów z obszaru nauki, oświaty, zdrowia i sportu, przedstawiciele organizacji pozarządowych i administracji rządowej, a przewodniczył jej Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski. Punktem wyjścia do dyskusji były wyniki przeprowadzonej kontroli dotyczącej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym. Dyskusja miała na celu zidentyfikowanie pozytywnych i negatywnych aspektów organizacji opieki zdrowotnej nad tą populacją oraz wypracowanie wspólnych wniosków i rekomendacji. Zwrócono również uwagę na dobre praktyki samorządu terytorialnego, które mogą stanowić inspirację dla innych regionów. Szeroka dyskusja obejmowała zagadnienia zdrowotne, społeczne oraz gospodarcze istotne z punktu widzenia ekspertów i osób zaangażowanych w tworzenie odpowiedzialnej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą.

Ponadto Pracownicy Departamentu Zdrowia reprezentowali Najwyższą Izbę Kontroli na sympozjach i spotkaniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, przedstawiając na części z nich wyniki kontroli przeprowadzonych przez Izbę. Uczestniczyli m.in. w konferencji w biurze Rzecznika Praw Pacjenta – *Rekompensata za utratę zdrowia i życia – praktyczne aspekty dochodzenia roszczeń*, VI Regionalnej Konferencji Polskiej Federacji Szpitali w Zamościu, podczas której zaprezentowano referat *Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli*. W wystąpieniu wykorzystano również ustalenia z jednostek samorządu terytorialnego dokonane w ramach kontroli *Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym*. Przedstawiciele NIK wzięli też udział w VI Krakowskim Sympozjum HTA (Health Technology Assessment), z kolei na warszawską konferencję dotyczącą wirusologii Departament Zdrowia NIK przygotował prezentację *Szczepienia ochronne w świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli*.

Jednym z najważniejszych wydarzeń międzynarodowych 2018 r. była Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu COP24. Szczyt Klimatyczny ONZ zorganizowany w Katowicach zgromadził około 26 tysięcy uczestników z całego świata. W grudniu 2018 r. przedstawiciele NIK wzięli udział w globalnej debacie klimatycznej ONZ. Jednym z ważniejszych wydarzeń była, współorganizowana przez Delegaturę NIK w Katowicach wraz z Global Compact Network Poland i Polskim Alarmem Smogowym, tzw. *Deбата na szczycie*, poświęcona ochronie czystego powietrza w Polsce. W jej trakcie zaprezentowane zostały wyniki krajowej kontroli w zakresie ochrony powietrza oraz wyniki audytu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który również prowadził działania w tym obszarze.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

Również przedstawiciele Departamentu Środowiska uczestniczyli w konferencjach związanych z tematyką ochrony przyrody. Okazją do wymiany doświadczeń były m.in. konferencje:

- *Współczesne wyzwania ochrony środowiska* – zorganizowana pod patronatem Ministra Środowiska przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet w Białymstoku oraz Wyższą Szkołę Policji w Szczecinie;
- *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (w branży odpadowej)*, zorganizowana przez Ministerstwo Finansów oraz Global Compact Network Poland;
- *Funkcjonowanie powierzchni doświadczalnych i wdrożeniowych Leśnych Gospodarstw Węglowych, należących do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Pile, Samodzielnej Pracowni Oceny i Wyceny Zasobów Przyrodniczych SGGW oraz Stacji Terenowej „DiB” w Tucznie (woj. zachodniopomorskie)* – konferencja zorganizowana przez Sejm RP.

W listopadzie 2018 r. Departament Infrastruktury zorganizował konferencję *Problemy przedsiębiorstw budownictwa infrastrukturalnego i ich wpływ na realizację inwestycji drogowych. Czy zagraża nam powtórka kryzysu branży z lat 2010-2012?* Do debaty zostali zaproszeni najważniejsi eksperci budowlani – zarówno z rządu, jak i z sektora prywatnego. Problemy branży budowlanej mogą poważnie utrudnić lub wręcz uniemożliwić budowę kluczowych dróg i mostów. Zagrożone byłoby także pełne wykorzystanie przez Polskę środków unijnych. Dzisiejsza sytuacja zaczyna przypominać tę, która doprowadziła do kryzysu budowlanego w latach 2012-2013. Mimo że od 2008 r. z Krajowego Funduszu Drogowego i budżetu państwa wydano na budowę dróg ponad 100 mld zł (najwyższe nakłady w historii Polski), a budowa autostrad i dróg ekspresowych znacznie przyspieszyła, to już w 2011 r. zaczęły być widoczne problemy branży budowlanej. Wielu firmom tego sektora nie udało się zachować płynności finansowej, a do czerwca 2013 r. upadło blisko 1,5 tysiąca z nich. Wszystko to wpłynęło na spowolnienie rozwoju naszego kraju.

Współpraca ze środowiskami eksperckimi była ważnym elementem corocznej konferencji *Forum Bezpieczeństwa Kolejowego 2018*, podczas której Prezes NIK zaprezentował wyniki kontroli *Bezpieczeństwo przewozów kolejowych*. Pracownicy Departamentu Infrastruktury brali również udział w wielu sympozjach i panelach związanych z właściwością kontrolną departamentu, m.in.: *Transport szynowy w miastach, Wizja zero w Polsce*, czy też konferencji zorganizowanej przez Ambasadę Stanów Zjednoczonych – *Zero wypadków i ofiar śmiertelnych dzięki innowacjom 3M*, mającej na celu wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również II Kongresie Praw Obywatelskich, którego tematem było m.in. wykluczenie transportowe mieszkańców mniejszych miejscowości.

Również pracownicy Departamentu Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego wzięli udział w konferencjach poświęconych bezpieczeństwu ruchu drogowego, np. *V Krakowskie Dni BRD*, seminarium *Partnerstwo dla bezpieczeństwa drogowego, Seniorzy w ruchu drogowym – czy system jest gotowy?*

Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji był reprezentowany podczas licznych konferencji związanych głównie z tematyką przeprowadzonych przez NIK kontroli. Jego pracownicy uczestniczyli m.in. w panelu ekspertów *Międzynarodowe strategie ciepłownictwa. Wnioski dla Polski* – zorganizowanym przez Centrum Zarządzania Innowacjami i Transferem Technologii Politechniki Warszawskiej, a także konferencjach: *Gospodarka, praca, przedsiębiorczość, Technologia w służbie ludzkości, COP24 Contribution to the Paris Agreement. New dimension of energy security, IMPACT, AI, IOT, BLOCKCHAIN, Energetyczne wyzwania samorządów. Elektromobilność*, czy w Forum Sektora Kosmicznego, organizowanym przez Związek Pracodawców Sektora Kosmicznego i Agencję Rozwoju Przemysłu SA.

W aktywność naukową i ekspercką w 2018 r. angażowały się także delegatury Najwyższej Izby Kontroli.

W czerwcu 2018 r. w Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie odbyła się współorganizowana przez Delegaturę NIK w Krakowie konferencja *Rola najwyższych organów kontroli w społeczeństwach obywatelskich i państwach prawa*. W konferencji wzięli udział prezesi najwyższych organów kontroli Czech, Niemiec i Polski, którzy wygłosili okolicznościowe referaty oraz odpowiadali na pytania zaproszonych gości – kadry naukowej i studentów krakowskich szkół wyższych oraz przedstawiciele organów kontroli i inspekcji.

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie uczestniczył w konferencjach związanych z tematyką przeprowadzonych kontroli: m.in. konferencji *Finanse publiczne i szara strefa – rola, priorytety i skutki gospodarcze*, zorganizowanej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we współpracy z rektorem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, podczas której przedstawił referat *Finanse publiczne – gromadzenie i wydatkowanie pieniędzy publicznych: zasady oraz ustalenia kontroli budżetowej NIK*.

Ponadto przedstawiciele lubelskiej Delegatury uczestniczyli w zorganizowanej w Krakowie debacie eksperckiej *Czy stacje bazowe telefonii komórkowej wpływają na zdrowie? Fakty i mity*. Przedstawiono na niej wyniki kontroli *Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej*. Ten sam temat był omawiany

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

również w trakcie warszawskiej międzynarodowej konferencji *Akredytacja gwarancją bezpiecznego świata*. Podczas III Międzynarodowego Forum Ochrony Środowiska przed Zanieczyszczeniem Polami Elektromagnetycznymi, organizowanym również w Krakowie, przedstawiony został referat *Rola organów państwa w zakresie działań prewencyjnych i ochronnych przed nadmiernym narażeniem ludności na pola elektromagnetyczne*.

Podczas konferencji naukowej *Samorząd terytorialny w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dysfunkcje w obszarach działania jednostek sektora finansów publicznych*, organizowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu wygłosił referat związany z tematyką konferencji.

Przedstawiciele Delegatury NIK w Opolu uczestniczyli w Seminarium Europejskim Public Diplomacy for Europe (Dyplomacja Publiczna dla Europy), zorganizowanym przez Collegium Nobilium Opoliense. W wydarzeniu tym udział wzięli dyplomaci, politycy, naukowcy i studenci oraz urzędnicy i przedstawiciele samorządów z Polski i innych państw Unii Europejskiej m.in. Włoch, Węgier, Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii). W trakcie seminarium odbyły się dwa panele dyskusyjne skupiające ekspertów koncentrujących się na problemach współczesnej Europy. Uczestnicy dyskutowali m.in. o kwestiach związanych z tożsamością europejską, o dyplomacji publicznej i jej roli w zapewnieniu jedności europejskiej, a także o zagadnieniach związanych z aspektami gospodarczymi, politycznymi czy też kryzysie migracyjnym.

Prezes NIK i oraz przedstawiciele Delegatury NIK w Szczecinie wzięli udział w V Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Planowanie wieloletnie – efektywność wydatków publicznych – benchmarking* zorganizowanej przez Uniwersytet Szczeciński i Uniwersytet Warszawski. W konferencji wzięli udział naukowcy z ośrodków naukowych w całym kraju, przedstawiciele rządu i instytucji, które w swojej działalności zajmują się tymi zagadnieniami. Natomiast podczas XIV Szczecińskiego Forum Samorządowego, zorganizowanego na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego, dyskutowano na temat gospodarki finansowej i współdziałania instytucjonalnego w sektorze publicznym. W konferencji, jak co roku, wzięli udział naukowcy z krajowych ośrodków nauk ekonomicznych, samorządowcy oraz przedstawiciele instytucji zajmujących się finansami publicznymi. Uczestnicy poszczególnych paneli tematycznych wskazywali na wyraźne spowolnienie procesów inwestycyjnych w sektorze samorządowym. Podkreślali, że przyczyną tego zjawiska jest zarówno narastający problem z pozyskaniem przez samorządy środków finansowych, jak i wykonawców usług budowlanych. Według uczestników jednym z rozwiązań mogłaby być realizacja inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednocześnie sygnalizowano bariery i zagrożenia związane z takim sposobem współfinansowania przedsięwzięć.

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie, uczestnicząc w panelu *Uwarunkowania sprawnej współpracy samorządu terytorialnego z instytucjami otoczenia zewnętrznego*, zaprezentował oceny i uwagi NIK dotyczące wspierania przedsiębiorczości przez samorządy. Sukces osiągają te samorządy, w których udało się doprowadzić do współpracy z przedsiębiorcami, a także z instytucjami wspierającymi rozwój przedsiębiorczości. Forum Samorządowemu towarzyszyło podpisanie porozumienia o partnerstwie i współpracy w Sektorowym Programie *Bankowcy dla Edukacji*.

Dzielenie się wiedzą, jakie miało miejsce podczas tych spotkań, pozwoliło na wymianę ze środowiskami naukowymi doświadczeń w kwestiach ekonomicznych, prawnych, zarządczych czy metodycznych, jak też na pogłębione rozpoznanie problemów wiążących się z planowanymi lub prowadzonymi przez NIK badaniami kontrolnymi.

Izba bardzo ceni sobie ścisłe związki i współpracę z organizacjami pozarządowymi, fundacjami i innymi instytucjami, w których kumuluje się inicjatywa i obywatelska aktywność. Ten rodzaj współpracy przypisany jest od lat środowiskom związanym z ochroną praw zwierząt.

W lutym 2018 r. w Krakowie odbyła się konferencja NIK poświęcona problemowi bezdomnych zwierząt. W organizację spotkania dla lokalnych samorządowców, policjantów i innych służb zaangażował się Małopolski Urząd Wojewódzki oraz Małopolski Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, a przedsięwzięcie objęło patronatem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. NIK konsekwentnie informuje o ustaleniach swoich kontroli, z których wynika, że inwestycja w rozwiązanie problemu bezdomności zwierząt nie tylko poprawi ich dobrostan, ale też przełoży się na ograniczenie wydatków ponoszonych obecnie przez samorządy. Konferencja w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie była kolejnym z zaplanowanych 16 spotkań, które Najwyższa Izba Kontroli wraz z poszczególnymi urzędami wojewódzkimi organizuje w całej Polsce. Do tej pory podobne konferencje odbyły się w Kielcach, Olsztynie, Białymstoku, Warszawie, Łodzi, Lublinie, Rzeszowie i Gdańsku. Podstawowym celem organizatorów jest wskazywanie samorządom i zainteresowanym instytucjom dobrych praktyk w zakresie ochrony zwierząt i walki z ich bezdomnością.

V. Współpraca NIK z publicznymi organami kontroli i innymi podmiotami

Rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli zaprezentował prezes Krzysztof Kwiatkowski. Szef Izby powołał się na doświadczenia państw Europy Zachodniej, z których wynika, że nie można rozwiązać problemu bezpańskich zwierząt, ograniczając się jedynie do ich wylapywania i umieszczania w schroniskach. Tymczasem właśnie do tego sprowadza się obecnie działalność większości polskich samorządów. Według NIK konieczne są kompleksowe i wielokierunkowe działania, w szczególności profilaktyczne, dzięki którym nie tylko ograniczone zostanie cierpienie zwierząt, ale także, znacząco zmniejszą się wydatki ponoszone obecnie na opiekę nad bezpańskimi psami i kotami. Co więcej, uzyskane oszczędności pozwolą samorządom realizować inne ważne zadania. Skuteczność tego kierunku potwierdzają doświadczenia krajów Europy Zachodniej, w których bezdomnych zwierząt praktycznie już nie ma. Także polskie powiaty, które zdecydowały się obrać tę drogę, potwierdzają jej efektywność.

Obecna w kontrolach NIK problematyka dobrostanu zwierząt była także przedmiotem XVI konferencji *Etyczne i prawne aspekty ochrony dobrostanu zwierząt*, zorganizowanej przez Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu wraz z Sekcją Dobrostanu Polskiego Towarzystwa Nauk Weterynaryjnych oraz Polskim Towarzystwem Nauk o Zwierzętach Laboratoryjnych PoiLASA. Podczas tej konferencji Prezes NIK zapoznał jej uczestników z wynikami kontroli NIK w tej dziedzinie. Przyczynkiem do podjęcia kontroli były ujawnione przez Inspekcję Weterynaryjną i organizacje pozarządowe przypadki naruszania dobrostanu zwierząt. Z zainteresowaniem wysłuchano rekomendacji NIK w tym obszarze. Z raportu NIK jednoznacznie wynika, że celem kontroli było nie tylko wykrycie nieprawidłowości, ale także wywołanie pozytywnych zmian w obowiązującym prawie.

ROZDZIAŁ VI

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 Najwyższej Izby Kontroli z najwyższymi organami kontroli (NOK) innych krajów oraz aktywna działalność na forum organizacji międzynarodowych sprzyjają wymianie wiedzy i doświadczeń, co przekłada się na efektywność kontroli NIK. Najwyższa Izba Kontroli jest ceniona za profesjonalizm, a na gruncie międzynarodowym jest postrzegana jako solidny i godny zaufania partner. W 2018 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.

Audyty zewnętrzne organizacji międzynarodowych jest bardzo istotną sferą współpracy międzynarodowej NIK. W 2018 r. jednym z głównych zadań NIK w tym obszarze była kontynuacja audytu zewnętrznego Rady Europy, którą to funkcję NIK zakończy, zgodnie z decyzją Komitetu Ministrów tej organizacji, audytem sprawozdań Rady za 2018 r. Ponadto w 2018 r. NIK zakończyła audyt zewnętrzny CERN za lata 2013-2017 oraz została wybrana na czteroletnią kadencję na audytora zewnętrznego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), gdzie będzie realizować audyt finansowy i audyt wykonania zadań organizacji za lata 2018-2021.

W 2018 r., podobnie jak w poprzednich latach, NIK aktywnie działała na forum międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli: Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). NIK jest członkiem Zarządu EUROSAI i Zarządu INTOSAI i aktywnie uczestniczyła w działalności kilkunastu struktur obu organizacji.

Ze względu na zaangażowanie w projekty międzynarodowe i duże doświadczenie w tym obszarze NIK została zaproszona do przeprowadzania przeglądu infrastruktury etycznej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który rozpoczął się w połowie 2018 r., do przeglądu partnerskiego NOK Litwy oraz do przeglądu NOK Indonezji, obejmującego m.in. system zapewnienia jakości kontroli. Przegląd w Indonezji obejmuje lata 2017 i 2018, a raport z przeglądu zostanie zaprezentowany na forum parlamentu Indonezji latem 2019 r.

Aktywność międzynarodowa NIK przekłada się także na udział w projektach współpracy bliźniaczej (twinningi), których celem jest umacnianie i rozwój instytucjonalny organów kontroli państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej. W 2018 r. NIK zakończyła projekt współpracy bliźniaczej z NOK Albanii i projekt na rzecz NOK Kosowa w zakresie kontroli przedsiębiorstw publicznych (tzw. twinning light) oraz kontynuowała rozpoczęty pod koniec 2017 r. twinning na rzecz Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu. NIK współpracowała także z Izbą Obrachunkową Ukrainy: m.in. organizowała szkolenia i seminaria dla kontrolerów ukraińskich.

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

Istotnym obszarem działalności międzynarodowej Najwyższej Izby Kontroli NIK jest udział w pracach struktur i w realizacji projektów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, czyli INTOSAI. W 2018 r. NIK kontynuowała członkostwo w Zarządzie Organizacji oraz w jej podkomisjach merytorycznych i grupach roboczych dedykowanych konkretnym zagadnieniom.

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 celów powołane zostały komisje. Komisje składają się z podkomisji lub grup roboczych oraz grup zadaniowych i projektowych.

Naczelnym organem INTOSAI jest Kongres, który gromadzi wszystkich członków INTOSAI. Zbiera się raz na trzy lata. Ostatni Kongres odbył się w 2016 r. w Abu Dhabi. Organem kierującym INTOSAI pomiędzy kongresami jest Zarząd INTOSAI. NIK jest członkiem Zarządu INTOSAI jako reprezentant Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. W listopadzie 2018 r. Zarząd zebrał się na 71. posiedzeniu w Moskwie. Podczas posiedzenia omówiono m.in. stan zaawansowania prac w ramach tematów kolejnego XXIII Kongresu INTOSAI, który odbędzie się w Moskwie we wrześniu 2019 r., tj.: tematu I: *Technologie informacyjne w służbie rozwoju administracji publicznej*, oraz tematu II: *Rola najwyższych*

organów kontroli w osiąganiu krajowych priorytetów i celów. NIK jest członkiem grupy eksperckiej zajmującej się tematem II. Członkowie Zarządu, oprócz omówienia i zatwierdzenia raportów z prac poszczególnych komisji INTOSAI, przedyskutowali dwa tematy dotyczące kluczowych kwestii strategicznych Organizacji i aktualnych wyzwań, jakie przed nią stoją:

- komunikacja w INTOSAI,
- wkład i rola NOK we wdrażaniu celów rozwoju zrównoważonego Agendy ONZ 2030 (SDG).

Delegacja NIK zabrała głos w dyskusjach, m.in. informując o wynikach przeprowadzonej przez NIK kontroli przygotowania do wdrażania SDG w Polsce, zakończonej latem 2018 r. NIK zobowiązała się także budować większą świadomość nt. potrzeby przeprowadzania takich kontroli w państwach europejskich, a jednocześnie zachęciła do przejścia do kolejnego etapu, aby – po skontrolowaniu przygotowania rządów do wdrażania SDG – NOK przyjrzały się, jak SDG są rzeczywiście wdrażane w poszczególnych krajach.

Oprócz sprawowania prestiżowego członkostwa w Zarządzie INTOSAI Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawicieli w jej trzech komisjach merytorycznych: Komisji ds. Standardów – PSC¹, Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego – CBC² i Komisji ds. Wymiany Wiedzy – KSC³. 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 Wewnętrznej⁴. Z racji przewodniczenia podkomisji NIK jest również członkiem Komitetu Sterującego PSC, który podejmuje decyzje wiążące dla całej komisji.

Monitorowanie stanu wdrażania Planu Strategicznego INTOSAI na lata 2017-2022 oraz stan wdrażania Planu Rozwoju Strategicznego⁵, który obejmuje projekty realizowane przez poszczególne struktury INTOSAI, w tym projekty kierowanej przez NIK Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej – były tematem dorocznego spotkania Komitetu Sterującego PSC w 2018 r. Omówiono także długoterminową wizję Ram Dokumentów Zawodowych INTOSAI (IFPP⁶). Dużo miejsca poświęcono dyskusji nt. Forum Wsparcia Technicznego (TSF⁷) – nowego ciała, które ma wspierać proces stanowienia standardów i jego profesjonalizację. Zatwierdzono dokument opisujący założenia funkcjonowania TSF, który będzie jednakże poddany dalszym konsultacjom i modyfikacjom, a w ostatecznej wersji – przedłożony do zatwierdzenia Zarządowi INTOSAI. Na spotkaniu omówiono także główne działania aktualnie podejmowane przez pozostałe komisje merytoryczne INTOSAI (tzn. CBC i KSC) oraz w ramach Organizacji Regionalnych INTOSAI, celem zapewnienia koordynacji projektów w całej INTOSAI i uniknięcia pokrywania się działań.

Posiedzenie Komitetu Sterującego było poprzedzone tzw. spotkaniem liderów, czyli szefów czterech podkomisji Komisji PSC, w tym kierowanej przez NIK Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Podczas spotkania przedstawiciele sekretariatów poszczególnych podkomisji podzieliли się informacjami nt. stanu projektów realizowanych w ramach Planu Rozwoju Strategicznego na lata 2017-2019. Duża część dyskusji była poświęcona współpracy podkomisji z Forum for INTOSAI Professional Pronouncements (FIPP). Omówiono główne ryzyka przyszłej współpracy i ich wpływ na realizację projektów oraz sposoby zaradzenia im.

Spotkanie kierowanej przez NIK Podkomisji INTOSAI ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej odbyło się we wrześniu 2018 r. w Warszawie. Było poświęcone przede wszystkim omówieniu dalszych działań Podkomisji oraz jej przyszłej roli w świetle zmian w strukturze dokumentów (standardów) INTOSAI. Przedstawiciele Podkomisji zaprezentowali dotychczasowe wyniki aktualizacji dokumentów poświęconych współpracy pomiędzy audytem zewnętrznym a audytem wewnętrznym (dotychczasowe INTOSAI GOV 9140 i 9150) – w ramach projektu 2.6 *Wytyczne nt. audytu wewnętrznego*. Uczestnicy spotkania zapoznali się także z aktualnymi działaniami Instytutu Audytorów Wewnętrznych i GLZ⁸, głównie w obszarze współpracy pomiędzy audytem wewnętrznym i zewnętrznym w sektorze publicznym. W drugiej części spotkania odbyły się warsztaty poświęcone wypracowaniu nomenklatury i sposobów oceny zarządzania finansami publicznymi w oparciu o istniejące już narzędzia (np. CUBE, *Active Audit Handbook*) i z wykorzystaniem istniejących metodyk oraz ustaleń raportów z kontroli i ich wyników. Omówiono także potencjalny wkład Podkomisji w realizację celów Agendy ONZ 2030 i Planu Strategicznego INTOSAI na lata 2017-2022.

¹ PSC (ang. *Professional Standards Committee*).

² CBC (ang. *Capacity Building Committee*).

³ KSC (ang. *Knowledge Sharing Committee*).

⁴ Ang. *Subcommittee on Internal Control Standards*.

⁵ Ang. *Strategic Development Plan (SDP)*.

⁶ Ang. *Forum for INTOSAI Professional Pronouncements*.

⁷ Ang. *Technical Support Function*.

⁸ Niem. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

Działalność INTOSAI w obszarze stanowienia standardów wiąże się ze współpracą z Instytutem Auditorów Wewnętrznych (IIA⁹). 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 (IIASB¹⁰), a w latach 2016-2018 – członkiem Rady Nadzoru nad Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Auditorów Wewnętrznych (IPPF OC)¹¹. 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 posiedzeniu w listopadzie 2018 r., podczas którego członkowie Rady, w tym przedstawiciel NIK, wzięli udział w nadzorowaniu prac poszczególnych struktur merytorycznych IIA.

NIK jest także zaangażowana w prace pozostałych komisji merytorycznych INTOSAI. W ramach Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego (CBC) przedstawiciel NIK jest członkiem Podkomisji ds. Przeglądów Partnerskich, a w ramach Komisji ds. Wymiany Wiedzy (KSC) NIK jest członkiem następujących struktur: Grupy Roboczej ds. Kontroli Informatycznych (WGITA¹²), Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska (WGEA¹³), Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACML¹⁴), Grupy Roboczej ds. Kluczowych Wskaźników Krajowych (WGKNI¹⁵), Grupy Roboczej ds. Oceny Polityk i Programów Publicznych¹⁶ oraz Grupy Roboczej ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów (WGFMR¹⁷).

W ramach aktywnej działalności na forum Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy – WGFACML w 2018 r. Izba kontynuowała zaangażowanie w prace nad wytycznymi dot. kontroli zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych (*Guideline for Audit of Corruption Prevention in Public Procurement*). NIK planuje także opracować wytyczne dla audytorów w pokrewnych dziedzinach, takich jak koncesje oraz partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). W ramach swojej działalności w Grupie Roboczej ds. Kontroli Informatycznych eksperci NIK wraz z ekspertami z NOK Portugalii, USA, Estonii i Islandii oraz we współpracy z Grupą Roboczą EUROSAL ds. Technologii Informatycznych – ITWG kontynuowali prace nad rozwijaniem narzędzia informatycznego, bazującego na *Podręczniku kontroli informatycznej WGITA-IDI*.

Ponadto, od 8 lat NIK jest członkiem grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiskowych – WGEA. W 2018 r. delegacja NIK wzięła udział w corocznym spotkaniu grupy w Indonezji. W trakcie obrad zaprezentowano założenia i wstępne ustalenia z kontroli jakości powietrza w Polsce. NIK razem z NOK Holandii koordynuje europejską kontrolę w tym zakresie, w której udział bierze NOK 15 krajów i Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju, czyli IDI¹⁸, jest organem INTOSAI, który działa horyzontalnie w ramach wszystkich celów strategicznych, a jej głównym zadaniem jest wspieranie NOK państw rozwijających się w wysiłkach ukierunkowanych na podniesienie jakości 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*). Jest to największa kontrola przeprowadzona w ramach INTOSAI – w oparciu o standardy ISSAI oraz wspólnie wypracowany model i metodologię kontroli wykonania zadań – uczestniczyło w niej ponad 70 NOK. NIK także przeprowadziła taką kontrolę. Podczas kontroli zastosowano 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. Założenia kontroli zostały omówione przez Prezesa NIK i Audytora Generalnego Indii podczas seminarium dwustronnego w styczniu 2018 r. W maju zespół kontrolny NIK, na roboczym seminarium w Chinach, analizował ustalenia kontrolne (findings matrix) oraz projekty raportów krajowych wspólnie

⁹ Ang. *Institute of Internal Auditors*.

¹⁰ IIASB (ang. *International Internal Audit Standards Board*) – organ Instytutu Auditorów Wewnętrznych (IIA) zajmujący się promowaniem i aktualizacją Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego.

¹¹ International Professional Practices Framework Oversight Council.

¹² Ang. *Working Group on IT Audit*.

¹³ Ang. *Working Group on Environmental Auditing*.

¹⁴ Ang. *Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering*.

¹⁵ Ang. *Working Group on Key National Indicators*.

¹⁶ Ang. *Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs* (do 2017 r. pod nazwą: *Working Group on Programme Evaluation*).

¹⁷ Ang. *Working Group on Financial Modernisation and Regulatory Reform*.

¹⁸ Ang. *INTOSAI Development Initiative*.

z ekspertami IDI i przedstawicielami innych NOK. W czerwcu 2018 r. na spotkaniu Prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej w Budapeszcie z udziałem Sekretarza Generalnego INTOSAI dyskutowano na temat roli INTOSAI we wspieraniu NOK w zakresie ich zaangażowania w proces wdrażania SDGs oraz potencjalnych możliwości i korzyści wynikających z kontroli Agendy. NIK oraz NOK Słowacji przedstawiły kontrole przeprowadzone w swoich państwach.

NIK skontrolowała, czy nowy model rozwoju dla Polski, nakreślony w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wychodzi naprzeciw oczekiwaniom sformułowanym w Agendzie 2030 i w jaki sposób administracja publiczna jest przygotowana do wdrażania, koordynowania i monitorowania Agendy. Działaniami kontrolnymi objęto w szczególności przygotowanie do realizacji projektu pn. *Pakiet dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* wpisanego do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w ramach Celu 11 Agendy *Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu*. W ocenie NIK zostały zapoczątkowane skuteczne działania na poziomie krajowym, które mogą zapewnić włączenie celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 do krajowych polityk na rzecz rozwoju. W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wyznaczone zostały cele rozwojowe, które są spójne z celami zrównoważonego rozwoju przyjętymi wraz z rezolucją ONZ. Realizacja krajowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju została zintegrowana z krajowymi ramami finansowania, struktura instytucjonalna zarządzania procesem wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w Polsce została przygotowana z zastosowaniem podejścia zintegrowanego *whole of government* i jest spójna z zasadą, że nikt nie zostanie pominięty (*no one will be left behind*) przyjętą w realizacji Agendy 2030. Przygotowanie do wdrażania przez Polskę Agendy 2030 i jej celów zrównoważonego rozwoju jest prowadzone z wykorzystaniem narzędzia polegającego na zarządzaniu projektowym. Może to być przykład dobrej praktyki w obszarze usprawniania działania administracji.

W wyniku kontroli NIK wskazała obszary, na które rząd powinien zwrócić szczególną uwagę, aby zapewnić skuteczne i spójne osiągnięcie celów Agendy 2030, dotyczące m.in. tworzenia społeczno-instytucjonalnego partnerstwa na rzecz wdrażania Agendy 2030, intensywnej promocji Agendy i celów zrównoważonego rozwoju, dostosowywania krajowych wskaźników do listy wskaźników przyjętych przez ONZ – aby ułatwić pomiar postępów oraz prowadzenie kolejnych przeglądów postępów wdrażania Agendy na szczeblu krajowym i lokalnym. Dzięki udziałowi w tej kontroli NIK umocniła swój wizerunek na forum międzynarodowym instytucji aktywnie wspierającej realizację Agendy 2030, identyfikując obszary problemowe i dobre praktyki. W czerwcu odbyło się spotkanie z Ośrodkiem Informacji ONZ w Warszawie. Na wspólnej konferencji omawiano dalsze wyzwania w zakresie rezolucji ONZ oraz wyniki kontroli NIK, które zostały opublikowane w lipcu 2018 r. Pełny raport z kontroli w języku angielskim dostępny jest na stronie internetowej INTOSAI.

W lipcu 2018 r. odbyła się konferencja najwyższych organów kontroli w Nowym Jorku na temat: *Wkład NOK do Agendy 2030 i Celów Zrównoważonego Rozwoju*, na której uczestnicy wymieniali się doświadczeniami z kontroli Agendy i ich dotychczasowymi wynikami. NIK została wymieniona jako jedna z pierwszych instytucji, które zakończyły kontrolę i opublikowały jej wyniki. W październiku miała miejsce konferencja w Kosowie: *Wpływ Najwyższych Organów Kontroli na przywracanie zaufania społecznego w sektorze publicznym oraz Wpływ audytu wykonania zadań na poprawę zarządzania oraz sytuację społeczną*. Delegacja polska przedstawiła tezę, że dobrym przykładem działania NOK w powyższych obszarach może być audyt dotyczący przygotowania i wdrażania Agendy ONZ 2030. W listopadzie NIK przedstawiła wyniki kontroli SDG podczas spotkania Zarządu INTOSAI. Ponadto – w ramach promowanej inicjatywy w regionie europejskim – wystosowane zostały pisma do wszystkich Prezesów NOK EUROSAI, a zespół zajmujący się kontrolą SDG w NIK przygotował artykuły do fachowej prasy krajowej i zagranicznej.

2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI jest jedną z organizacji regionalnych INTOSAI. Podczas gdy na poziomie globalnym wypracowywane są standardy i zalecenia związane z kontrolą publiczną, organizacje regionalne, w tym EUROSAI, wspierają ich wdrażanie do codziennej pracy i funkcjonowania NOK.

NIK jest jednym z pięćdziesięciu członków EUROSAI. Organizacja – stanowiąc forum wymiany wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy członkami – ma za zadanie wspierać ich w profesjonalnym i skutecznym wypełnianiu mandatów i w ten sposób przyczynia się do dobrego zarządzania środkami publicznymi w Europie. Dążąc do wzmocnienia kontroli państwowej w Europie, EUROSAI jest również inicjatorem dyskusji o kierunkach rozwoju kontroli publicznej i wyzwaniach stojących przed europejskimi NOK.

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Działania i inicjatywy podejmowane przez organizację wynikają z przyjętego przez Kongres EUROSAL¹⁹ planu strategicznego. Obecny plan obejmuje lata 2017-2023 i wyznacza dwa cele strategiczne: promocję i wspieranie współpracy zawodowej oraz rozwój potencjału instytucjonalnego najwyższych organów kontroli.

Organem odpowiedzialnym za realizację planu strategicznego jest Zarząd EUROSAL. NIK została wybrana do pełnienia sześcioletniej kadencji członka Zarządu w 2017 r. Jednocześnie, na wniosek Przewodniczącego Zarządu, została powołana do sprawowania funkcji drugiego wiceprzewodniczącego organizacji.

Poszczególni członkowie Zarządu koordynują działania EUROSAL podejmowane w obszarach: ogólnego zarządzania i kultury organizacji, komunikacji, relacji z partnerami zewnętrznymi, relacji z pozostałymi organizacjami regionalnymi INTOSAI, nowych wyzwań w kontroli publicznej oraz realizacji celów strategicznych. NIK koordynuje realizację celu strategicznego związanego z rozwojem potencjału instytucjonalnego NOK, wspólnie z będącym poza Zarządkiem EUROSAL Narodowym Urzędem Kontroli Szwecji.

Szczegółowy plan działań i inicjatyw EUROSAL został zatwierdzony na dorocznym posiedzeniu Zarządu organizacji, które odbyło się w marcu 2018 r. w Gdańsku. Na spotkaniu przyjęto również regulacje umożliwiające realizację ww. zadań. Dążeniem Zarządu EUROSAL jest kierowanie dynamiczną i elastyczną organizacją. Dlatego też ogromne znaczenie przypisuje się zespołowemu charakterowi pracy Zarządu. W listopadzie 2018 r. zorganizowano dodatkowe spotkanie członków Zarządu, w czasie którego zakończono konsultacje poświęcone sposobom współpracy.

W ramach Zarządu wyodrębniono Zespół Koordynujący, w którego skład wchodzi: Trybunał Obrachunkowy Turcji – przewodniczący Zarządu EUROSAL, Najwyższy Urząd Kontroli Czech – koordynujący realizację celu strategicznego EUROSAL dotyczącego promocji i wspierania współpracy zawodowej, NIK – jako koordynator drugiego celu strategicznego oraz Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii – sekretarz EUROSAL, w charakterze obserwatora. Na forum zespołu zapadają decyzje dotyczące szczegółowych aspektów realizacji celów strategicznych i wspólnej promocji podejmowanych w tym zakresie inicjatyw.

NIK i NOK Szwecji aktywnie działają na rzecz inicjowania oraz zachęcania do aktywnego uczestnictwa w projektach dostosowanych do potrzeb członków EUROSAL. Jedną z takich inicjatyw było spotkanie osób odpowiedzialnych za metodykę kontroli w europejskich najwyższych organach kontroli, które odbyło się w październiku 2018 r. NIK była gospodarzem tego spotkania. Podczas dyskusji i warsztatów uczestnicy opracowali listę potrzeb oraz wyzwań związanych z zapewnieniem jakości kontroli, planowaniem kontroli oraz komunikacji NOK z interesariuszami. Tematyka spotkania się z dużym zainteresowaniem uczestników, w związku z czym planowane jest zorganizowanie cyklu takich spotkań.

W ramach wspólnego zadania, NIK i NOK Szwecji podjęły między innymi rozmowy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym związane ze szkoleniami online, które zostały udostępnione wszystkim członkom EUROSAL. Przeprowadzono również konsultacje związane ze stworzeniem programu staży i praktyk, w których będą mogli uczestniczyć pracownicy europejskich organów kontroli. Podjęto współpracę z Europejską Konfederacją Instytutów Audytorów Wewnętrznych (ECIA²⁰). Prowadzone są również rozmowy z IDI, Komisją INTOSAI ds. Budowy Potencjału oraz Komisją INTOSAI ds. Standardów Zawodowych – tak aby wypracowane przez te struktury doświadczenia i gotowe rozwiązania wykorzystać na forum EUROSAL. Jednocześnie NIK reprezentuje EUROSAL, postrzeganą jako modelową organizację regionalną INTOSAL, dzieląc się dobrymi praktykami w obszarze rozwoju potencjału instytucjonalnego NOK.

Urząd Kontroli Państwowej Łotwy (członek Zarządu EUROSAL) podjął się przeprowadzenia reformy komunikacji w EUROSAL. W uznaniu doświadczeń NIK w tym obszarze NOK Łotwy poprosił o dołączenie przedstawiciela NIK do specjalnie powołanego w tym celu zespołu. Zespół przeprowadził analizę dotychczasowych rozwiązań, a także możliwości rozwoju. Na spotkaniu w grudniu 2018 r. w Rydze członkowie zespołu uzgodnili podstawy nowej strategii komunikacyjnej EUROSAL, która zostanie zaprezentowana i po zaakceptowaniu przez Zarząd EUROSAL wdrożona w 2019 r.

W listopadzie 2018 r. w Stambule odbyło się seminarium *Myślenie perspektywiczne i nowe zagadnienia w pracy najwyższych organów kontroli*. Nowe zagadnienia będą miały ogromny wpływ na funkcjonowanie NOK, przedmiot kontroli, a także sposób ich przeprowadzania. Przewiduje się, że możliwości tworzone przez automatyzację procesów i big data spowodują mniejsze zaangażowanie zasobów NOK w prowadzenie kontroli finansowych i zgodności, co umożliwi zwiększenie liczby kontroli wykonania zadań. Jednocześnie nowe rozwiązania wiążą się z nowymi wyzwaniami dla społeczeństw. Kwestią do rozstrzygnięcia jest, czy NOK poprzez skuteczną i dostosowaną do potrzeb społeczeństw kontrolę publiczną chce aktywnie uczestniczyć w tworzeniu rozwiązań zapewniających ochronę praw obywateli i zapewnienie przejrzystości.

¹⁹ Kongres jest najwyższym organem EUROSAL. Składa się ze wszystkich członków EUROSAL i spotyka co trzy lata. Ostatni, X Kongres odbył się w 2017 r. w Stambule.

²⁰ Ang. *European Confederation of Institutes of Internal Auditing*.

Pozostałe grupy robocze i zadaniowe

W 2018 r. NIK kontynuowała swoje zaangażowanie w prace pozostałych struktur organizacji, tj. grup roboczych i zadaniowych, które zajmują się wybranymi zagadnieniami kontroli państwowej lub funkcjonowania najwyższych organów kontroli.

Grupa zadaniowa EUROSAL ds. kontroli i etyki (TFAE)²¹ zajmuje się promocją standardów etycznych zarówno w najwyższych organach kontroli, jak i innych organizacjach publicznych. W 2018 r. prace grupy koncentrowały się na opracowaniu modelu szkolenia w zakresie zarządzania kwestiami etycznymi w NOK oraz wytycznych związanych z wdrażaniem Kodeksu etyki INTOSAI. Podczas dorocznego spotkania grupy w październiku 2018 r. w Lizbonie przedstawiciele europejskich NOK przedstawili działania na rzecz wzmocnienia ram etycznych podejmowane w ich instytucjach oraz w administracji publicznej w ich krajach.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach przewodnictwa grupie roboczej EUROSAL ds. systemów informatycznych (ITWG), oprócz udziału w działalności merytorycznej, prowadzi sekretariat tej grupy. ITWG zrzesza specjalistów z obszaru audytu IT NOK z 41 krajów oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Europejscy audytorzy współpracujący w ITWG wspólnie rozwijają autorskie projekty, których celem jest m.in. prowadzenie i rozwijanie analitycznej internetowej bazy raportów z kontroli (*The CUBE* – projekt, któremu przewodniczy NIK), 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*).

W kwietniu 2018 r. sekretariat współorganizował XII spotkanie ITWG w Tallinie, poświęcone głównie podsumowaniu rocznych prac w ramach podgrup projektowych oraz zainicjowaniu nowych projektów. Podczas spotkania zainaugurowano udział NOK z czterech nowych krajów członkowskich: Armenii, Azerbejdżanu, Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry. Podczas spotkania podjęto decyzję o stworzeniu przez grupę rozwiązania informatycznego służącego do wyboru tematów kontroli równoległych w ramach dedykowanej podgrupy (*Parallel Audits*). W ślad za tymi ustaleniami, w październiku 2018 r. Izba gościła reprezentantów NOK Holandii oraz Republiki Czeskiej, gdzie podczas warsztatów wypracowano koncepcję platformy do inicjacji i prowadzenia kontroli równoległych, która jest w fazie testów. Jednym z flagowych projektów ITWG, prowadzonym przez reprezentantów NIK w ramach *The CUBE*, jest aktywny podręcznik kontroli informatycznych *Active IT Audit Manual*. Projekt od 2016 r. jest systematycznie rozwijany we współpracy z ekspertami INTOSAI. Z uwagi na rozwój prac, w październiku 2018 r. audytorzy projektu *The CUBE* z ośmiu krajów europejskich spotkali się pod przewodnictwem NIK w Delegaturze w Opolu podczas warsztatu eksperckiego na temat dalszego rozwoju obu narzędzi.

NIK jest członkiem Grupy Zadaniowej EUROSAL ds. finansów samorządowych, której spotkanie odbyło się w listopadzie 2018 r. w Belgradzie i było połączone z seminarium poświęconym kontroli samorządów (*Local Government Finance: Future Challenges*). W trakcie seminarium omawiano zagadnienia dotyczące m.in. zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym oraz oddziaływania administracji centralnej na realizację zadań przez lokalne zarządy.

W 2018 r. NIK kontynuowała udział w pracach Grupy Roboczej EUROSAL do spraw Kontroli Środowiskowych (EWGEA). Przedstawiciele NIK wzięli udział w tzw. sesji wiosennej grupy, która została zorganizowana w Helsinkach w kwietniu oraz w dorocznym spotkaniu grupy, we wrześniu w Bratysławie. Dyskusje podczas sesji wiosennej dotyczyły m.in. dobrego rządzenia i zarządzania środowiskowego, rozwoju równoważonego jako kluczowego elementu zarządzania środowiskiem oraz audytu uczestniczącego i jego planowania. Na dorocznym spotkaniu w Bratysławie uczestnicy dzielili się wynikami kontroli krajowych w zakresie zmian klimatycznych oraz wpływu wyników tych kontroli na opinię publiczną, a także wzięli udział w dyskusji panelowej dotyczącej nowych tematów kontroli międzynarodowej. Planowana jest kontrola działań władz państwowych na rzecz ograniczenia odpadów plastikowych i ich skutecznego recyklingu. Podczas sesji plenarnej przedstawiciele NIK podzielili się także doświadczeniami z międzynarodowej kontroli dot. jakości powietrza, którą NIK współkoordynuje razem z NOK Holandii.

Kolejną grupą, w prace której zaangażowana jest Izba, jest Grupa Robocza EUROSAL ds. kontroli funduszy przeznaczonych na usuwanie skutków katastrof²². Czwarte spotkanie grupy odbyło się w Moldawii w marcu 2018 r. Zaprezentowano na nim efekty programowania międzynarodowej kontroli dot. prawidłowości wydatkowania środków na przeciwdziałanie i usuwanie skutków powodzi (m.in. Polska i Ukraina) oraz tożsamego projektu dotyczącego wstrząsów tektonicznych (m.in. Bułgaria i Rumunia), zaplanowanych na lata 2018-2019. Dyskutowano także szeroko o roli grupy zadaniowej w rozwoju metodologii kontroli środków przeznaczonych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof. Delegacja NIK omówiła także ankietę przygotowaną dla NOK Ukrainy oraz przedstawiła uwagi do tzw. *audit design matrix*, stanowiącego podstawę do ujednoliconego programu kontroli.

²¹ Ang. *Task Force on Audit and Ethics*.

²² EUROSAL Working Group on the Audit of Funds allocated to Disasters and Catastrophes.

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. 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.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli aktywnie uczestniczyła w dorocznym zebraniu Komitetu, brała też udział w pracach łączników oraz organów roboczych Komitetu.

Zebranie Komitetu Kontaktowego

Podczas seminarium, które odbyło się w ramach zebrania w październiku 2018 r. w Dubrowniku pt. *Relacje z obywatelami UE – otwieranie się NOK*, szefowie NOK rozmawiali o tym, jak instytucje, które reprezentują, mogą jeszcze lepiej współpracować z obywatelami, „otwierając się” na ich potrzeby. Seminarium podzielone było na dwie sesje. W pierwszej omówiono wyzwania, przed jakimi stoją instytucje kontrolne w dzisiejszym, szybko zmieniającym się środowisku unijnym. Dyskutowano o tym, kto – oprócz szeroko rozumianego społeczeństwa – jest odbiorcą informacji wynikających z kontroli NOK (mogą to być np. organizacje pozarządowe, dziennikarze, parlamenty).

Druga sesja poświęcona była nowoczesnym metodom komunikowania się NOK UE z obywatelami oraz zainteresowanymi stronami. Wybrane NOK zaprezentowały informacje na temat narzędzi komunikacyjnych, które ułatwiają im budowanie relacji z odbiorcami zewnętrznymi. W ramach tej sesji odbył się również pokaz filmów wideo ilustrujących – w dynamiczny sposób – innowacyjne metody komunikowania się NOK. Najwyższa Izba Kontroli przygotowała i przedstawiła film wideo na temat kontroli, jakie przeprowadziła w obszarze zanieczyszczenia powietrza w Polsce.

NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego

Na zebraniu Komitetu w 2018 r. funkcja przewodniczącego Komitetu Kontaktowego została przekazana Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, która będzie organizatorem i gospodarzem kolejnego zebrania Komitetu (czerwiec 2019 r.). Funkcję tę Prezes NIK będzie pełnił do dnia zakończenia zebrania w Warszawie.

Prace grup roboczych

We wrześniu 2018 r. odbyło się w Warszawie zebranie plenarne grupy roboczej ds. VAT, w czasie którego przewodniczącym grupy została Najwyższa Izba Kontroli, która będzie pełnił tę funkcję do następnego zebrania grupy. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele 18 NOK państw członkowskich UE (w tym NIK) oraz ETO. Omówiono m.in. wyniki ankiety nt. najważniejszych wyzwań związanych z wyludzeniami VAT w poszczególnych krajach i sposobów reagowania na nie.

Grupa zadaniowa ds. unii bankowej przeprowadziła w 2018 r. ankietę wśród NOK strefy euro na temat przygotowania organów krajowych do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a także uprawnień NOK do kontrolowania ich działalności²³. Ankieta wykazała, że większość organów krajowych zrobiła niewielki postęp w opracowaniu w pełni spełniających wymogi planów na wypadek restrukturyzacji/likwidacji banków, a niektóre NOK spodziewają się trudności

²³ Zgodnie z dyrektywą PE i Rady 2014/59/UE ws. naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków każdy bank w UE musi opracować plan naprawy (czyli działania, które podjąłby na wypadek pogorszenia się jego sytuacji), a organ krajowy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi opracować dla każdego banku odpowiedni plan na wypadek konieczności takiej restrukturyzacji/likwidacji.

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

w dostępie do informacji niezbędnych do prowadzenia kontroli. W związku z tym grupa otrzymała od Komitetu Kontaktowego mandat do przeprowadzenia kontroli koordynowanej z zakresu przygotowania organów krajowych do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Grupa przygotowała również projekt oświadczenia w sprawie niedociągnięć w mechanizmach dotyczących kontroli i rozliczalności w ramach mechanizmu nadzoru bankowego w strefie euro – Komitet Kontaktowy opublikował to oświadczenie w listopadzie 2018 r. i przesłał do najważniejszych instytucji unijnych²⁴.

W 2018 r. zakończyła swoją działalność grupa zadaniowa ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (ESRSP). NOK zainteresowane tym obszarem będą współpracować ze sobą w sposób nieformalny, np. Państwowa Izba Obrachunkowa Holandii zorganizowała na początku 2018 r. seminarium dla zainteresowanych NOK z zakresu ESRSP.

Staraniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i 13 NOK (w tym Najwyższej Izby Kontroli) zostało opublikowane w imieniu Komitetu Kontaktowego kompendium kontroli pt. *Bezrobocie młodzieży i integracja ludzi młodych na rynku pracy*. Opracowano je na podstawie kontroli przeprowadzonych w latach 2013-2017 w obszarze zatrudnienia młodzieży i integracji ludzi młodych na rynku pracy²⁵.

Na zebraniu Komitetu Kontaktowego w 2018 r. przyjęto także do wiadomości raport z działalności Komitetu za 2017 r., sprawozdania przedstawione przez: sieć współpracy ds. strategii Europa 2020, sieć współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej oraz sieć współpracy NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE.

4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

Tabela 1. Kontrole równoległe i koordynowane, realizowane w 2018 r.

Lp.	Temat kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2018 r.
1.	<i>Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”</i>	Polska, Słowacja, Ukraina	Delegatura NIK w Rzeszowie opracowała <i>Wspólną informację o wynikach międzynarodowej kontroli funkcjonowania Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”</i> . Kontrola ta – koordynowana przez Delegaturę NIK w Rzeszowie – przeprowadzona została w 2017 r. wspólnie z NOK Słowacji oraz z Izbą Obrachunkową Ukrainy, a ww. informacja została podpisana przez Prezesów ww. NOK w Warszawie, w dniu 12 marca 2018 r.
2.	<i>Wspieranie ruchu turystycznego z funduszy UE</i>	Słowacja, Polska	Kontrola zaczęła się w 2017 r. NIK realizowała kontrolę <i>Wspieranie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej</i> , która była prowadzona równoległe do kontroli NOK Słowacji <i>Wspieranie ruchu turystycznego na Słowacji ze środków finansowych Unii Europejskiej</i> . Kontrola była prowadzona u beneficjentów realizujących projekty w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych województw: małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, a także w Instytucjach Zarządzających tymi programami. 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 dniu 26 stycznia 2018 r.
3.	<i>Air Quality (kontrola krajowa: Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami)</i>	Albania, Bułgaria, Estonia, Gruzja, Hiszpania, Holandia, Izrael, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwajcaria, Węgry, ETO	W 2018 r. Delegatura w Krakowie była zaangażowana w projekt związany z kontrolą jakości powietrza, który realizowany był w ramach Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska EUROSAT (WGEA). Za jego koordynację odpowiadały NIK i NOK Holandii. Uczestnikami projektu były zarówno państwa będące członkami UE (Bułgaria, Estonia, Hiszpania, Holandia, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry), jak i pozostające poza jej strukturami (Albania, Gruzja, Kosowo, Izrael, Macedonia, Mołdawia, Szwajcaria), a także Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). Przedmiotem audytu była ocena skuteczności i efektywności działań służących poprawie jakości powietrza podejmowanych przez władze poszczególnych państw. W czerwcu 2018 r. w Warszawie zorganizowano zamykające spotkanie uczestników kontroli międzynarodowej, podczas którego przedstawiono i omówiono wyniki równoległych kontroli krajowych oraz dyskutowano o problemach i barierach dotyczących wdrażania działań naprawczych. W trakcie spotkania odbyły się również prezentacje i panele dyskusyjne z ekspertami zewnętrznymi nt. wpływu organizacji pozarządowych na podnoszenie świadomości społecznej w zakresie ochrony powietrza oraz przeprowadzonych w Polsce badań dotyczących wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie ludzkie. Ponadto w sierpniu 2018 r. w Hadze odbyło się spotkanie robocze z holenderskimi współkoordynatorami projektu. Podczas spotkania omówiono wstępną treść projektu raportu. Zakres zakończonej kontroli krajowej przeprowadzonej przez NIK był szerszy od zakresu audytu międzynarodowego. Raport końcowy z kontroli międzynarodowej został opublikowany 30 stycznia 2019 r.

²⁴ https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2018/CC-STATEMENT-SSM-DEFICIENCIES-PL.pdf

²⁵ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17231,vp,.pdf>

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Lp.	Temat kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2018 r.
4.	<i>Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS</i>	ETO, Chorwacja, Polska	Kontrola zrealizowana została z inicjatywy własnej NIK oraz w związku z porozumieniem pomiędzy ETO, Państwowym Urzędem Kontroli Republiki Chorwacji oraz NIK. Porozumienie zostało zawarte w dniu 7 marca 2016 r. w celu zaplanowania i przeprowadzenia kontroli wykonania zadań dotyczącej skuteczności wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS²⁶) w obszarze zarządzania dzielonego w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności. NIK przeprowadziła kontrolę doraźną koordynowaną, poprzedzoną kontrolą rozpoznawczą, w Ministerstwie Rozwoju oraz u wybranych beneficjentów projektów, które korzystały ze wsparcia ekspertów JASPERS. Bezpośrednie badania kontrolne NIK zostały uzupełnione poprzez zasięgnięcie informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK u wszystkich 16 marszałków województw oraz u beneficjentów wsparcia JASPERS. NIK oceniła, że wsparcie doradcze ekspertów JASPERS przyczyniło się do poprawy jakości wniosków o dofinansowanie poszczególnych projektów. Te, które otrzymały wsparcie doradcze JASPERS, miały mniejszą liczbę uwag KE oraz były rozpatrywane w krótszym czasie w porównaniu z projektami, w ramach których przygotowywano wnioski bez takiego wsparcia. W ramach współpracy w 2017 r. zostało również przygotowane <i>Wspólne sprawozdanie dotyczące kontroli koordynowanej w zakresie wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS)</i>. Zostało ono sporządzone w trzech językach: angielskim, serbochorwackim i polskim. Podpisanie wspólnego sprawozdania przez prezesów NIK, ETO oraz Państwowego Urzędu Kontroli Republiki Chorwacji nastąpiło w lutym 2018 r.
5.	<i>Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle Konwencji bazylejskiej</i>	Polska, Słowacja, Ukraina	NOK Polski, Słowacji i Ukrainy stwierdziły, iż system transgranicznego przemieszczania odpadów wymaga wyeliminowania nieprawidłowości w nadzorze i w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów i wskazały na potrzebę przeprowadzenia kontroli w tym obszarze. Podczas wizyty Prezesa NIK we Lwowie w drugiej połowie 2018 r. strona polska zadeklarowała gotowość przeprowadzenia takiej tróstronnej koordynowanej kontroli międzynarodowej. Strony opracowały wspólne stanowisko w ostatnich miesiącach 2018 r., a jego podpisanie jest zaplanowane na 2019 r. NIK oraz NOK Słowacji i Ukrainy przeprowadziły w 2007 r. równoległą kontrolę, której celem było sprawdzenie stopnia realizacji postanowień Konwencji bazylejskiej i odpowiednich przepisów Unii Europejskiej, a także ocena skuteczności zapobiegania nielegalnemu transportowi odpadów przez wspólne granice tych państw. Kontrola wykazała, że wymienione kraje nie realizowały postanowień Konwencji bazylejskiej w zakresie zapewnienia skutecznego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów.
6.	<i>Wykonywanie zadań związanych z procedurami rozliczania podatku od wartości dodanej (VAT) w małym punkcie kompleksowej obsługi (MOSS)</i>	Czechy, Niemcy, Polska	Celem kontroli jest porównanie działalności administracji podatkowej w trzech krajach (Czechy, Niemcy, Polska) w zakresie stosowania podatku VAT w handlu internetowym. Wspólną częścią kontroli jest sprawdzenie działalności systemu MOSS (Mini One-Stop-Shop), który obejmuje dystrybucję VAT za usługi telekomunikacyjne, nadawcze i elektroniczne. To stosunkowo młody mechanizm, funkcjonuje w Unii Europejskiej od trzech lat. Dotyczy usług świadczonych przez płatników VAT (firmy) na rzecz konsumentów, zlokalizowanych w innym państwie członkowskim. Główną zasadą jest uwzględnienie konsumpcyjnego charakteru tego podatku i zapewnienie, że przychody z VAT będą zasilaly budżet państwa, w którym usługi są konsumowane, a nie wytwarzane. Przed administracją podatkową stoi potężne wyzwanie. Od 2021 r. mechanizm punktu kompleksowej obsługi ma być rozszerzony także na sprzedaż towarów na odległość, w tym sprzedaż ich wewnątrz UE, jak również z państw trzecich do UE. W związku z tym problematyka dotycząca MOSS stanowi przedmiot zainteresowania także ze strony najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE, w tym Polski. NIK podjęła kontrolę wykonywania zadań związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) rozliczanych w małym punkcie kompleksowej obsługi (MOSS) z własnej inicjatywy, tak by włączyć się do kontroli prowadzonej już przez Najwyższe Organy Kontroli Niemiec i Czech, obejmującej rynek usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych w tych trzech krajach.

²⁶ 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.

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Lp.	Temat kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2018 r.
7.	<i>Przygotowania państw do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 ONZ</i>	Ok. 70 NOK na świecie, w tym NIK, koordynatorem kontroli jest Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju (IDI)	Założenia kontroli zostały omówione przez Prezesa NIK i Audytora Generalnego Indii podczas seminarium w styczniu 2018 r. W maju zespół kontrolny NIK, na seminarium w Chinach, analizował ustalenia kontrolne oraz projekty raportów krajowych wspólnie z ekspertami IDI i przedstawicielami innych NOK. W czerwcu 2018 r. na spotkaniu Prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej w Budapeszcie z udziałem Sekretarza Generalnego INTOSAI dyskutowano na temat roli INTOSAI we wspieraniu NOK w zakresie ich zaangażowania w proces wdrażania SDGs oraz potencjalnych możliwości i korzyści wynikających z kontroli Agendy. NIK oraz NOK Słowacji przedstawiły kontrole przeprowadzone w swoich państwach. W wyniku kontroli NIK wskazała obszary, na które rząd powinien zwrócić szczególną uwagę, aby zapewnić skuteczne i spójne osiągnięcie celów Agendy 2030, dotyczące, m.in. tworzenia społeczno-instytucjonalnego partnerstwa na rzecz wdrażania Agendy 2030, intensywnej promocji Agendy i celów zrównoważonego rozwoju, dostosowywania krajowych wskaźników do listy wskaźników przyjętych przez ONZ – aby ułatwić pomiar postępów, oraz prowadzenie kolejnych przeglądów postępów wdrażania Agendy na szczeblu krajowym i lokalnym. W czerwcu odbyło się spotkanie z Ośrodkiem Informacji ONZ w Warszawie. Na wspólnej konferencji omawiano dalsze wyzwania w zakresie rezolucji ONZ oraz wyniki kontroli NIK, które zostały opublikowane w lipcu 2018 r. Pełny raport z kontroli w języku angielskim dostępny jest na stronie internetowej INTOSAI.

5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO

Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała w 2018 r. współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE, przede wszystkim przez udział NIK w kontrolach ETO na terytorium RP 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 ws. procedur zawiadamiania o planowanych kontrolach, o ustaleniu stanu faktycznego i o zamknięciu kontroli, a także zasad koordynowania przez najwyższe organy kontroli (NOK) procesów związanych z zawiadamianiem o kontrolach Trybunału oraz z przysyłaniem odpowiedzi władz krajowych²⁷. W ramach tych zasad NIK nie koordynuje już procesu przekazywania zawiadomień o planowanych kontrolach Trybunału lub 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 2018 r. ETO przeprowadził w Polsce 21 kontroli.

Tabela 2. Kontrole przeprowadzone przez ETO na terytorium RP w 2018 r.

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane / zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
1.	Kontrola wykonania zadań dotycząca realizacji polityki w zakresie przestrzegania praw pasażerów na podstawie obowiązujących aktów prawnych ustanowionych przez Unię Europejską	Kontrola w Polsce miała charakter studyjny	-
2.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007PL051PO001	– Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci	-

²⁷ NIK przetłumaczyła dokument i udostępniła ministerstwu oraz urzędowi marszałkowskiemu.

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane / zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
3.	Kontrola wykonania zadań dotycząca środków z EFRR i Funduszu Spójności na wsparcie wytwarzania energii elektrycznej z wykorzystaniem energii wiatru i słońca (technologia PV)	– Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – Ministerstwo Energii – Ministerstwo Finansów – Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego – Urząd Regulacji Energetyki – Polskie Sieci Energetyczne SA – Instytut Energetyki Odnawialnej – Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej – Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej – Forum Energii, Wise Europa – Stowarzyszenie Małej Energetyki Wiatrowej	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
4.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2017, okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007PL161PO002	– Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – Ministerstwo Finansów – Centrum Unijnych Projektów Transportowych – wybrani beneficjenci	-
5.	Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2017 – Erasmus+	– Akademia Sztuki Wojennej – Ministerstwo Finansów	-
6.	Kontrola dotycząca systemu kontroli produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (rozporządzenie Rady (WE) nr 84/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 oraz nr 1235/2008)	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów	-
7.	Kontrola wykonania zadań dotycząca fazy wdrożeniowej projektu SESAR	– Polska Agencja Żeglugi Powietrznej – Ministerstwo Finansów	Departament Infrastruktury
8.	Kontrola wykonania zadań dotycząca działania z zakresu zarządzania ryzykiem i środków wyjątkowych realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – NSZZ RI „Solidarność” – Polska Izba Ubezpieczeń – Polski Komitet Pomocy Społecznej – wybrani beneficjenci	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2018 (SOA 2018): Kontrola finansowa dotycząca 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
10.	Kontrola wykonania zadań dotycząca systemów informatycznych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Ministerstwo Finansów – Komenda Główna Straży Granicznej	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
11.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2018 (SOA 2018): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wybrani beneficjenci	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12.	Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2018 – EaSI FP – D1 – VS/2016/0024 <i>Promocja transnarodowej współpracy między interesariuszami i rozpowszechniania najlepszych praktyk w celu egzekwowania prawodawstwa europejskiego dotyczącego pracowników delegowanych i kwestii z zakresu delegowania</i>	– NSZZ „Solidarność” – Komisja Krajowa – Ministerstwo Finansów	Delegatura w Gdańsku
13.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2018, okres programowania 2014-2020, Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014PL16CFTA001	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Energii – Ministerstwo Zdrowia – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Centrum Unijnych Projektów Transportowych – Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Departament Administracji Publicznej

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane / zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
14.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2018, okres programowania 2014-2020, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego – 2014PL16M2OP003	– Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci	Delegatura w Lublinie
15.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2018, okres programowania 2014-2020, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014PL05M9OP001	– Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci	Departament Administracji Publicznej
16.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2018, okres programowania 2014-2020, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014PL16M1OP001	– Ministerstwo Finansów – wybrani beneficjenci	– Departament Infrastruktury – Delegatura w Katowicach
17.	Kontrola wykonania zadań w zakresie kosztów wdrażania funduszy spójności – Czy Komisja i państwa członkowskie wiedzą, na czym polega wydawanie środków z Funduszu Spójności, i czy wykorzystują te informacje w procesie decyzyjnym?	– Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – Ministerstwo Finansów – Europejskie Partnerstwo na rzecz Nauki i Konkurencyjności	-
18.	Przegląd unijnych systemów pomiaru emisji pojazdów (ankieta)	– Transportowy Dozór Techniczny – Wydział Homologacji	-
19.	Kontrola wykonania zadań dotycząca wdrażania przez Komisję Europejską zasad konkurencji w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz nadużycia pozycji dominującej na rynku na mocy rozporządzenia (WE) nr 1/2003	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Ministerstwo Finansów	-
20.	Kontrola wykonania zadań dotycząca zarządzania przez Komisję i Europejską Agencję Środowiska rozliczaniem i redukcją emisji gazów cieplarnianych (ankieta)	– Ministerstwo Środowiska – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami – Państwowy Instytut Badawczy	-
21.	Kontrola wykonania zadań dotycząca zarządzania i wykorzystania przez Komisję i Europejską Agencję Środowiska europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (ankieta)	– Główny Urząd Statystyczny	-

Inne formy współpracy

Najwyższa Izba Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy są równolegle uprawnione do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polskie władze (administrację, 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 2018 r. NIK kontynuowała działania, które sprzyjają podejmowaniu współpracy z ETO w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE.

Prezisi Najwyższej Izby Kontroli i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego spotkali się kilkakrotnie przy okazji różnych konferencji, m.in. na zebraniu Komitetu Kontaktowego w październiku 2018 r. w Dubrowniku. Rozpatrzono stan współpracy NIK i ETO, w tym dotyczącej kontroli równoległych.

W latach 2016-2017 ETO, NIK i Państwowy Urząd Kontroli Chorwacji przeprowadziły kontrolę koordynowaną w zakresie wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS²⁸). 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, Trybunał zaś – 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 własny raport z kontroli²⁹, a w lutym 2018 r. opublikowano na stronach współpracujących NOK wspólne sprawozdanie (syntezę) kontroli.

²⁸ JASPERS to realizowany przez Komisję Europejską program wsparcia dla państw członkowskich UE oraz Macedonii, Czarnogóry i Serbii w przygotowywaniu projektów ubiegających się o dofinansowanie z funduszy unijnych.

²⁹ Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,12582,vp,14980.pdf>).

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Na początku 2018 r. ETO Trybunał zwrócił się do NIK i Państwowego Urzędu Kontroli Chorwacji o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego w zakresie spraw etycznych: chodzi o dokonanie oceny, czy Trybunał ustanowił i wdrożył instrumenty i procedury ułatwiające stosowanie zasad etyki, a także ewentualne wskazanie obszarów wymagających usprawnienia oraz sformułowanie zaleceń. Prace trwają; przegląd ma zostać zakończony w I kw. 2019 r. Z kolei eksperci NIK, ETO i Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii wspólnie prowadzą przegląd partnerski Urzędu Kontroli Państwowej Litwy (zakończenie przewiduje się w 2019 r.).

Dużą część kontaktów między NIK i ETO jest prowadzona przez polskiego członka Trybunału Janusza Wojciechowskiego. W 2018 r. odbyło się w NIK kilka konferencji, na których Janusz Wojciechowski podsumował sprawozdania z kontroli ETO, jakie Trybunał przeprowadził w 2017 r. w Polsce, a kilka sprawozdań przedstawił szczegółowo, m.in. nt. wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie obywateli, osiągnięcia głównego celu części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, działań UE na rzecz dobrostanu zwierząt. Wspólnie z Prezesem NIK polski członek ETO uczestniczył w panelu na Szczycie Klimatycznym Konferencji ONZ COP24 w Katowicach (grudzień 2018 r.), prezentując wyniki międzynarodowej kontroli dot. zanieczyszczenia powietrza w Europie, przeprowadzonej w ramach EUROSAI przez 15 NOK, w tym NIK i ETO (tzw. kontrola smogowa). Kolejni członkowie Trybunału z Polski odgrywają szczególną rolę w utrzymywaniu wyjątkowo bliskich relacji z NIK (wcześniej: Jacek Uczkiewicz, Augustyn Kubik), m.in. każdego roku w grudniu polski członek Trybunału prezentuje sprawozdanie roczne ETO na spotkaniu z udziałem członków kierownictwa NIK, dyrektorów i radców Prezesa NIK.

Niektóre formy współpracy NIK i ETO na przestrzeni 2018 r. stanowiły kontynuację podobnych działań z lat poprzednich. Należała do nich m.in. wymiana planów pracy i sprawozdań z kontroli oraz publikowanie artykułów dotyczących ETO w dwumiesięczniku NIK „Kontrola Państwowa”. NIK przekazała informacje, uczestnicząc w ankietach ETO nt. polityki UE w zakresie cyberbezpieczeństwa, struktury zatrudnienia pracowników wg płci oraz trybu przygotowywania rocznego planu kontroli.

6. Audyt organizacji międzynarodowych

W 2018 r. NIK zakończyła działalność audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) i kontynuowała audyt zewnętrzny Rady Europy. Ponadto w listopadzie 2018 r. NIK rozpoczęła prace związane z audytem zewnętrznym Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN)

Najwyższa Izba Kontroli sprawowała funkcję audytora zewnętrznego CERN od 2013 r. W 2018 r. członkowie zespołu audytu zewnętrznego podczas pięciu 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 zapisów końcowych odbyły się w maju 2018 r. w Delegaturze NIK w Krakowie podczas spotkania z udziałem przedstawicieli CERN i Funduszu Emerytalnego CERN odpowiedzialnych za finanse organizacji. Ostateczne wersje raportów zostały przedstawione i przyjęte przez CERN podczas spotkań Komitetu Audytu oraz podczas otwartej sesji Rady CERN w czerwcu 2018 r. Zarówno CERN, jak i jej Fundusz Emerytalny otrzymały opinie bez zastrzeżeń. Nowe rekomendacje nie zostały sformułowane, a rekomendacje z lat poprzednich, z wyjątkiem jednej, zostały uznane za wdrożone.

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 Radą wybrane audyty organizacyjne i wykonania zadań. W 2018 r. były to audyty:

- Zarządzania zasobami ludzkimi w Radzie Europy (*HR Policies of the Council of Europe*),
- Wdrożenia strategii informatycznej w Radzie Europy (*Implementation of the IT strategy of the CoE*),
- Linii Programowej: Mniejszości – Narodowe, Regionalne i Językowe (*Programme line: Minorities-National Minorities, Regional or Minority Languages*).

Audyt jest prowadzony zgodnie ze standardami międzynarodowymi. W 2018 r. członkowie zespołu oraz wspierający zespół eksperci z NIK przeprowadzili audyty w siedzibie Rady Europy w Strasburgu oraz sześciu biurach Rady (w Tiranie, Prisztinie, Luksemburgu, Wenecji, Rabacie i Tunisie). Przedstawiciele zespołu uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu Audytu i Komisji Budżetowej Rady Europy. NIK przedłożyła w wymaganym przez Radę terminie następujące dokumenty podsumowujące audyt:

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

Dokumenty zostały zaprezentowane i poddane pod dyskusję na posiedzeniu Grupy Roboczej Komitetu Delegatów Ministrów ds. Programu, Budżetu i Administracji w lipcu 2018 r. Ostateczne przyjęcie raportu odbyło się na posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów we wrześniu 2018 r.

Rada Europy poprosiła NIK o przeprowadzenie audytu finansowego dodatkowych projektów wdrażanych z udziałem środków stron trzecich niewchodzących w skład budżetu Rady, ale przez Radę 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 na podstawie odrębnych porozumień o współpracy zespół NIK przeprowadził w 2018 r. audyt czterech takich projektów:

- Audyt *Planu Działania dla Ukrainy 2015-2017* (III etap),
- Audyt *Planu Działania dla Gruzji 2016-2019* (II etap),
- Audyt *Planu Działania dla Armenii 2015-2018* (I etap),
- Audyt *Projektu Wsparcie instytucjonalne dla gmin Armenii* (II etap).

6.3. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

W 2018 r. NIK wygrała postępowanie konkursowe i została mianowana audytorem zewnętrznym Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na czteroletnią kadencję, począwszy od audytu sprawozdań finansowych za rok 2018. Zgodnie z zawartą umową, w ramach mandatu, NIK przeprowadzi corocznie:

- Audyt sprawozdań finansowych OECD,
- Audyt funduszy emerytalnych OECD,
- Audyt planu pracy oraz wykonania budżetu OECD,
- dwa audyty wykonania zadań w ramach OECD (tematyka do uzgodnienia).

Członkowie Zespołu Audytu OECD odbyli dwie wizyty przygotowawcze w siedzibie organizacji w Paryżu oraz wizytę w Trybunale Obrachunkowym Francji, w której uczestniczył Prezes NIK, w związku z przejęciem mandatu audytora. Zrealizowano dwie wizyty robocze w celu realizacji audytu wstępnego sprawozdań finansowych za 2018 r.

6.4. Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI³⁰

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji prowadzi studia doktoranckie i badania naukowe z perspektywy europejskiej. Instytut jest organizacją międzynarodową, której zarządzanie finansowe podlega ocenie dwóch kontrolerów zewnętrznych – w kadencji 2016-2020 jednym z nich jest pracownik NIK. W lipcu 2018 r. w Warszawie miało miejsce podpisanie sprawozdania z audytu Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego – EUI za rok 2017.

7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw

7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna

Najwyższa Izba Kontroli, rozwijając kontakty wielostronne, jest jednocześnie aktywnie zaangażowana we współpracę bilateralną. NIK od kilku lat wspiera rozwój instytucjonalny Izby Obrachunkowej Ukrainy. Na przełomie stycznia i lutego 2018 r. NIK zorganizowała dwutygodniowy staż dla ukraińskich ekspertów, którzy zapoznali się m.in. z zasadami i podstawami prawnymi funkcjonowania NIK. W ramach stażu goście złożyli wizytę w Delegaturze NIK w Katowicach, w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP) i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. We wrześniu 2018 r. w celu dalszego wspierania przekształceń instytucjonalnych na Ukrainie jeden z ekspertów NIK został oddelegowany do Izby Obrachunkowej Ukrainy jako doradca przewodniczącego.

W marcu 2018 r. podpisana została informacja o wynikach międzynarodowej kontroli funkcjonowania Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”, przeprowadzonej w 2017 r. przez NIK, NOK Ukrainy i NOK Słowacji. Natomiast latem na spotkaniu we Lwowie podpisana została Deklaracja lwowska o dalszej współpracy w zakresie wymiany doświadczeń oraz podejmowania kolejnych kontroli równoległych, m.in. kontroli przestrzegania postanowień Konwencji bazylejskiej. Kontrola zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2019 r., a jej koordynatorem będzie Delegatura NIK w Rzeszowie. Podpisana deklaracja zawiera także zapisy dotyczące kontroli obszarów nauki i innowacji oraz polityki społecznej.

W 2018 r. odbyło się też czwarte już seminarium polsko-ukraińskie, podczas którego zostały poruszone tematy dotyczące jakości procedur planowania, procesu kontroli oraz systemu wewnętrznej oceny przeprowadzonych kontroli. Duża liczba uczestników, pochodzących z różnych regionów Ukrainy, świadczy o ich wysokim zainteresowaniu doświadczeniami NIK.

W ramach współpracy z NOK Białorusi w maju 2018 r. odnowione zostało porozumienie o współpracy między NIK a tym organem kontrolnym (poprzednie podpisano w 2003 r.). Porozumienie przewiduje przede wszystkim organizowanie wspólnych kontroli równoległych oraz współpracę w dziedzinie szkolenia zawodowego i rozwoju umiejętności pracowników, a także coroczne spotkania na szczeblu szefów obu NOK. Delegacja białoruska złożyła wizytę m.in. w Delegaturze NIK w Białymstoku, z którą NOK Białorusi przeprowadzi kontrole ukierunkowane na znalezienie sposobu na zwiększenie wymiany turystycznej między Polską a Białorusią.

Na mocy odnowionego porozumienia w listopadzie 2018 r. NIK zorganizowała pierwsze szkolenie dla białoruskich audytorów na temat kontroli wykonania zadań. Omówiono m.in. następujące tematy: struktura systemu budżetowego, regulacje prawne w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości sektora państwowego, wprowadzenie do koncepcji kontroli wykonania zadań – standardy i wytyczne, kryteria kontroli, zastosowanie modelu logicznego i wybór podejścia do kontroli, koordynacja i nadzór nad realizacją kontroli, zapewnienie jakości dokumentów pokontrolnych, zastosowanie podejścia i kryteriów kontroli wykonania zadań na przykładzie kontroli NIK.

Kolejnym NOK, z którym NIK podpisała w 2018 r. porozumienie o współpracy, był NOK Chorwacji. Najważniejszymi postanowieniami tego porozumienia są wymiana wiedzy i najlepszych praktyk w dziedzinie audytu publicznego, a także rozwój współpracy zawodowej.

Ponadto we wrześniu 2018 r. przewodniczący Trybunału Obrachunkowego Mołdawii złożył wizytę w NIK, podczas której podpisana została umowa o współpracy w zakresie wymiany wiedzy i najlepszych praktyk przy szkoleniu pracowników oraz wymiany informacji i materiałów dotyczących prowadzonych działań. Również we wrześniu została podpisana umowa o współpracy dwustronnej z NOK Azerbejdżanu podczas wizyty przewodniczącego Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu.

³⁰ Ang. *European University Institute*.

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Kolejnym kierunkiem współpracy bilateralnej rozwijanym w 2018 r. była współpraca z NOK Słowacji. W jej ramach Prezes NIK oraz Prezes NOK Słowacji podpisali deklarację partnerstwa oraz współpracy między NIK a NOK Słowacji dot. przeprowadzenia międzynarodowej kontroli realizacji Konwencji bazylejskiej.

NOK Słowacji był także gospodarzem konferencji *Motywowanie i przygotowywanie NOK do przeprowadzania przeglądów partnerskich* zorganizowanej w czerwcu 2018 r. we współpracy z INTOSAI. Konferencja, w której udział wzięła delegacja NIK, promowała ideę przeglądu partnerskiego jako metody wdrażania narzędzi oceny INTOSAI, jako metody oceny zewnętrznej i metody oceny niezależności NOK, oraz prezentowała możliwości wykorzystania narzędzi do prowadzenia przeglądu partnerskiego. W konferencji wzięli udział przedstawiciele 45 państw i organizacji międzynarodowych, np. IDI i Sigma. Natomiast we wrześniu przedstawiciel NIK uczestniczył w zorganizowanej w Bratysławie konferencji poświęconej kontroli samorządów terytorialnych.

Ważnym partnerem NIK od lat jest NOK Litwy. W drugiej połowie czerwca 2018 r. w Wilnie odbyło się dwustronne spotkanie Prezesa NIK z Audytozem Generalnym Litwy. Przedmiotem spotkania było omówienie szczegółów przeglądu partnerskiego (peer review) Urzędu Kontroli Państwowej Litwy, do którego przeprowadzenia zaproszono NIK wraz z ekspertami z Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) oraz brytyjskiego Narodowego Urzędu Kontroli Zjednoczonego Królestwa (NAO). Omówiono też sposoby kontroli inwestycji realizowanych przez Polskę i kraje bałtyckie w ramach projektów Via Baltica i Rail Baltica. Prezes NIK przedstawił również ustalenia przeprowadzonej w 2016 r. kontroli dotyczącej realizacji projektu budowy mostu energetycznego Polska – Litwa.

W czerwcu 2018 r. w Budapeszcie odbyło się kolejne spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli państw Grupy Wyszehradzkiej (Polski, Czech, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii – V4+2, na których odbywają się konsultacje dot. kontrolowanych obszarów i rozwiązań wspólnych problemów oraz uzgadniane jest stanowisko, reprezentujące wspólne interesy NOK Grupy V4+2 na forum Komitetu Kontaktowego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W Budapeszcie prezesi omówili stan przygotowań krajów członkowskich do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju, zapisanych w dokumencie Agenda 2030, oraz sposoby interakcji z obywatelami w ramach otwartości NOK.

Również w czerwcu w Krakowie odbyły się coroczne konsultacje polsko-niemieckie. Prezesi NIK i NOK Niemiec podsumowali dotychczasową współpracę oraz omówili i przedstawili wstępne wyniki kontroli prawidłowości rozliczania podatku VAT na rynku usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych w Polsce, Czechach i Niemczech.

W ramach kontynuacji współpracy z NOK Indonezji w kwietniu 2018 r. w Warszawie odbyło się kolejne seminarium polsko-indonezyjskie, poświęcone m.in. finansom samorządowym oraz celom zrównoważonego rozwoju ONZ. W grudniu wizytę w NIK złożyła delegacja przedstawicieli Parlamentu Republiki Indonezji, który pracuje obecnie nad wprowadzaniem poprawek do ustawy o Radzie Audytu Republiki Indonezji, a częścią tego procesu jest przeprowadzanie badań i dyskusji nad dobrymi praktykami innych NOK, w szczególności NIK, w tym zakresie. Goście zapoznali się z misją, podstawami prawnymi i strukturą organizacyjną NIK, zasadami powoływania prezesa i członków Kolegium, ich zadaniem, stosowaniem zasady kolegialności, relacjami Izby z Sejmem oraz doświadczeniami NIK w przeciwdziałaniu korupcji.

NIK prowadzi regularną współpracę z NOK Indii, w ramach której w styczniu 2018 r. odbyło się 17. seminarium polsko-indyjskie, zorganizowane przez oddział regionalny Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Indii w Jaipur. Seminarium było poświęcone kontroli przygotowania do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Delegacje wymieniły się szczegółami dotyczącymi kontroli przeprowadzanych w swoich krajach: podstawy prawne, zakres i cele kontroli, pytania kontrolne, podejście i kryteria kontroli, ocenę ryzyka, metodykę oraz zakładany harmonogram prac. Strona indyjska przedstawiła informację nt. kontroli prowadzonej w Indiach, która obejmuje trzeci cel zrównoważonego rozwoju, tj. zdrowie i dobrostan. W październiku w NIK odbyło się kolejne 18. seminarium poświęcone m.in. kontroli smogowej i kontroli wykorzystania środków publicznych na innowacje.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli ponadto w kilku innych seminariach, sympoziach i konferencjach zorganizowanych przez NOK innych państw, m.in. w seminarium dotyczącym audytu zamówień publicznych zorganizowanym przez Trybunał Obrachunkowy Grecji na przełomie maja i czerwca 2018 r., w konferencji pt. *Dobra administracja publiczna a korzyści dla obywatela* w Wiedniu we wrześniu, oraz w sympoziem naukowym w Tiranie w październiku.

7.2. Przeglądy partnerskie

W 2018 r. NIK rozpoczęła trzy przeglądy partnerskie: Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – w zakresie infrastruktury etycznej, NOK Indonezji – w zakresie systemu zapewnienia jakości kontroli i wdrożenia zaleceń z poprzedniego przeglądu, oraz NOK Litwy – w zakresie oceny zgodności ze standardami ISSAI oraz najlepszymi międzynarodowymi praktykami.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) zwrócił się do NIK i NOK Chorwacji o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego infrastruktury etycznej ETO. Zaproszenie NIK do udziału w przeglądzie jest konsekwencją aktywności NIK w inicjatywach na rzecz kultury etycznej podejmowanych przez międzynarodową społeczność kontrolerów. Celem przeglądu jest określenie, czy infrastruktura etyczna ETO jest wdrożona na odpowiednim poziomie, identyfikacja obszarów wymagających poprawy oraz przygotowanie rekomendacji. Spotkanie rozpoczynające przegląd partnerski odbyło się pod koniec maja 2018 r. w Luksemburgu. Omówiono cel projektu, jego poszczególne etapy, ramowy harmonogram prac oraz termin prezentacji raportu końcowego z przeglądu. Przedstawiciele ETO przekazali zespołowi ds. przeglądu dokumenty dot. infrastruktury etycznej ETO do analizy. Pierwsza wizyta w ramach przeglądu odbyła się we wrześniu 2018 r., a w listopadzie delegacja NOK Chorwacji uczestnicząca w projekcie złożyła w NIK wizytę, podczas której wypracowano pierwszy projekt raportu, którego rekomendacje zostały wypracowane na podstawie rozmów z pracownikami ETO, analizy dokumentów oraz wyników ankiety nt. świadomości infrastruktury etycznej przeprowadzonej wśród pracowników ETO w grudniu 2018 r. Prezentacja ostatecznej wersji raportu będzie miała miejsce w 2019 r.

NOK Indonezji

Po raz drugi NIK została poproszona o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego NOK Indonezji (poprzedni odbył się w 2014 r.). Tym razem do projektu, koordynowanego przez NIK, zaproszono NOK Estonii i NOK Norwegii. Zakres przeglądu obejmuje przede wszystkim funkcjonowanie systemu zapewnienia jakości kontroli, niezależność oraz mandat NOK Indonezji niezbędny do realizacji jego zadań, rozwój infrastruktury informatycznej oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. W przeglądzie zostanie wykorzystane wypracowane przez IDI narzędzie do całościowej oceny funkcjonowania NOK – SAI PMF³¹. Ważnym elementem przeglądu będzie ocena stopnia realizacji zaleceń z poprzedniego przeglądu partnerskiego, dotyczących głównie relacji z interesariuszami oraz umocnienia niezależności.

NOK Litwy

Celem przeglądu partnerskiego Urzędu Kontroli Państwowej Litwy jest ocena zgodności ze standardami ISSAI oraz najlepszymi międzynarodowymi praktykami. W ramach tego przeglądu konieczne będzie zapoznanie się, na przykładzie wybranych kontroli, z realizowanym przez Urząd procesem kontrolnym. Przejrzone zostaną zarówno kontrole finansowe, jak i zgodności czy wykonania zadań. Ponadto dokonana zostanie ocena kluczowych etapów procesu kontrolnego: określenie zadań, planowanie, wykonanie, zapewnienie jakości, raportowanie oraz wykonanie wniosków pokontrolnych. Przegląd jest zaplanowany na 2019 r., a ostateczny raport będzie gotowy prawdopodobnie na przełomie 2019 i 2020 r. W grudniu 2018 r. odbyło się spotkanie rozpoczynające przegląd, na którym omówiono zasady jego przeprowadzenia przeglądu, jego zakres i zaangażowanie stron. NIK przeprowadzi przegląd we współpracy z NOK Wielkiej Brytanii i ETO.

7.3. Współpraca bliźniacza

Albania

W lipcu 2018 r. zakończył się trwający 28 miesięcy projekt współpracy bliźniaczej, wdrażany na zlecenie Komisji Europejskiej w NOK Albanii przez konsorcjum polsko-chorwackie, w skład którego weszły NIK oraz NOK Chorwacji. Wiodącym tematem projektu było *Wzmocnienie potencjału kontroli zewnętrznej w Albanii*, a poszczególne działania były realizowane w ramach trzech komponentów merytorycznych, a mianowicie: *Wzmocnienie ram prawnych audytu*, *Rozwój metodologii audytu i poprawa sprawozdawczości* oraz *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego oraz zwiększenie wpływu audytu NOK*.

³¹ Ang. *Supreme Audit Institution Performance Management Framework*.

VI. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

W czasie trwania projektu zrealizowano prawie 100 misji eksperckich, w których wzięło udział blisko 70 ekspertów z pięciu krajów członkowskich UE – Polski, Chorwacji, Holandii, Estonii i Portugalii. Kontrolerzy albańscy przebywali też na sześciu wizytach studyjnych w Polsce, Chorwacji i Holandii.

W uznaniu osiągnięć projektu i w celu podkreślenia przyjacielskich relacji łączących NIK i NOK Albanii, Przewodniczący NOK Albanii podjął decyzję o nadaniu głównej sali konferencyjnej swojego urzędu imienia śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, Prezesa NIK w latach 1992-1995, co nastąpiło w obecności Ambasadora RP w Tiranie w dniu święta narodowego Polski – 3 maja 2018 r.

W listopadzie 2018 r. został zatwierdzony raport końcowy z projektu.

Azerbejdżan

NIK realizuje projekt współpracy bliźniaczej na rzecz Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu. Realizacja projektu rozpoczęła się w październiku 2017 r., a jego zakończenie zaplanowane jest na 31 grudnia 2019 r. Celem projektu jest zwiększenie potencjału instytucjonalnego i administracyjnego Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu. Projekt został podzielony na cztery komponenty poświęcone następującym zagadnieniom:

- Zasoby ludzkie i administracja,
- Kontrola finansowa i kontrola zgodności,
- Kontrola wykonania zadań,
- Współpraca z interesariuszami.

W 2018 r. w ramach projektu odbyło się 18 wizyt ekspertów NIK w Azerbejdżanie i trzy wizyty studyjne pracowników Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu w Polsce. Projekt jest w całości finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.

Kosowo

W 2018 r. NIK kontynuowała i zakończyła rozpoczęty w listopadzie 2017 r. projekt współpracy bliźniaczej (tzw. twinning light) na rzecz Narodowego Urzędu Kontroli Kosowa pt. *Rozwój potencjału zawodowego Narodowego Urzędu Kontroli Kosowa w zakresie kontroli przedsiębiorstw publicznych*. Od stycznia do maja 2018 r. odbyło się dziewięć misji eksperckich oraz jedna wizyta studyjna w Warszawie. Konferencja zamykająca projekt odbyła się w maju 2018 r. w Prisztinie. Wzięli w niej udział Prezes NIK, Audytor Generalny Kosowa, przedstawiciele Biura Unii Europejskiej w Kosowie oraz eksperci NIK i Narodowego Urzędu Kontroli Zjednoczonego Królestwa, którzy brali udział w realizacji projektu. Raport z projektu został poddany audytowi zewnętrznemu i zatwierdzony przez władze Biura UE w Kosowie. Projekt współpracy bliźniaczej był elementem unijnego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na lata 2014-2020 (IPA II) skierowanego do krajów, które aspirują do wstąpienia do Unii Europejskiej. Budżet projektu był w całości sfinansowany ze środków Unii Europejskiej.

8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi

Delegacja NIK została zaproszona do udziału w spotkaniu zorganizowanym przez OECD w marcu 2018 r. w Paryżu, poświęconym pracom nad stworzeniem Stowarzyszenia na rzecz Współpracy Audytorów (*OECD Auditors Alliance*). Ekspersi NIK uczestniczący w spotkaniu zgłosili akces do stowarzyszenia.

Z kolei w czerwcu 2018 r. odbyło się w NIK spotkanie z przedstawicielami Kongresu Władz Lokalnych i Samorządowych Rady Europy w związku z przygotowaniem przez Kongres cyklicznego raportu na temat rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej. Spotkanie dotyczyło niezależności samorządów w świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawa, a także w kontekście swobód zagwarantowanych Europejską Kartą Samorządu Lokalnego.

8.1. Korpus Północno-Wschodni³²

W 2018 r. NIK przejęła funkcję audytora Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego. Jest to związek taktyczny NATO, który obecnie zrzesza 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). Ma on kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa naszego państwa, a także całego regionu, umiejscawiając konkretne siły Sojuszu w tej części Europy.

Zgodnie z porozumieniem zawartym w Szczecinie w 2001 r. audyt Korpusu prowadzą rotacyjnie NOK Polski, Danii i Niemiec. Zmiana następuje po trzech latach. W 2015 r. zakres audytu poszerzony został o sprawdzenie wykonania Wspólnego Wielonarodowego Budżetu Kwatery Głównej Korpusu Północno-Wschodniego, z którego finansowane są szkolenia i ćwiczenia.

W związku z przejściem przez NIK roli audytora Korpusu w 2018 r. (Izba odpowiada za wykonanie audytów za lata 2016-2018), w szczecińskiej kwaterze odbyło się spotkanie polskich, niemieckich i duńskich kontrolerów z przedstawicielami dowództwa jednostki. Podczas spotkania zaprezentowany został budżet jednostki oraz sposób finansowania. Podsumowano także ostatnie trzy lata audytu prowadzonego przez NOK Danii – Rigsrevisionen.

Departament Obrony Narodowej przeprowadził w 2018 r. w Wielonarodowym Korpusie Północno-Wschodnim w Szczecinie kontrolę w zakresie Wielonarodowego Budżetu Wspólnego Państw Uczestniczących (Shared Multinational Funded Budget) oraz w zakresie Budżetu Państw Ramowych (Frame Nations Budget) za 2016 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 10 ust. 4 Konwencji Korpusu z dnia 5 września 1998 r. i porozumienia zawartego pomiędzy NIK i najwyższymi organami kontroli Danii i Niemiec oraz art. 2 ust. 3 pkt 4, w związku z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię bez zastrzeżeń, w odniesieniu do sprawozdania finansowego z realizacji Wielonarodowego Budżetu Wspólnego Państw Uczestniczących oraz sprawozdania finansowego z realizacji Budżetu Państw Ramowych za 2016 r.

Oba sprawozdania finansowe Korpusu zostały sporządzone zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego IPSAS z zastosowaniem metody kasowej, prezentują prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Korpusu oraz stanów środków pieniężnych na początek i na koniec roku budżetowego, stwierdzone natomiast zniekształcenia w tym zakresie nie przekroczyły ustalonego progu istotności.

8.2. Bank Światowy

Najwyższa Izba Kontroli od 2009 r. jest audytorem Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry, natomiast od 2017 r. również Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. Badanie sprawozdań finansowych obu projektów prowadzone jest z uwzględnieniem standardów międzynarodowych. W 2018 r. Delegatura NIK we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę P/18/102 *Badanie sprawozdań finansowych projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły współfinansowanych środkami pożyczki Banku Światowego*. Z przedmiotowego badania sporządzane jest stosowne sprawozdanie przekazywane m.in. do Banku Światowego.

³² Ang. *Multinational Corps Northeast*.

ROZDZIAŁ VII

Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

1. Polityka informacyjna NIK
2. Udostępnianie informacji publicznej
3. Skargi i wnioski obywateli
4. Wydawnictwa i publikacje NIK

1. Polityka informacyjna NIK

Najwyższa Izba Kontroli prowadzi od lat aktywną politykę informacyjną, której celem jest dostarczenie opinii publicznej obiektywnej i możliwie najszerszej informacji o kontrolach prowadzonych przez NIK i o działalności tego naczelnego organu kontroli w Polsce. Aktywność i obecność medialna NIK została doceniona przez Polaków. W marcu 2018 r. CBOS opublikował wyniki sondażu, które wskazują, że wzrosła liczba dorosłych Polaków, którzy dobrze lub bardzo dobrze ocenili pracę Najwyższej Izby Kontroli. Co więcej, liczba ta od kilkunastu miesięcy systematycznie rosła. Jeszcze w marcu 2016 r. dobrze pracę NIK oceniało 40% ankietowanych, w marcu 2017 r. było to 43%, a w marcu 2018 – już 46%. Pracę NIK dobrze oceniły osoby zarówno z wyższym, jak i średnim wykształceniem – odpowiednio 46% i 53%. Izbę szczególnie docenili ludzie młodzi oraz pomiędzy 55. a 64. rokiem życia. W obu najmłodszych badanych grupach: 18-24 lata oraz 25-34 lata, dobrze pracę NIK oceniła blisko połowa badanych (47%), zaś w grupie 55-64 lata aż 54% ankietowanych wystawiło NIK najwyższe noty.

1.1. Strona internetowa i BIP

Strona www.nik.gov.pl jest ważną drogą komunikacji Najwyższej Izby Kontroli z otoczeniem zewnętrznym oraz głównym nośnikiem informacji o działalności NIK. Przybliża opinii publicznej instytucję – jej organizację, wyniki kontroli, a także aktywność Izby na arenie międzynarodowej. Na tej stronie znajdują się informacje dotyczące historii, struktury i działalności bieżącej NIK, przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców, ze szczególnym uwzględnieniem dziennikarzy relacjonujących dla mediów w kraju i za granicą.

Strona internetowa NIK jest bardzo często odwiedzana – w 2018 r. zanotowała ponad 2,2 mln odsłon, a z serwisu korzystało ponad 801 tys. użytkowników. Internauci najczęściej odwiedzali działy „Praca w NIK”, „Aktualności” oraz „Wyniki kontroli”. Wśród raportów pokontrolnych największe zainteresowanie odnotowały materiały: o stosowaniu antybiotyków w hodowli zwierząt, o dopuszczaniu do obrotu suplementów diety, o żywieniu w szpitalach i o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami.

NIK jest obecna od lat także w mediach społecznościowych. Kolejnych nowych użytkowników zyskały profile NIK w serwisach Facebook, Twitter, Google+ i YouTube oraz na Instagramie – w 2018 r. dołączyło do nich kilka tysięcy osób. Zauważalnie większym zainteresowaniem cieszą się wpisy na Twitterze.

Z bardzo pozytywną opinią odwiedzających stronę NIK, nie tylko dziennikarzy, spotkała się nowa formuła relacjonowania organizowanych w NIK paneli ekspertów i konferencji. Polega ona na relacjonowaniu przebiegu wydarzenia w czasie rzeczywistym. Na specjalnie przygotowanej osi czasu co kilka minut ukazuje się komunikat zwięźle przedstawiający aktualną dyskusję, najciekawsze wypowiedzi i stanowiska. Materiał na bieżąco uzupełniany jest zdjęciami w jakości pozwalającej na natychmiastowe pobranie i wykorzystanie ich w mediach elektronicznych.

Utrzymywanie stałego, bezpośredniego kontaktu z mediami umożliwia także specjalnie utworzony dział „Dla dziennikarzy”. Jest to ważny element wizerunku Izby, jako urzędu otwartego na media i społeczeństwo. Cieszy się on niesłabnącym zainteresowaniem. Obecnie z działu korzysta już ponad 1000 dziennikarzy. Dziennikarze rejestrujący się w serwisie NIK uzyskują 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.

Biuletyn Informacji Publicznej NIK współdzieli obecnie większość treści ze stroną internetową. Są w nim zamieszczane m.in. informacje o zamówieniach publicznych ogłaszanych przez Izbę. Zarówno na stronie internetowej, jak i w Biuletynie dostępny jest elektroniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, z którego bardzo chętnie korzystają obywatele zainteresowani pracą NIK.

1.2. Publikacje prasowe i przekazy medialne

Najwyższa Izba Kontroli dociera do opinii publicznej za pośrednictwem wszystkich dostępnych środków przekazu. Są to media ogólnopolskie, regionalne i lokalne. Jak to zostało wspomniane wcześniej – niebagatelną rolę odgrywa w tym procesie Internet. Na stronie nik.gov.pl Izba publikuje informacje związane głównie z wynikami kontroli. Publikacje są wzbogacone

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

skrótom prasowym opisującym zwięźle najważniejsze ustalenia kontrolerów, a także prezentacją przedstawiającą w formie graficznej wyniki kontroli. Dodatkowo na stronie internetowej zamieszczane są wypowiedzi Prezesa NIK, dyrektorów jednostek kontrolnych oraz ekspertów w wersji audio i wideo. Informacje o kontrolach i działalności NIK przekazywane są też za pomocą mediów społecznościowych (Facebook, Twitter). W 2018 r. w prasie, radiu i telewizji ukazało się 12 980 publikacji dotyczących NIK, prawie 2 tysiące więcej niż rok wcześniej. Blisko połowa publikacji ukazała się w prasie.

Największe zainteresowanie mediów i opinii publicznej w 2018 r. wzbudziła kontrola ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Dziennikarze podkreślali, że po raz pierwszy w Polsce problem smogu został tak szeroko i profesjonalnie zanalizowany i opisany. Raport NIK pokazał, że nasz kraj zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej pod względem czystości powietrza. NIK dotarła do prac naukowych, w których stwierdzono, że w Polsce rocznie umiera z powodu zanieczyszczeń pyłami zawieszonymi ok. 46 tys. ludzi.

Raport objął też problematykę zanieczyszczeń generowanych przez ruch samochodowy i sposoby ograniczenia emisji tlenków azotu. NIK przeanalizowała rozwiązania przyjęte na zachodzie Europy, głównie przepisy dotyczące tworzenia stref ograniczonej emisji, i porównała z przepisami wprowadzanymi w Polsce. Prasa cytowała ustalenia Izby, że odpowiednio skonstruowane unormowania prawne zakładają o wiele bardziej restrykcyjne rozwiązania niż wcześniej rozważane mechanizmy dopuszczające wjazd do takich stref pojazdów spełniających określone normy emisji spalin. Omawiając dane o czystości powietrza w Polsce, jak również wnioski z kontroli, zaznaczano, że Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę przeprowadzenia kompleksowego audytu skuteczności i efektywności dotychczasowych działań. Raport zainteresował też podmioty zajmujące się zwalczaniem smogu, co zaowocowało podpisaniem porozumienia przez Prezesa NIK z Global Compact Network Poland – inicjatywą ONZ, i Krakowskim Alarmem Smogowym – organizacją społeczną.

W czasie Szczytu Klimatycznego, który odbył się w grudniu 2018 r. w Katowicach, Prezes NIK w swoim wystąpieniu szeroko informował o problemie zanieczyszczonego powietrza w Polsce. Z inicjatywy NIK w Katowicach odbył się też panel dyskusyjny, w którym wzięli udział samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, lekarze, naukowcy oraz młodzież szkolna. Informacja o zaangażowaniu NIK w ochronę czystości powietrza została również zauważona przez Bank Światowy, którego przedstawiciele spotkali się z Prezesem NIK, aby dowiedzieć się, w jaki sposób Bank Światowy mógłby pomóc Polsce w walce ze smogiem.

W związku z działaniami organów państwa w zakresie zwalczania afrykańskiego pomoru świń (ASF) media często wracały do ustaleń kontroli NIK o realizacji programu bioasekuracji jako elementu zwalczania ASF. Prasa przypominała, że NIK krytycznie oceniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Lekarza Weterynarii w zakresie przygotowania oraz nadzoru nad realizacją programu bioasekuracji w latach 2015-2016 i w I półroczu 2017 r. Program ten miał zapobiec rozszerzaniu się choroby ASF. W licznych artykułach zaznaczano, że niewłaściwie przygotowany, a następnie nierzetelnie realizowany program nie spowodował, że trzoda chlewna była utrzymywana wyłącznie w stadach o najwyższym poziomie zabezpieczenia przed wirusem, co było jednym z celów programu. Tymczasem 74% gospodarstw nie posiadało niezbędnych zabezpieczeń w zakresie zapobiegania rozprzestrzenianiu się ASF i choroba ta nie została powstrzymana.

Bardzo ważnym tematem, który zainteresował prasę w 2018 r., było funkcjonowanie Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) 2.0. Media, nie tylko te z branży motoryzacyjnej, wskazywały, w ślad za ustaleniami NIK, że system nie działa poprawnie. Cytowano m.in. fragment raportu mówiący o nieprawidłowym przygotowaniu systemu zarówno w okresie zarządzania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jak i Ministerstwo Cyfryzacji. Termin jego udostępnienia przesunął się o dwa lata, a koszty realizacji wzrosły o 42 miliony złotych. Po uruchomieniu w listopadzie 2017 r. systemu CEPiK 2.0 w zakresie rejestracji pojazdów wystąpiły liczne utrudnienia dla obywateli i urzędów. Mimo iż – jak podkreślali dziennikarze – CEPiK 2.0 miał poprawić funkcjonowanie administracji i przynieść konkretne korzyści obywatelom.

Kolejnym tematem, bezpośrednio dotyczącym jakości życia Polaków, na który zwróciły uwagę media, była zła jakość wody z wodociągów. Dziennikarze, powołując się na raport NIK, pisali o niedostatecznym ciśnieniu w sieciach wodociagowych i przerwach w dostarczaniu wody. Zaznaczano, że NIK zwróciła uwagę na przyczyny licznych awarii sieci, tj. głównie na przestarzałą infrastrukturę, której pełne odnowienie może potrwać nawet 100 lat. Raport NIK obarczył winą za taki stan rzeczy władze gmin, których zadaniem własnym jest zaopatrzenie w wodę, i przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjne. Prasa podkreślała, że poziom świadczonych usług wodociagowych często nie usprawiedliwiał wysokiej ceny za 1 m³ dostarczonej wody.

W 2018 r. NIK zajęła się ważnym dla szerokiego grona społeczeństwa problemem kredytów frankowych, badając skuteczność systemu ochrony konsumentów wobec problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach 2005-2017. Ustalenia tej kontroli były bardzo krytyczne dla systemu bankowego. Dziennikarze podkreślali, że instytucje odpowiedzialne za ochronę konsumentów nie zapewniły właściwego egzekwowania praw kredytobiorców oraz zbyt późno przeciwdziałały

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

nieuczciwym praktykom banków. W artykułach podkreślano, że wobec słabości instytucji państwowych banki uzyskały korzyści, wynikające ze stosowania niedozwolonych postanowień umownych. Tymczasem przy sprawnie działającym systemie ochrony konsumentów praktyki te powinny były zostać szybko wyeliminowane.

Niezwykle ważnym obszarem kontroli NIK, co podkreśla większość mediów, są badania dotyczące funkcjonowania i problemów służby zdrowia. Największym zainteresowaniem w 2018 r. cieszyła się informacja o kontroli dotyczącej profilaktyki i leczenia cukrzycy typu 2. Powołując się na NIK, dziennikarze pisali, że działania służące zapobieganiu, wczesnemu wykrywaniu oraz leczeniu cukrzycy typu 2 były niewystarczające. Cukrzycę uważa się za chorobę cywilizacyjną, której leczenie, od momentu rozpoznania, trwa całe życie. Stanowi to duże obciążenie dla systemu świadczeń zdrowotnych. NIK stwierdziła, co wielokrotnie podnosiła prasa, że nie było ogólnopolskiej strategii przeciwdziałania i leczenia cukrzycy, a działania w tym zakresie miały w większości charakter doraźny. Niektórzy alarmowali w ślad za raportem NIK, że wciąż brakuje lekarzy diabetologów, a liczba pacjentów oczekujących na wizytę w poradni diabetologicznej i na hospitalizację rośnie.

Dyskusję w mediach wywołała również publikacja raportu o zakażeniach w szpitalach. Dziennikarze pisali m.in. o skażonym otoczeniu chorego i zatrudnianiu osób nieprzygotowanych do pracy w szpitalach. Wskazywali, jak bardzo nieskuteczny jest w niektórych placówkach system przeciwdziałania zakażeniom wewnątrzszpitalnym. Alarmowali, powołując się na ustalenia NIK, że wzrost liczby pacjentów m.in. zarażonych lekoopornymi szczepami bakterii *Klebsiella pneumoniae* w 2016 r. był niemal trzykrotnie wyższy niż w 2015 r. Niektórzy podkreślali, że NIK nie może podać kompletnych danych, bowiem funkcjonujące w kontrolowanych szpitalach systemy monitorowania i raportowania o zakażeniach nie dostarczały pełnych danych, a przekazane zestawienia w ocenie Izby mogą być znacznie zaniżone.

Media przywołały też kontrolę NIK dotyczącą dostępu kobiet zamieszkających na wsi do ambulatoryjnych świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych. W materiałach prasowych zwracano uwagę, że choć standardy opieki okołoporodowej są jasno wyznaczone, część poradni ginekologicznych miała problemy z ich przestrzeganiem. Nie wszystkim kobietom w ciąży wykonano pełen zakres badań zalecanych standardami opieki okołoporodowej. Wciąż też zdarzały się poradnie, które nie gwarantowały pacjentkom prawa do intymności.

Podobnie jak w latach ubiegłych, zainteresowanie wzbudziły wyniki obszernej kontroli działalności Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 r. Dziennikarze zauważyli, że mimo zwiększenia nakładów na świadczenia (w porównaniu z 2016 r.) o 5,4 mld zł, sytuacja nie uległa znaczącej poprawie. Na koniec 2017 r. w przypadku jednej trzeciej świadczeń czas oczekiwania się wydłużył, zaś w pozostałych skrócił się lub pozostał na niezmiennym poziomie.

Szeroko komentowane w 2018 r. w mediach ogólnopolskich i lokalnych były wyniki kontroli o kształtowaniu krajobrazu i przestrzeni publicznej. Powołując się na ocenę NIK, media pisały, iż działania podejmowane przez skontrolowane miasta wpłynęły na ograniczenie liczby nośników reklamowych, a tym samym na poprawienie estetyki. Zgodnie z ustaleniami Izby najlepsze efekty osiągnięto w Krakowie i we Wrocławiu. Tam na Rynku Głównym i w obrębie Starego Miasta zniknęło wiele nielegalnych reklam. Niewiele zmieniło się natomiast w Radomiu, Warszawie oraz w Zakopanem.

Liczne były także przekazy medialne dotyczące kontroli Teatru Polskiego we Wrocławiu. Jeszcze przed rozpoczęciem audytu dziennikarze alarmowali o możliwości popełnienia wielu nadużyć w Teatrze. Dlatego też czekali z niecierpliwością na zakończenie kontroli NIK. Publikacje medialne dotyczące ustaleń Izby wskazywały na zadłużenie placówki, opóźnienia w regulowaniu faktur. Dziennikarze pisali także o szybko zmniejszającej się liczbie widzów.

Przygotowując materiały o działalności spółki zarządzającej finansami GetBack, prasa szeroko informowała o zaangażowaniu się NIK w wyjaśnienie przyczyn kłopotów tego przedsiębiorstwa. W lipcu 2018 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wprowadziło do planu pracy kontrolę działalności wobec GetBack SA organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy i podmiotów oferujących jej papiery wartościowe.

Prasa dostrzegła też szybką reakcję NIK na liczne sygnały dotyczące transakcji pomiędzy polskim Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Fundacją Książąt Czartoryskich w Krakowie, a następnie pomiędzy tą Fundacją a Fundacją Le Jour Viendra z siedzibą w Liechtensteinie. W kwietniu 2018 r. Prezes NIK, korzystając z ustawowych uprawnień, zlecił Krajowej Administracji Skarbowej przeprowadzenie kontroli doraźnej tej transakcji. Jednocześnie NIK wystąpiła do wicepremiera Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Piotra Glińskiego oraz Prezydenta Miasta Krakowa Jacka Majchrowskiego o wyjaśnienia dotyczące sprawowanego przez nich nadzoru nad działalnością Fundacji Książąt Czartoryskich. W publikacjach medialnych informowano, że dzięki NIK przeprowadzono kontrolę fundacji Le Jour Viendra. Niestety, zgodnie z prawem Księstwa Liechtensteinu, w którym zarejestrowana jest Fundacja, sprawozdania z takich kontroli nie są upubliczniane.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Dziennikarze piszący o prawdopodobnych w 2019 r. podwyżkach cen prądu licznie powoływali się na wyniki kontroli respektowania praw konsumenta energii elektrycznej. Zwracali uwagę, zgodnie z ustaleniami NIK, na niewydolny system ochrony konsumenta, bierność administracji rządowej oraz brak współpracy pomiędzy organami państwa, których konsekwencją było nasilenie nieuczciwych praktyk dostawców energii.

Szczególnie satysfakcjonujące jest dla NIK zainteresowanie prasy jej aktywnością międzynarodową, w tym głównie posiedzeniem Zarządu EUROSAI (Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli), które odbyło się w Gdańsku w 2018 r.

1.3. Portal intranetowy – komunikacja wewnętrzna

Wewnętrzny serwis intranetowy, który od lat funkcjonuje w Najwyższej Izbie Kontroli, umożliwia pracownikom stały, nieprzerwany dostęp do najważniejszych wydarzeń z życia NIK oraz informacji o organizacji pracy. Za pośrednictwem portalu użytkownicy docierają także do potrzebnych im dokumentów, szablonów i aplikacji.

Portal intranetowy zanotował w 2018 r. blisko 410 tys. wizyt. W tym okresie użytkownicy pobrali z serwisu 365 tys. plików. Niemal 40% wejść realizowane było przez pracowników wykorzystujących możliwość zdalnego łączenia z portalem. Serwis pozostaje więc stałym węzłem komunikacyjnym dla kontrolerów wykonujących okresowo swoje obowiązki poza siedzibą NIK.

Szczególnym zainteresowaniem obok działu Aktualności cieszyły się w 2018 r. następujące zakładki: Zintegrowany system zarządzania, Lex, Bank formularzy i szablonów dokumentów, Monitoring mediów, Planowanie kontroli, Kontrola wykonania budżetu państwa oraz Kalendarz szkoleń. Wśród najpopularniejszych artykułów ponownie znalazły się teksty dotyczące najlepszych kontroli oraz te, które dotyczyły spraw kadrowo-socjalnych.

1.4. Spotkania edukacyjne w NIK

Najwyższa Izba Kontroli oferuje młodzieży i studentom spotkania edukacyjne, których celem jest przedstawienie w ciekawej formie istotnych informacji o NIK m.in. w zakresie jej roli w funkcjonowaniu państwa, przybliżenie historii instytucji, a także jej działalności kontrolnej. Organizowane w Izbie nieodpłatnie spotkania mają formę lekcji, a swym zakresem materiału korespondują z programem zajęć z wiedzy o społeczeństwie. Ambicją Najwyższej Izby Kontroli jest również zwiększenie świadomości postaw obywatelskich.

W ramach wizyty młodzież ma możliwość również zwiedzić NIK, obejrzeć wystawę archiwalnych zdjęć, wziąć udział w prezentacji multimedialnej. Program lekcji obejmuje m.in. wiedzę o funkcjonowaniu NIK, historię powstania NIK, podstawy prawne oraz działalność kontrolną Izby. Organizowane jest również spotkanie młodzieży z kierownictwem NIK lub dyrektorami jednostek kontrolnych. Osoby te, jako praktycy, przybliżają zainteresowanym specyfikę pracy kontrolerów. Wskazują również na najważniejsze kontrole i podają konkretne ich efekty.

W 2018 odbyło się 19 spotkań edukacyjnych, w których ogółem wzięło udział 481 słuchaczy. NIK odwiedzili m.in. studenci Uniwersytetu Marii Curii-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Piotrkowie Trybunalskim, Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie oraz uczniowie kilkunastu szkół średnich i gimnazjów.

2. Udostępnianie informacji publicznej

Na podstawie art. 61 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego Najwyższa Izba Kontroli jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej oraz do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania.

Podstawową formą udostępniania informacji publicznej przez Najwyższą Izbę Kontroli jest ich zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej (www.bip.nik.gov.pl) oraz na stronie podmiotowej NIK (www.nik.gov.pl). Na ww. stronach internetowych są udostępnione przede wszystkim wyniki poszczególnych kontroli, ale również dane na temat funkcjonowania NIK – m.in. podstawowe akty prawne oraz informacje o strukturze organizacyjnej Izby, jej budżecie, historii, kierownictwie, wydawnictwach i planie pracy.

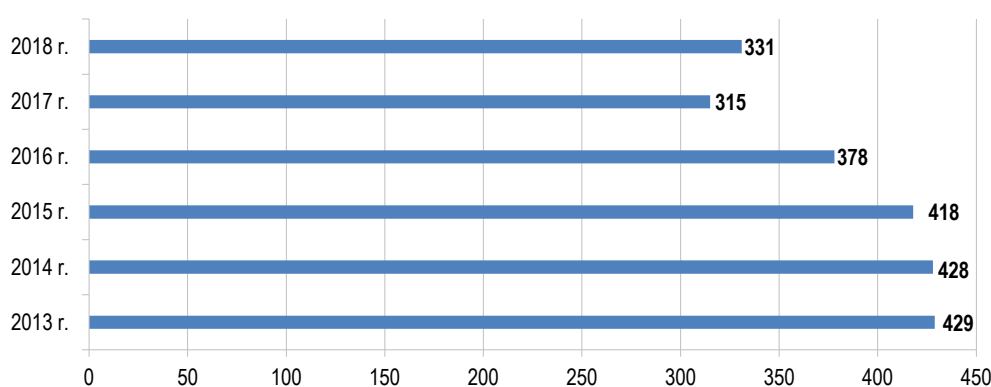
VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Informacje, które nie są zamieszczone na stronach internetowych, udostępniane są na wnioski zainteresowanych osób, które mogą je składać pocztą zwykłą lub elektroniczną oraz za pomocą formularzy elektronicznych funkcjonujących w serwisach internetowych NIK.

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

W latach 2013-2015 liczba wniosków o udostępnienie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej kształtowała się na poziomie ponad 400 rocznie. W okresie ostatnich trzech lat liczba tych wniosków nieznacznie spadła, głównie ze względu na rozszerzenie zakresu informacji udostępnianych na stronach internetowych. W 2018 r. załatwiono 331 takich spraw. Statystykę z ostatnich lat przedstawia wykres nr 1.

Wykres 1. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2013-2018



Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo dostępu do takiej informacji przysługuje każdemu. Nie jest przy tym konieczne wykazywanie interesu prawnego lub faktycznego. Zatem większość osób zwracających się do NIK z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej nie określa swojego zawodu ani wykonywanej funkcji. Jednak niektórzy wnioskodawcy podają więcej danych na swój temat. Można wśród nich wskazać m.in. parlamentarzystów, dziennikarzy, pracowników urzędów państwowych i samorządowych, studentów, pracowników naukowych i prawników.

Obywatele kierujący wnioski do NIK byli najczęściej zainteresowani funkcjonowaniem Izby jako instytucji oraz wynikami kontroli dotyczącymi administracji samorządowej, rządowej, a także opieki zdrowotnej i oświaty.

W 2018 r. skierowano do NIK także trzy wnioski w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. NIK poinformowała wnioskodawców o warunkach wykorzystywania informacji zamieszczonych w BIP i przekazanych na wniosek. Warunki te zostały również określone na stronach internetowych prowadzonych przez NIK.

2.2. Charakterystyka wniosków

W 2018 r. do NIK wpłynęło 331 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wśród wnioskodawców wyodrębnić można pracowników urzędów państwowych (21 wniosków, tj. 6,3%), przedstawicieli organizacji pozarządowych (14 wniosków, tj. 4,2%), pracowników naukowych (13 wniosków, tj. 3,9%), pracowników jednostek samorządu terytorialnego i radnych (łącznie 10 wniosków, tj. 3%), studentów (8 wniosków, tj. 2,4%), więźniów (8 wniosków, tj. 2,4%), przedstawicieli kancelarii prawnych (7 wniosków, tj. 2,1%) oraz związków zawodowych (4 wnioski, tj. 1,2%). W trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zwracali się także dziennikarze, którzy złożyli 28 wniosków (tj. 8,5%) oraz parlamentarzyści (10 wniosków, tj. 3%).

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym, wskazują, że największe zainteresowanie budziły sprawy dotyczące zakresu zadań, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników NIK, wydawnictw i historii NIK (łącznie 61 wniosków, tj. 18,4%) oraz wyniki kontroli administracji samorządowej (34 wnioski, tj. 10,3%). W tabeli nr 1 przedstawiono szczegółową strukturę tych wniosków:

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Tabela 1. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2018 r. (podział według rodzaju żądanej informacji)

Lp.	Wyszczególnienie (rodzaj żądanej informacji)	Liczba wniosków	Struktura (w %)
1.	Informacje dotyczące kompetencji, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników, wydawnictw i historii NIK	61	18,4
2.	Wyniki kontroli administracji samorządowej	34	10,3
3.	Informacje o budżecie, majątku, zamówieniach publicznych i wydatkach inwestycyjnych NIK	32	9,7
4.	Wyniki kontroli administracji rządowej oraz budżetu państwa	26	7,9
5.	Wyniki kontroli dotyczących ochrony zdrowia	22	6,7
6.	Wyniki kontroli dotyczących komunikacji i transportu, budowy dróg, gospodarki morskiej i portów	20	6,1
7.	Wyniki kontroli działalności placówek oświatowych, szkół wyższych, instytutów, PAN	16	4,8
8.	Wyniki kontroli dotyczących ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym	11	3,3
9.	Wyniki kontroli instytucji kultury i telewizji oraz radia publicznego	7	2,1
10.	Wyniki kontroli dotyczących systemów informatycznych funkcjonujących w sektorze publicznym	6	1,8
11.	Wyniki kontroli dotyczących ochrony zwierząt, w tym głównie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt	6	1,8
12.	Wyniki kontroli dotyczących ochrony środowiska	5	1,5
13.	Wyniki kontroli dotyczących obrony narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego	5	1,5
14.	Wyniki kontroli dotyczących więziennictwa	5	1,5
15.	Wyniki kontroli dotyczących programu polskiej energetyki jądrowej i odnawialnych źródeł energii	5	1,5
16.	Wyniki kontroli działalności spółek komunalnych	4	1,2
17.	Pozostałe	66	19,9
	Razem	331	100%

2.3. Sposób załatwiania wniosków

Z wyżej wymienionych 331 wniosków o udostępnienie informacji publicznej 288 (87%) wniosków załatwiono pozytywnie. W niektórych przypadkach informowano wnioskodawców, że żądana informacja jest już zamieszczona na stronach BIP lub, że wyniki kontroli zostaną udostępnione w BIP po zakończeniu postępowania kontrolnego (50 przypadków – 15,1%).

Powiadamiano także wnioskodawców w sytuacjach, kiedy żądana dokumentacja nie występowała w zasobach Izby (np. została przekazana do archiwum państwowego) lub w zakresie objętym wnioskiem nie była przeprowadzana kontrola (łącznie 25 przypadków – 7,6%). Spośród złożonych wniosków 6 dotyczyło informacji, która nie stanowiła informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy (1,8%). Odmownie załatwiono natomiast 12 wniosków (3,6%), wydając w tych sprawach decyzje administracyjne. Dotyczyły one m.in. odmowy udostępnienia informacji stanowiących tajemnicę kontrolerską (kontrole niezakończone). Niektórych danych nie przekazano ze względu na ochronę prywatności i wizerunku. W jednym przypadku NIK odmówiła udostępniania informacji przetworzonej przy braku szczególnej istotności dla interesu publicznego.

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

2.4. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

W 2018 r. załatwiono pozytywnie łącznie 156 wniosków od organów, których prawo do uzyskiwania informacji publicznej wynika z przepisów innych ustaw (w szczególności z Kodeksu postępowania karnego, ustawy o CBA, ustawy o ABW i AW). W tabeli nr 2 przedstawiono liczbę wniosków od organów, które wystąpiły do NIK o udzielenie informacji w tym trybie.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Tabela 2. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2018 r. od organów powołanych do ścigania przestępstw, organów skarbowych oraz sądów

Lp.	Wyszczególnienie organów	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prokuratura	71	45,5
2.	Policja	38	24,4
3.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	16	10,3
4.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	13	8,3
5.	Sądy	10	6,4
6.	Organy skarbowe i celne	7	4,5
7.	Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Bydgoszczy	1	0,6
	Razem	156	100%

Tak jak w latach ubiegłych, w 2018 r. pracownicy NIK byli 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 2018 r. wystąpiło 99 takich przypadków. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były: Policja (37 wezwań, tj. 37,4%), Prokuratura (36 wezwań – 36,4%), sądy (12 wezwań – 12,1%), ABW (6 wezwań – 6,1%), Centralne Biuro Antykorupcyjne (4 wezwania – 4%). Świadców będących pracownikami NIK przesłuchiwała także Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Wydział Żandarmerii Wojskowej we Wrocławiu i Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Warszawie (łącznie 4 wezwania – 4%).

3. Skargi i wnioski obywateli

3.1. Skargi, wnioski, wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz petycje kierowane do NIK w 2018 r.

Konstytucja RP przyznaje obywatelom prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji. Zasady rozpatrywania tego rodzaju środków 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 2018 r. do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 4318 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które połączono w 3066 spraw. Najwięcej korespondencji przekazano pocztą tradycyjną i elektroniczną. Niewielki odsetek pism trafił do NIK za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej na Platformie Usług Administracji Publicznej ePUAP oraz faxem. W sprawach skarg i wniosków przyjęto 39 interesantów oraz udzielono 651 informacji telefonicznych.

W 2018 r. NIK nie otrzymała żadnej petycji, która spełniałaby wymogi ustawy o petycjach oraz mieściła się w kompetencjach Izby.

Wśród autorów skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli nadesłanych do NIK w 2018 r. przeważały osoby indywidualne (89,4%), z których większość podała swoją tożsamość, jednak część chciała pozostać anonimowa. Wnioski posłów oraz organów Sejmu RP stanowiły 2% ogółu korespondencji, natomiast senatorów oraz organów Senatu RP 0,4%. Organy publiczne przekazały do NIK w 2018 r. 0,9% wniosków. Autorami skarg i wniosków byli również: organizacje społeczne (1,9%), podpisani zbiorowo (1,8%), radni (1,2%), organizacje związkowe (1%) oraz inne podmioty (1,4%).

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Tabela 3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli kierowane do NIK w 2018 r. wg autorów korespondencji – struktura procentowa

Autorzy korespondencji	Struktura procentowa
Osoby prywatne:	89,4
– korespondencja imienna	67,8
– korespondencja anonimowa	21,6
Posłowie i organy Sejmu RP	2,0
Organizacje społeczne	1,9
Zbiorowe	1,8
Inni	1,4
Radni	1,2
Organizacje związkowe	1,0
Organy publiczne	0,9
Senatorowie i organy Senatu RP	0,4
Ogółem	100%

Analiza każdej z przedłożonych NIK spraw stanowi podstawę co do sposobu jej załatwienia. Należy zauważyć, że większość korespondencji przekazywanej do Izby stanowią wnioski o przeprowadzenie kontroli. Autorzy pism wnoszą o podjęcie czynności kontrolnych zarówno w konkretnych indywidualnych sprawach, jak i kwestiach mających charakter problemowy i dotyczących szerszej społeczności. Najwyższa Izba Kontroli prowadzi czynności kontrolne przede wszystkim w oparciu o plan pracy. W miarę możliwości organizacyjnych NIK podejmuje badania spraw zgłoszonych przez obywateli. Spośród spraw przekazanych NIK w 2018 r. 2% zostało zbadanych lub zakwalifikowanych do zbadania w ramach czynności kontrolnych. W przypadku 0,2% spraw Izba zleciła, na podstawie art. 12 ustawy o NIK, kontrolę innym organom kontroli, rewizji i inspekcji. 2,5% skarg i wniosków przekazano do właściwych rzeczowo lub miejscowo jednostek kontrolnych NIK, pozostawiając do ich decyzji dalszy sposób wykorzystania zawartych w nich informacji. W przypadku 2,8% spraw Izba wnioskowała o wyjaśnienia lub podjęcie działań do organów właściwych, ponadto 0,1% korespondencji przekazano Policji lub Prokuraturze. Autorom 59,9% skarg i wniosków NIK udzieliła stosownych wyjaśnień, 32,5% spraw pozostawiono bez nadawania biegu. W tej grupie znalazła się korespondencja anonimowa, pisma przekazane do wiadomości NIK, a skierowane do adresatów właściwych w sprawie oraz pisma o charakterze ogólnym i informacyjnym.

Informacje pochodzące ze skarg i wniosków są również jednym z elementów analizy związanej z przygotowaniem kontroli, o czym informowany jest każdy obywatel zwracający się do NIK. W 2018 r. Wydział Skarg i Wniosków sporządził 53 opracowania na potrzeby wskazanych kontroli. Na etapie przygotowania programu kontroli przekazano do jednostek kontrolnych 336 spraw, które wiązały się z przedmiotem przyszłych kontroli. Przekazane sprawy dotyczyły szerszego zakresu czasowego i nie ograniczały się tylko do tych przedłożonych NIK w danym roku. Często analizy dotyczyły okresów kilkuletnich. Oznacza to, że mimo iż skarga lub wniosek nie spotyka się z bezpośrednim podjęciem działań kontrolnych, to niewykluczone, że w przyszłości informacje w niej zawarte nie zostaną wykorzystane do przeprowadzenia czynności kontrolnych.

W 2018 r. organy administracji samorządowej były podmiotami, na które obywatele skarżyli się najczęściej (26,4%). Niemal co druga skarga lub wniosek w tej grupie dotyczyła działalności urzędu gminy lub miasta. Część sygnałów wprost odnosiła się do pracy wójtów, sołtysów, burmistrzów i prezydentów miast. Samorządy, o kontrolę których wnioskowano najczęściej, funkcjonowały w obszarze województw: mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego.

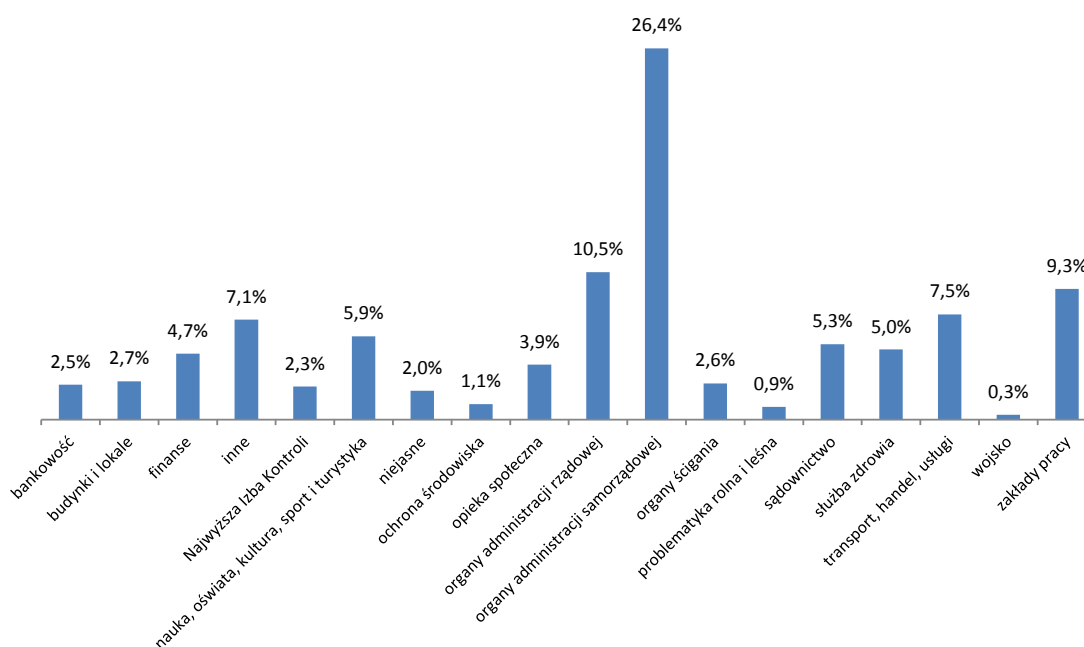
Drugą w kolejności grupę podmiotów wskazywanych do kontroli stanowiły organy administracji rządowej (10,5%). Tutaj najczęściej proszono o podjęcie działań kontrolnych w ministerstwach, innych organach centralnych oraz w terenowych organach administracji.

Równie często wskazywano na potrzebę podjęcia działań kontrolnych w zakładach pracy (9,3%), zarówno tych prywatnych, jak i państwowych, głównie w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i śląskim.

Ponadto podmioty wskazywane do kontroli przez obywateli związane były z: transportem, handlem i usługami (7,5%); nauką, oświatą, kulturą, sportem i turystyką (5,9%); sądownictwem (5,3%); służbą zdrowia (5%).

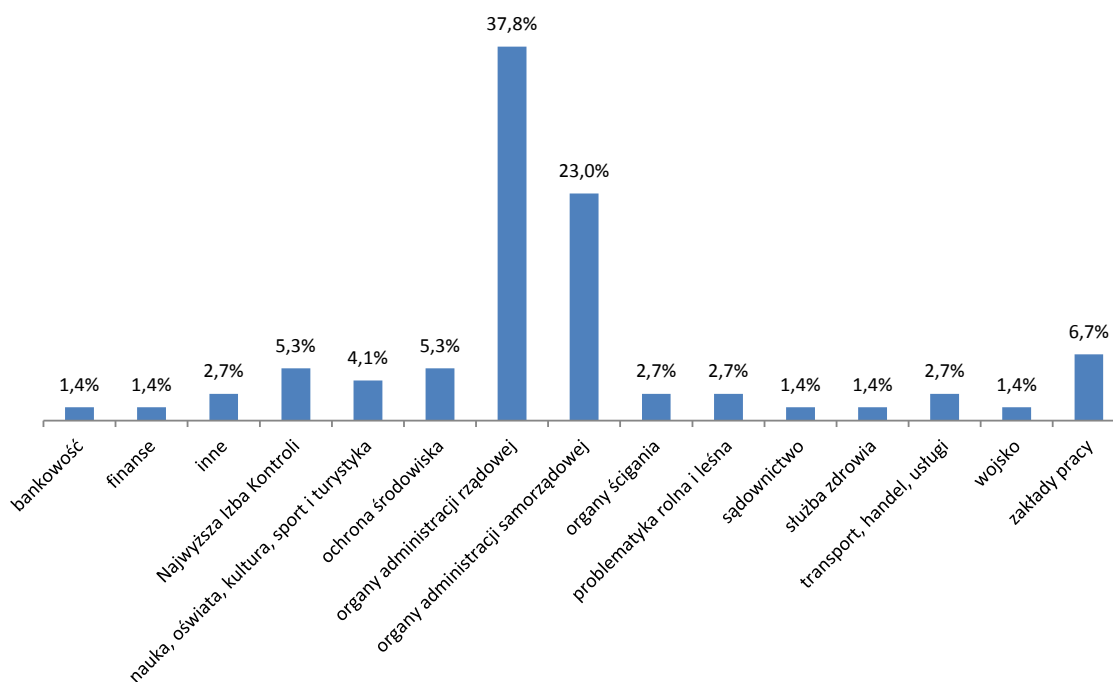
VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Wykres 2. Podmioty, na które obywatele skarżyli się do NIK w 2018 r. – udział procentowy



W przypadku wniosków złożonych przez posłów i senatorów, organy Sejmu RP i Senatu RP najczęściej wnioskowano o kontrolę organów administracji rządowej (37,8%) oraz samorządowej (23%). Wnioski o kontrolę tych dwóch grup podmiotów stanowiły ponad połowę wszystkich pism. Pozostałe podmioty wskazywane były już rzadziej: zakłady pracy (6,7%); organy związane z ochroną środowiska (5,3%) oraz NIK (5,3%) głównie w kontekście zapytań o poszczególne kontrole.

Wykres 3. Podmioty, na które posłowie i senatorowie skarżyli się do NIK w 2018 r. – udział procentowy



VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

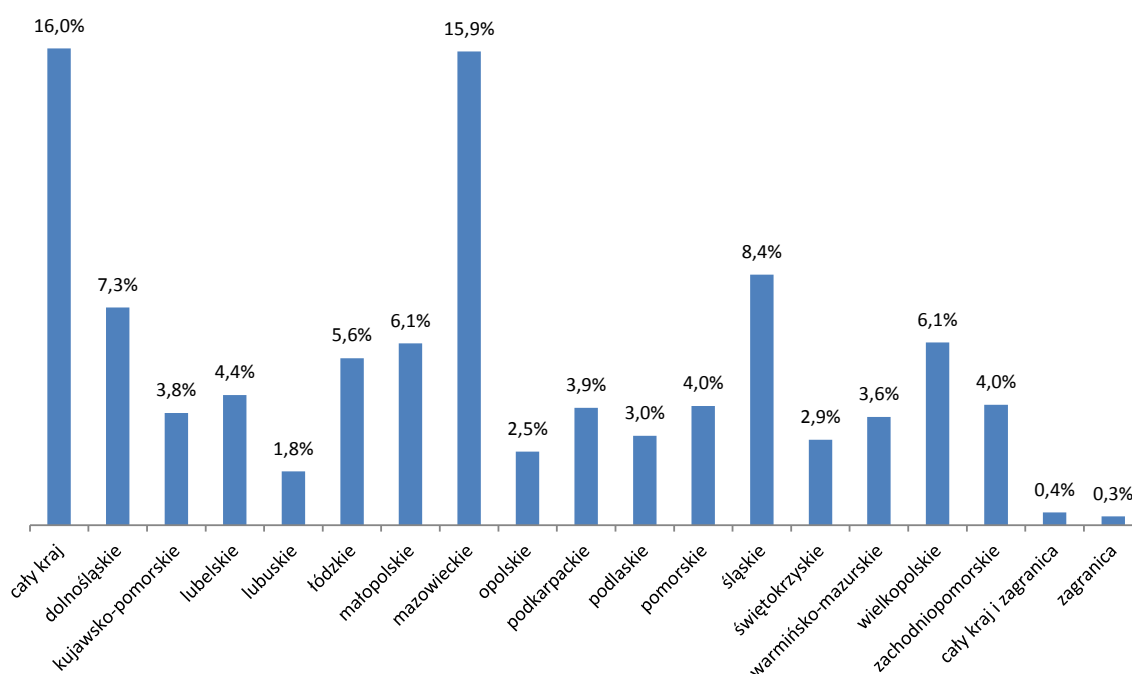
W 2018 r. obywatele najczęściej wskazywali na potrzebę skontrolowania podmiotów o ogólnokrajowym zakresie działania (16%), głównie organów administracji rządowej oraz podmiotów funkcjonujących w obszarach transportu, handlu i usług oraz nauki, oświaty, kultury i sportu.

W przypadku 15,9% spraw wnoszono o kontrolę podmiotów z województwa mazowieckiego. W tej grupie co czwarty skarżący/wnioskodawca prosił o podjęcie działań w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazywano również na potrzebę sprawdzenia działań organów administracji rządowej oraz zakładów pracy, głównie podmiotów prywatnych.

Autorzy 8,4% skarg i wniosków opisywali problemy związane z funkcjonowaniem podmiotów województwa śląskiego, przede wszystkim organów administracji samorządowej oraz zakładów pracy. Podobnie wyglądała struktura podmiotów najczęściej wskazywanych do kontroli na terenie województwa dolnośląskiego (7,3%); wielkopolskiego (6,1%) i łódzkiego (5,6%). W przypadku Małopolski (6,1%) podmioty, które zdaniem skarżących/wnioskodawców wymagają kontroli, to obok jst m.in. jednostki funkcjonujące w obszarach transportu, handlu i usług.

Częstotliwość wskazywania do kontroli podmiotów z pozostałych województw był mniejsza i nie przekraczała 5%. Niemniej jednak i w tych regionach najwięcej uwag dotyczyło pracy samorządów. Skargi i wnioski na jednostki z województwa lubelskiego stanowiły 4,4%; zachodniopomorskiego – 4%; pomorskiego – 4%; podkarpackiego – 3,9%; kujawsko-pomorskiego – 3,8%; warmińsko-mazurskiego – 3,6%; podlaskiego – 3%; świętokrzyskiego – 2,9%; opolskiego – 2,5%; lubuskiego – 1,8%.

Wykres 4. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli wg lokalizacji podmiotów, co do których zgłaszano nieprawidłowości w 2018 r. – udział procentowy



W przypadku wniosków posłów i senatorów, organów Sejmu RP i Senatu RP najczęściej wnoszono o kontrolę podmiotów: z województwa mazowieckiego (32,4%), o ogólnokrajowym zakresie działania (14,9%) oraz ze Śląska (8,1%).

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

3.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów¹

Problematyka związana z finansami publicznymi i budżetem państwa (13,7%) oraz z funkcjonowaniem administracji publicznej (13,2%) była najczęściej poruszana przez skarżących i wnioskodawców w 2018 r. NIK informowano również często o nieprawidłowościach związanych z: budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową (8,2%); pracą (7,4%); zdrowiem (7,3%) oraz gospodarką (6,3%).

Tabela 4. Problematyka rozpatrzonych w 2018 r. skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę wg działów – udział procentowy

Lp.	Dział	2016 r.	2017 r.	2018 r.
		Udział procentowy		
1.	Budżet państwa i finanse publiczne	11,0	9,3	13,7
2.	Administracja publiczna	14,0	10,1	13,2
3.	Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	10,4	7,2	8,2
4.	Praca	8,3	6,4	7,4
5.	Zdrowie	4,9	4,7	7,3
6.	Gospodarka	6,8	6,5	6,3
7.	Transport	4,6	4,5	4,8
8.	Sprawiedliwość	6,2	5,4	4,7
9.	Zabezpieczenie społeczne	5,1	3,6	3,7
10.	Instytucje finansowe	2,8	17,9	3,6
11.	Oświata i wychowanie	2,2	2,5	3,0
12.	Rolnictwo	3,3	3,2	2,9
13.	Środowisko	3,1	2,2	2,7
14.	Łączność	3,6	4,1	2,3
15.	Sprawy wewnętrzne	2,2	2,2	2,2
16.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,1	0,9	1,3
17.	Rozwój wsi	0,8	0,9	1,2
18.	Informatyzacja	0,6	0,6	0,7
19.	Integracja europejska	1,1	0,4	0,7
20.	Gospodarka wodna	0,3	0,6	0,5
21.	Obrona narodowa	0,3	0,4	0,4
22.	Szkolnictwo wyższe	0,8	0,3	0,4
23.	Kultura fizyczna i sport	0,7	0,3	0,4
24.	Turystyka	0,1	0,1	0,3
25.	Nauka	0,7	0,6	0,2
26.	Sprawy zagraniczne	0,2	0,3	0,2
27.	Skarb Państwa	0,7	0,1	0,1
28.	Gospodarka morska	0,0	0,1	0,1
29.	Rozwój regionalny	0,2	0,0	0,1
30.	Rynki rolne	0,0	0,0	0,0
31.	Wyznania religijne	0,0	0,0	0,0
32.	Pozostałe sprawy	3,9	4,6	7,4
Ogółem		100%	100%	100%

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.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Budżet państwa i finanse publiczne

Najwięcej spraw przekazanych NIK w 2018 r. dotyczyło problematyki budżetu państwa i finansów publicznych (13,7%). Prawidłowość wydatkowania publicznych środków znajduje się w ciągłym zainteresowaniu NIK. Opisane przez skarżących/wnioskodawców kwestie dotyczyły przede wszystkim:

- wdrażania reformy organów celno-skarbowych i utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej;
- działań organów administracji skarbowej, w tym: prawidłowości kontroli prowadzonych u przedsiębiorców, zajmowania kont i rachunków bankowych, braku jednolitości w interpretacjach podatkowych, prawidłowości wydawanych decyzji;
- udzielania zamówień publicznych i przetargów na każdym etapie, w szczególności: prawidłowości ustalania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zmiany warunków na etapie wykonawstwa, niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia, podziału zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy pzp itp.;
- gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie w kontekście: inwestycji miejskich, dzierżawy i zbywania nieruchomości gminnych, zawierania umów z podmiotami zewnętrznymi, prowadzenia konkursów dla organizacji pozarządowych i dalszego nadzoru nad prawidłowością wydatkowanych przez nie środków, przyznawania dotacji i subwencji;
- gospodarowania środkami przez szpitale, głównie w zakresie: narastającego zadłużenia, polityki inwestycyjnej, zawierania umów z podmiotami prywatnymi na transport, braku kontroli NFZ w tych placówkach.

Administracja publiczna

Problematyka związana z funkcjonowaniem administracji publicznej od lat jest jedną z najczęstszych kwestii opisywanych w korespondencji przekazywanej do NIK. W 2018 r. zagadnienia związane z pracą organów państwa poruszono w 13,2% pism. Większość zgłaszanych spraw dotyczyła jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim samorządu gminnego. W nadesłanych do NIK sygnałach opisywano w szczególności kwestie:

- gospodarki nieruchomościami, w tym: sprzedaży gruntów samorządowych, podziału nieruchomości i ich dzierżawy w trybie bezprzetargowym;
- gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym: stanu technicznego budynków i lokali, procedury przydziału lokali oraz czasu oczekiwania na nie, wykupu mieszkań komunalnych;
- prowadzonych inwestycji, m.in. w zakresie sprawowanego nadzoru, zgodności prac budowlanych z dokumentacją, kosztów i rozliczeń, celowości;
- polityki kadrowej prowadzonej w urzędach administracji publicznej i podległych im jednostkach;
- udzielania zamówień publicznych, głównie w zakresie wyboru oferenta i sprawowanego nadzoru nad realizacją zamówienia;
- funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności obsady stanowisk kierowniczych, prawidłowości czynności zarządu;
- gospodarki wodno-ściekowej oraz odpadami, w tym: wysokości opłat, dostępności infrastruktury oraz nadzoru gminy;
- organizacji pracy urzędów administracji publicznej, głównie braku reakcji na przekazane pisma, czasu oczekiwania na odpowiedź, udostępniania informacji publicznej, funkcjonowania elektronicznego dostępu do usług świadczonych przez te organy oraz przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych;
- ochrony środowiska, głównie w zakresie działań administracji publicznej zmierzających do ograniczenia uciążliwej dla środowiska działalności gospodarczej oraz wycinki drzew;
- polityki podatkowej, w tym: naliczeń i umorzeń;
- przyznawania dotacji;
- realizacji obowiązku dowozu dzieci do szkół;
- gromadzenia i prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez powiaty.

Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa

Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli zakwalifikowane do działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa stanowiły 8,2% ogółu spraw przedłożonych NIK w 2018 r. Opisywane przez skarżących i wnioskodawców problemy najczęściej dotyczyły:

- gospodarowania nieruchomościami będącymi w zasobie jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, w tym: legalności przetargów dotyczących zbycia lub udostępniania nieruchomości, warunków umów użytkowania, postępowania związanego z realizacją inwestycji celu publicznego szczególnie w zakresie lokalizacji;

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

- gospodarowania lokalami komunalnymi zwłaszcza przewlekłości postępowań związanych z przydziałem lokalu oraz stanu technicznego budynków i mieszkań;
- działań organów inspekcji nadzoru budowlanego oraz geodezyjno-kartograficznego, głównie w kontekście skuteczności ich działania i reakcji na zgłoszenia oraz legalności wydawanych decyzji;
- zarządzania zasobem lokalowym przez spółdzielnie lub wspólnoty mieszkaniowe, głównie w kontekście dbałości o stan techniczny budynków, nadzoru nad pracami remontowymi oraz gospodarowania środkami przekazywanymi przez lokatorów.

Praca

Kwestie związane z pracą stanowiły przedmiot 7,4% skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Uwagi przekazywali byli lub obecni pracownicy bądź osoby korzystające z usług danego podmiotu. Najczęściej opisywano problemy związane z:

- działaniami urzędów pracy w kontekście przeciwdziałania bezrobociu, w tym: zasadności organizowanych szkoleń w odniesieniu do potrzeb rynku pracy, kryteriami przyznawania środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej, organizowania stażów;
- postępowaniem pracodawców względem pracowników, głównie: stosowaniem mobbingu, przestrzeganiem norm czasu pracy oraz zasad wypłaty wynagrodzeń, przyznawaniem nagród i premii, odprowadzaniem składek do ZUS, formami zatrudnienia, zwiększaniem zakresu obowiązków;
- procedurą obsadzania stanowisk urzędniczych, w tym: stawianych kandydatom wymogów, kwalifikacji osób zatrudnionych;
- prowadzeniem przez urzędników, równoległe do zatrudnienia w urzędzie, działalności gospodarczej.

Zdrowie

W 2018 r. odnotowano wzrost liczby spraw, w których autorzy podnosili problematykę szeroko pojętego zdrowia (2018 r. – 7,3%, 2017 r. – 4,7%). Nadsyłane do NIK sygnały dotyczyły m.in.:

- szczepień ochronnych, w szczególności: obowiązku i bezpieczeństwa ich stosowania, wpływu na odporność;
- opieki nad pacjentem, w tym: jej standardu, poszanowania praw osób chorych, jakości usług, warunków lokalowych, jakości sprzętu, dostępności specjalistów, czasu oczekiwania na wizytę;
- zarządzania placówkami służby zdrowia, głównie w zakresie: zasadności i gospodarności wydatkowania środków finansowych, organizacji i rozstrzygania przetargów oraz konkursów;
- gospodarki lekowej i suplementów diety, w tym: cen, dostępności, dopłat, dystrybucji, jakości, składu oraz uczciwości kampanii reklamowych i promocyjnych;
- kontraktowania świadczeń medycznych przez NFZ;
- dostępu do dokumentacji medycznej;
- organizacji i zasad dostępu do leczenia sanatoryjnego i uzdrowiskowego.

Gospodarka

Grupa skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli dotycząca gospodarki stanowiła w 2018 r. 6,3% ogółu korespondencji nadesłanej do NIK. Najczęściej sygnalizowane problemy dotyczyły:

- wykorzystania przez wskazane podmioty dominującej pozycji na rynku, w kontekście naruszenia zbiorowych interesów konsumentów;
- praktyk monopolistycznych firm energetycznych i telekomunikacyjnych;
- niedostatecznych działań podmiotów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów;
- działań podmiotów gospodarczych, głównie: uchybień w obowiązkach wynikających z ordynacji podatkowej, wprowadzenia do obrotu fikcyjnych faktur, posiadania koncesji;
- realizacji inwestycji, szczególnie prawidłowości wydatkowania publicznych środków, rozliczeń pomiędzy inwestorem a wykonawcą i podwykonawcami;
- bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym: samowystarczalności energetycznej, lokalizacji nowych inwestycji, wydawanych decyzji.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Transport

Problematyka transportu stanowiła przedmiot 4,8% pism nadesłanych do NIK w 2018 r. Autorzy skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę zakwalifikowanych do działu transport poruszali kwestie związane m.in. z:

- budową, modernizacją i rozwojem infrastruktury drogowej, w tym: sprawowanym nadzorem nad inwestycjami, procedurą przetargową, jakością wykonanych usług;
- bezpieczeństwem ruchu drogowego, w kontekście stanu infrastruktury i organizacji ruchu;
- nadawaniem uprawnień do kierowania pojazdami, w szczególności poziomem prowadzonych szkoleń;
- funkcjonowaniem komunikacji publicznej, w tym: analizą lokalnych potrzeb przewozowych, jakością usług świadczonych przez przewoźników, stanem technicznym pojazdów oraz prawidłowością przetargów organizowanych na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Sprawiedliwość

W 2018 r. do działu sprawiedliwość zakwalifikowano 4,7% wszystkich skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Najliczniejszą grupę stanowiły skargi na działalność sądów.

Autorzy nadesłanej korespondencji najczęściej poruszali kwestie związane z:

- działalnością orzecznictwa sądów, niezawisłością sędziów oraz kulturą urzędowania;
- działalnością prokuratorów, szczególnie w zakresie zasadności prowadzonych śledztw oraz umorzeń;
- wykonaniem zadań przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i warunkami odbywania kar;
- działalnością notariuszy, adwokatów i radców prawnych, w tym wywiązywania się z przyjętych obowiązków;
- działalnością komorników.

Zabezpieczenie społeczne

Kwestie związane z zabezpieczeniem społecznym stanowiły przedmiot 3,7% ogółu korespondencji skargowej nadesłanej do NIK w 2018 r. Większość spraw przedkładanych Izbie miała charakter indywidualny i przekazana była do NIK z oczekiwaniem podjęcia działań interwencyjnych. Zgłaszane problemy związane były głównie z:

- działalnością domów pomocy społecznej, w tym: kwalifikacji personelu, traktowania pensjonariuszy, warunków sanitarnych, świadczonej opieki medycznej, wysokości wymaganych opłat;
- przyznawania zasiłków i zapomóg, głównie w kontekście: osób uprawnionych do otrzymywania tego typu świadczeń, kryteriów przyznawania, czasu oczekiwania na decyzję, konieczności weryfikacji sytuacji materialnej osób otrzymujących wsparcie;
- orzekaniem o niepełnosprawności, w tym: kompetencjami lekarzy orzeczników, zasadnością zmiany stopnia niepełnosprawności;
- nadzorem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nad prawidłowością dysponowania środkami przekazanymi organom i stowarzyszeniom wspierającym niepełnosprawnych;
- działalnością ZUS szczególnie w kontekście prawidłowości naliczania rent i emerytur, terminowości wypłat świadczeń, pracy lekarzy orzeczników oraz czasu rozpatrywania wniosków.

Instytucje finansowe

Skierowana do NIK w 2018 r. korespondencja zakwalifikowana do działu instytucje finansowe stanowiła 3,6% ogółu wszystkich skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Większość nadesłanych pism miała charakter indywidualny i dotyczyła umów cywilnoprawnych. Autorzy skarg i wniosków w przeważającej części zwracali się do NIK w kwestiach:

- działalności banków, z kapitałem prywatnym oraz z udziałem Skarbu Państwa, głównie w kontekście poziomu obsługi klientów i rzetelności realizacji zawartych umów, w tym kredytowych i obligacji, jasności i precyzyjności zapisów ofert bankowych oraz rozpatrywania reklamacji;
- funkcjonowania organów nadzoru nad rynkiem finansowym i bankowym oraz ich działań w odniesieniu do sytuacji konsumentów;
- działalności Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych SKOK, w tym prawidłowości działań syndyka masy upadłościowej wobec członków Kasy;
- decyzji zakładów i firm funkcjonujących na rynku ubezpieczeń, głównie w zakresie wypłaty odszkodowań, wysokości składek, zapisów polis;
- funkcjonowania banków spółdzielczych, w tym dysponowania i rozliczania środków finansowych;
- pracy firm windykacyjnych w kontekście możliwości porozumienia się i polubownej spłaty pożyczek.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Oświata i wychowanie

Sprawy związane z oświatą i wychowaniem stanowiły 3% ogółu skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli przekazanych do NIK w 2018 r. Uwagi dotyczyły pracy placówek oświatowych na każdym etapie kształcenia, w tym procesu nauczania, zarządzania oraz nadzoru. Najczęściej poruszano kwestie:

- funkcjonowania szkół podstawowych i średnich, w tym:
 - procesu kształcenia: poziomu zaangażowania nauczycieli, obciążenia uczniów sprawdzianami, rozkładu zajęć, możliwości pozostawienia podręczników w szkole, ciężaru plecaków, stopnia trudności egzaminów maturalnych;
 - zarządzania placówką: wydatkowania publicznych środków, polityki kadrowej, wynajmu infrastruktury szkolnej podmiotom zewnętrznym;
- organizacji nauczania osób niepełnosprawnych, w tym realizacji kształcenia dostosowanego do potrzeb ucznia oraz udzielonego wsparcia;
- zmian w systemie oświaty, w tym: dostępności miejsc w szkołach średnich podczas naboru na rok szkolny 2018/2019, likwidacji gimnazjów;
- pracy kuratoriów oświaty, szczególnie w zakresie: prowadzonego nadzoru, działań rzecznika dyscyplinarnego dla nauczycieli;
- funkcjonowania szkolnych punktów konsultacyjnych, w szczególności: warunków kształcenia, współpracy z rodzicami, rekrutacji na stanowisko kierownika placówki.

Rolnictwo

Korespondencja, której tematem przewodnim były kwestie związane z rolnictwem, stanowiła w 2018 r. 2,9% ogółu nadesłanych pism. Najczęściej opisywano problemy związane z:

- realizacją ustawy o ochronie zwierząt, w tym w zakresie realizacji obowiązków z niej wynikających przez jednostki samorządu terytorialnego;
- opieką nad bezdomnymi zwierzętami w schroniskach, w tym z warunkami bytowymi, opieką weterynaryjną, wiarygodnością danych dotyczących adopcji oraz sterylizacji i kastracji;
- działalnością różnego rodzaju organizacji, towarzystw i fundacji prozwierzęcych, w kontekście rozliczeń finansowych, dotacji, współpracy z innymi podmiotami;
- hodowlą zwierząt, w tym działalnością ferm trzody chlewnej, stosowaniem antybiotyków oraz zwalczaniem ognisk choroby afrykańskiego pomoru świń ASF;
- systemem finansowania rolnictwa i funduszami unijnymi, w kontekście wypłaty odszkodowań z tytułu klęsk żywiołowych, przyznawania płatności bezpośrednich dla rolników oraz realizacji Programu Modernizacji Gospodarstw Rolnych.

Środowisko

Problematyka związana z ochroną środowiska była przedmiotem 2,7% spraw przedłożonych NIK w 2018 r. Najczęściej sygnalizowano kwestie związane z:

- wycinką drzew, zarówno na dużą skalę, np. na terenie prowadzonych inwestycji budowlanych lub drogowych, jak i drzew pojedynczych, na działkach prywatnych i publicznych;
- działalnością nadleśnictw i gospodarowaniem zasobem leśnym;
- działalnością zakładów przetwarzających odpady komunalne;
- funkcjonowaniem nielegalnych wysypisk śmieci oraz ze szczególnie nasilonym w tym roku, problemem pożarów tych składowisk;
- nadzorem i kontrolą ustawowych organów nad inspektoratami ochrony środowiska;
- finansowaniem i rozliczaniem zadań z zakresu ochrony środowiska;
- zanieczyszczeniem powietrza, smogiem, emisją szkodliwych substancji i gazów, w kontekście funkcjonowania zakładów przemysłowych oraz gospodarstw domowych;
- gospodarką zasobami naturalnymi – eksploatacją kopalin, koncesjami na wydobycie złóż;
- lokalizacją i budową urządzeń generujących szkodliwe promieniowanie, w tym stacji bazowych telefonii komórkowej, wież, masztów oraz farm wiatrowych;
- działalnością łowiecką, w tym odstrzałem zwierząt.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Łączność

Grupa skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę, których autorzy podjęli problematykę łączności, stanowiła w 2018 r. 2,3% ogółu korespondencji. Do NIK w głównej mierze zwracali się klienci firm z branży telekomunikacyjnej. Najczęściej opisywano problemy związane z:

- praktykami handlowymi operatorów telefonii komórkowej, które dotyczyły m.in.: zmiany warunków umów, jednostronnie korzystnego przedstawiania telefonicznie oferty operatora, wywiązywania się z warunków zawartej umowy itd.;
- pracą urzędów pocztowych i jakością świadczonych usług, w tym terminowości w dostarczaniu przesyłek;
- lokalizacją i budową stacji telefonii komórkowej w kontekście promieniowania elektromagnetycznego.

Sprawy wewnętrzne

Sprawy wewnętrzne kraju były w 2018 r. przedmiotem 2,2% korespondencji przekazanej do Najwyższej Izby Kontroli. Najczęściej autorzy skarg i wniosków opisywali kwestie związane z funkcjonowaniem Policji – zarówno w kontekście zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Nie zabrakło również sygnałów dotyczących pracy innych organów odpowiedzialnych za porządek publiczny i bezpieczeństwo Polaków. Zgłaszane uwagi dotyczyły m.in.

- działań podejmowanych przez Policję, w tym: reakcji na zgłoszenia, prowadzenia śledztwa, zbierania dowodów;
- wewnętrznego funkcjonowania komend, w tym: premiowania pracowników, relacji przełożony – podwładny, wydatkowania środków na specjalistyczne szkolenia, przestrzegania czasu pracy, stanu infrastruktury itd.
- wykonania zadań przez Straż Miejską głównie w kontekście przyjmowania zgłoszeń i reakcji na nie;
- utrzymania sprzętu ratunkowego wykorzystywanego przez Ochotniczą Straż Pożarną;
- obsługi urzędowej obcokrajowców w kontekście składanych przez nich wniosków.

4. Wydawnictwa i publikacje NIK

4.1. Kontrola Państwowa

Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”, wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli od 1956 r., zajmuje się szeroko rozumianą kontrolą, audytem i pokrewnymi zagadnieniami. Jest jedynym czasopismem w Polsce o takim profilu. Prezentuje też analizy prawne, gospodarcze i finansowe dotyczące dziedzin, w których NIK prowadzi działalność kontrolną. Informuje o aktywności międzynarodowej Izby oraz jej współpracy z naczelnymi organami kontroli na świecie.

Komitet Redakcyjny pisma (radę naukową) tworzą m.in. profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego. NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa. Autorami artykułów są uznani specjaliści w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki, a także pracownicy NIK.

Czasopismo można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz w powiązonym z CEJSH Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

W 2018 r. wydano sześć numerów „Kontroli Państwowej”, które zawierały w sumie 65 artykułów. Wszystkie teksty zostały streszczone w języku angielskim.

W dziale „Kontrola i audyt” opublikowano 41 artykułów (w tym 25 z ustaleń kontroli NIK). Przedstawiono w nich m.in.: zagadnienia związane z zakazem *reformationis in peius* w postępowaniu dyscyplinarnym NIK, interpretacją terminu kontrola w uchwale Kolegium NIK, skutkami zaniechania prowadzenia audytu wewnętrznego, uprawnieniami kontrolnymi Izby wobec przedsiębiorców, anonimizacją danych w postępowaniu kontrolnym, aspektami definicyjnymi i zakresem przedmiotowym pojęcia urzędowej kontroli żywności, immunitetem cywilnoprosesowym nieistniejącą a postulowaną instytucjonalną gwarancją niezależności kontrolera. Zaprezentowano także wystąpienia w Sejmie Prezesa NIK dotyczące analizy wykonania budżetu państwa i sprawozdania z działalności Izby.

W rubryce poświęconej ustaleniom kontroli NIK opublikowano artykuły przybliżające wyniki badań dotyczących m.in.: zapobiegania i przeciwdziałania przemocy w cyberprzestrzeni; przygotowania do działań ratowniczych na drogach szybkiego ruchu; kształcenia kandydatów na nauczycieli; systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców; dostępności, jakości i finansowania diagnostyki laboratoryjnej; bezpieczeństwa badań genetycznych; udzielania koncesji na

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

poszukiwanie i rozpoznanie zasobów surowcowych; profilaktyki i leczenia cukrzycy typu 2; zagospodarowania przestrzeni publicznej; pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży; monitoringu rzek i kontroli oczyszczalni ścieków; zakażeń szpitalnych; utrzymywania przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012”.

Rubryka *Pozostałe kontrole NIK* zawiera wzmianki o kontrolach, na temat których Izba opublikowała informacje w ostatnich miesiącach. W 2018 r. było ich 81, co daje obraz różnorodności obszarów kontrolowanych przez NIK i informuje o jej aktywności.

W dziale *Państwo i społeczeństwo* zamieszczono kilkanaście artykułów – m.in. na temat: nadzoru makroostrożnościowego; swobody prowadzenia działalności gospodarczej; nowelizacji procedury administracyjnej; czwartej rewolucji przemysłowej – wizji przemysłu nowej generacji; energetyki jądrowej w Polsce; agresywnej optymalizacji podatkowej; szarej strefy i luki podatkowej w działalności turystycznej; odpowiedzialności karnej za wystawienie faktury poświadczającej nieprawdę.

Współpraca międzynarodowa to dział, w którym jest prezentowana współpraca NIK z organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim z EUROSAI i INTOSAI oraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i najwyższymi organami kontroli innych państw. Natomiast w dziale *Z życia NIK* pojawiają się wiadomości o najważniejszych wydarzeniach w Izbie. W 2018 r. opublikowano między innymi: relację z obchodów 99-lecia NIK, teksty o posiedzeniu Zarządu EUROSAI w Gdańsku, zakończeniu audytu w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), wyborze NIK na audytora Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) czy przeglądzie partnerskim w Europejskim Trybunale Obrachunkowym.

W dziale *Recenzje* opublikowano dwa artykuły poświęcone publikacji pt. „Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej”.

„Kontrola Państwowa” jest rozpowszechniana w Polsce i za granicą. Nieodpłatnie pismo otrzymują: Sejm, Senat, urzędy centralne, organy samorządu terytorialnego, Biblioteka Narodowa, inne biblioteki, w tym akademickie. Znaczna część nakładu rozprowadzana jest w NIK i jej delegaturach. Odpłatnie, po wykupieniu prenumeraty, „Kontrolę Państwową” otrzymują stali czytelnicy. Za granicę czasopismo jest wysyłane do najwyższych organów kontroli współpracujących z Izbą w ramach EUROSAI i INTOSAI. Nakład każdego numeru ukazującego się cyklicznie wynosił 850 egzemplarzy. Wszystkie wydania „Kontroli Państwowej” są dostępne na stronie internetowej NIK.

4.2. Przegląd Metodyczny

„Przegląd Metodyczny”, periodyk ukazujący się od 2006 r., jako czasopismo specjalistyczne kierowany jest głównie do pracowników NIK wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Służy upowszechnianiu doświadczeń i osiągnięć z zakresu metodyki kontroli. Przybliża czytelnikom techniki prowadzenia kontroli, propaguje nowoczesne rozwiązania stosowane w NIK i w najwyższych organach kontroli na świecie.

Uwzględniając specyfikę pracy kontrolerów i ich kontakt z materiałami prezentującymi efekty prac instytucji państwowych, często specjalistycznych, poruszających trudne, ale istotne zagadnienia, w 2018 r. czytelnicy Przeglądu Metodycznego mogli zapoznać się z zagadnieniem modelowania procesów biznesowych i zapisywaniem procesów w tym obszarze, jak również z praktycznymi zasadami redakcji tekstu, czy też zmianami normy językowej w zakresie ortografii i interpunkcji, jakie zaszły od roku 1989.

4.3. Inne wydawnictwa

Oprócz periodyków NIK wydaje także książki i foldery o charakterze specjalistycznym, poświęcone szeroko rozumianej problematyce kontroli państwowej. „Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej” to najnowsze, wydane w 2018 r., opracowanie naukowe na temat funkcjonowania NIK jako konstytucyjnego, naczelnego organu kontroli państwowej. Autorami książki są osoby przez lata związane z departamentami kontrolnymi NIK, głównie z Departamentem Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego – Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Maciej Berek, Bogdan Skwarka oraz Zbigniew Wrona. To nie tylko teoretycy prawa, ale też wieloletni pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, którzy na co dzień konfrontują swoją wiedzę z praktyką podczas wykonywania zadań służbowych.

Niewątpliwą zaletą tej publikacji jest jej popularny charakter, przy jednoczesnym zachowaniu walorów naukowych. W książce omówione zostały najważniejsze zagadnienia związane z wypełnianiem zadań przez naczelny organ kontroli państwowej. Poza omówieniem zasad przeprowadzania kontroli poruszone w niej zostały sprawy ustrojowe, takie jak relacje z Sejmem, innymi organami kontroli, także sprawy dotyczące praktyki kontrolerskiej oraz odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności kontrolerów za nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych.

VII. Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

Opracowanie dotyczy też uprawnień podmiotów kontrolowanych, przebiegu postępowania kontrolnego, rozpatrywania skarg i wniosków, rozstrzygania zastrzeżeń i in. Książka poza omówieniem szeregu instytucji ustrojowych i proceduralnych w przystępny sposób informuje osoby zarządzające podmiotami kontrolowanymi, w jaki sposób przebiega kontrola oraz jakie są uprawnienia i obowiązki kontrolujących oraz kontrolowanego.

Zaletą prezentowanej monografii jest to, że została napisana przystępnym językiem, tak aby trafiła do najszerszego grona odbiorców. Jej adresatami są kierownicy i pracownicy kontrolowanych podmiotów, w tym organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej), jak również pracownicy naukowci, politycy, studenci, pracownicy innych organów kontroli i inspekcji.

ROZDZIAŁ VIII

Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
2. Administracja publiczna. Informatyzacja
3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe
4. Gospodarka. Energia
5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
6. Oświata i wychowanie
7. Szkolnictwo wyższe i nauka
8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa
9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne
10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina
11. Rolnictwo. Rozwój wsi
12. Turystyka. Kultura fizyczna
13. Środowisko. Gospodarka wodna
14. Transport
15. Zdrowie

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.

Badania kontrolne przeprowadzone w 2018 r. koncentrowały się wokół najistotniejszych problemów, zidentyfikowanych w trakcie prac planistycznych, w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa.

W ramach 111 kontroli planowych, w tym kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., oraz 91 kontroli doraźnych przeprowadzono łącznie 2325 kontroli jednostkowych, którymi objęto 1828 podmiotów. W niniejszym rozdziale *Sprawozdanie 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 zatwierdzoną przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Wyniki kontroli zostały zaprezentowane w skrótovej, syntetycznej formule, w podziale na działy administracji rządowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹. W rozdziale tym skoncentrowano się na opisie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie badań kontrolnych i propozycjach rozwiązań systemowych, a także 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 140 wniosków *de lege ferenda*, prezentowanych m.in. w niniejszym rozdziale, inspiując 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.

Kontrola wykonania budżetu państwa jest najważniejszą kontrolą przeprowadzaną corocznie przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jej celem jest dostarczenie niezależnej i obiektywnej informacji, jak kontrolowane jednostki oraz rząd realizują budżet państwa. Prezes NIK, wypełniając konstytucyjny obowiązek, co roku przedkłada Sejmowi na posiedzeniu plenarnym dokument *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, zawierający podsumowanie efektów prawie 400 jednostkowych kontroli budżetowych.

Kontrolę budżetową mają charakter kompleksowy, obejmują zarówno zagadnienia finansowe, jak i wykonania zadań. Prowadzone są zgodnie z obowiązującymi założeniami metodycznymi, z zastosowaniem zarówno standardów kontroli NIK, jak i międzynarodowych standardów kontroli. Z kontroli wykonania budżetu państwa w częściach, powstają informacje o wynikach kontroli, zaś całość wykonania budżetu jest prezentowana w *Analizie*.

Głównym celem kontroli wykonania budżetu państwa, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2018 r., było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2017 oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa. Ustalenia wynikające z kontroli umożliwiły dokonanie oceny prawidłowości wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części budżetu państwa oraz wykonania planów finansowych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych (dysponentów II i III stopnia), kompletności i poprawności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich, jak również w wybranych jednostkach, których kierownicy byli dysponentami III stopnia, prawidłowości i rzetelności sporządzenia sprawozdań, wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych oraz wykonania zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Umożliwiły także przedstawienie w *Analizie* rzeczowych rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji wydatków między innymi poprzez realizację mierników poziomu efektów z poniesionych nakładów określonych dla budżetu zadaniowego oraz celów ustanowionych w strategiach rządowych i planach działalności poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: wykonanie dochodów, wydatków i deficyt budżetu państwa; wykonanie dochodów, wydatków i wynik budżetu środków europejskich; poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych; wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych; osiągnięcie zaplanowanych celów i mierników budżetu zadaniowego w wyniku wydatkowania środków publicznych; przychody i rozchody budżetu państwa; należności i zobowiązania, w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów skarbowych; rozliczenie budżetu państwa.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 762, tekst jedn.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.

Dług Skarbu Państwa podlegał kontroli w zakresie osiągnięcia celów zapisanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020, w szczególności minimalizacji kosztów obsługi długu. Kontroli podlegały poszczególne czynniki oddziałujące na zmianę poziomu długu, zwłaszcza wynikające z potrzeb pożyczkowych netto. Badano również poprawność obliczenia długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego.

Działania kontrolne koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli i ukierunkowane zostały na rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji wydatków. Badana była w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2017, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych szczególną uwagę zwracano na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, występowanie zjawisk i mechanizmów korupcjogennych oraz na inne istotne nieprawidłowości z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W ramach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2017 r.* przeprowadzono 316 kontroli w 297 jednostkach obejmujących wybrane państwowe jednostki budżetowe. Kontrolą objęto wszystkich dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem części kontrolowanych cyklicznie (samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych), państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne, Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego, wybrane jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym jednostki spoza sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje.

Kontrolę wykorzystania dotacji przeprowadzono u wybranych 123 beneficjentów w ramach części: *Praca, Nauka, Szkolnictwo wyższe, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Gospodarka złożami kopalin, Transport, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Gospodarka, Gospodarka wodna, Rozwój wsi* oraz otrzymujących dotacje od wojewodów.

Kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

Głównym celem kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej, przeprowadzonej w okresie od stycznia do kwietnia 2018 r., było dokonanie oceny, czy Narodowy Bank Polski podjął właściwe działania, aby zrealizować cele polityki pieniężnej, określone w uchwale Rady Polityki Pieniężnej z dnia 7 września 2016 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2017.

W celu analizy procesów inflacyjnych i ich źródeł oraz adekwatności decyzji Rady Polityki Pieniężnej do przebiegu i perspektyw sytuacji gospodarczej Najwyższa Izba Kontroli zapoznała się w szczególności z licznymi materiałami analitycznymi i informacyjnymi Narodowego Banku Polskiego i ośrodków zewnętrznych oraz projekcjami inflacji, PKB i innymi dokumentami przygotowanymi w banku centralnym dla Rady Polityki Pieniężnej.

W zakresie wykorzystania przez Narodowy Bank Polski instrumentów polityki pieniężnej analizowane były wyniki przetargów bonów pieniężnych i ich wpływ na zmiany i stabilność stawek depozytów na rynku międzybankowym. Ponadto analizowano czynniki wpływające na zmiany nadpłynności sektora bankowego. Kontrolą objęto również kształtowanie się wielkości środków utrzymywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w postaci rezerwy obowiązkowej wraz z weryfikacją poprawności kwot odsetek naliczanych przez Narodowy Bank Polski z tytułu rezerwy obowiązkowej oraz prawidłowości zwolnień z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Na podstawie analiz przygotowanych przez Narodowy Bank Polski oceniono potencjalne skutki uchwał w zakresie zmian w systemie rezerwy obowiązkowej, podjętych w 2017 r. przez Radę Polityki Pieniężnej.

Na podstawie szczegółowych danych dotyczących depozytów banków w Narodowym Banku Polskim analizowane były zmiany wolumenu depozytów utrzymywanych ponad stan rezerwy obowiązkowej i ich wpływ na kształtowanie się stóp procentowych oraz koszty Narodowego Banku Polskiego. Na podstawie danych bilansowych, materiałów księgowych i analitycznych Narodowego Banku Polskiego, dotyczących kredytów refinansowych, badana była działalność kredytowa banku centralnego oraz jej wpływ na zachowanie przez banki bieżącej płynności i poziom stóp procentowych. Na próbie kredytów refinansowych zweryfikowano zgodność ich udzielania z przepisami i procedurami wewnętrznymi Narodowego Banku Polskiego.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.

W trakcie kontroli analizowano również kształtowanie się kursu złotego, czynniki, jakie wpływały na jego poziom, oraz reakcje Narodowego Banku Polskiego na zmienność kursu w świetle obowiązujących w tym zakresie niejawnych procedur banku centralnego. Badania te pozwoliły na sformułowanie zarówno oceny wykonania celu głównego, jak i celu operacyjnego Narodowego Banku Polskiego w 2017 r.

W lipcu 2018 r. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2017. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2017. Stwierdziła także, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. we wszystkich istotnych aspektach przedstawiało rzetelne informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

Ocen wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz wykonania planów finansowych skontrolowanych jednostek NIK dokonała w trójstopniowej skali. Wśród 140 wystawionych not dominowały te najwyższe. Liczba ocen pozytywnych spadła jednak ze 118 w 2016 r. do 111 w 2017 r. Wzrosła natomiast liczba ocen opisowych, formułowanych w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości. W 2016 r. było ich 21, a w 2017 r. już 26. Więcej było także ocen negatywnych. W 2017 r. NIK negatywnie oceniła wykonanie planów trzech jednostek: Polskiej Agencji Kosmicznej, Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców i Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. W 2016 r. jedyną oceną negatywną była ocena wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej.

Opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa Izba sformułowała w szczególności na podstawie badania ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań budżetowych. Prawdliwość ksiąg rachunkowych zaopiniowano pozytywnie u wszystkich dwudziestu skontrolowanych pod tym względem dysponentów budżetowych. Zbadano dowody księgowe dokumentujące wydatki w łącznej wysokości 114 mld zł.

Prawdliwość sporządzenia sprawozdań rocznych zbadano u dysponentów 103 części budżetowych oraz 182 dysponentów trzeciego stopnia. Pozytywnie NIK zaopiniowała sprawozdania u około 94% dysponentów części oraz u niemal 90% dysponentów trzeciego stopnia. Stwierdzone nieprawidłowości w sprawozdaniach 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.*

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 ściągальności 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 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

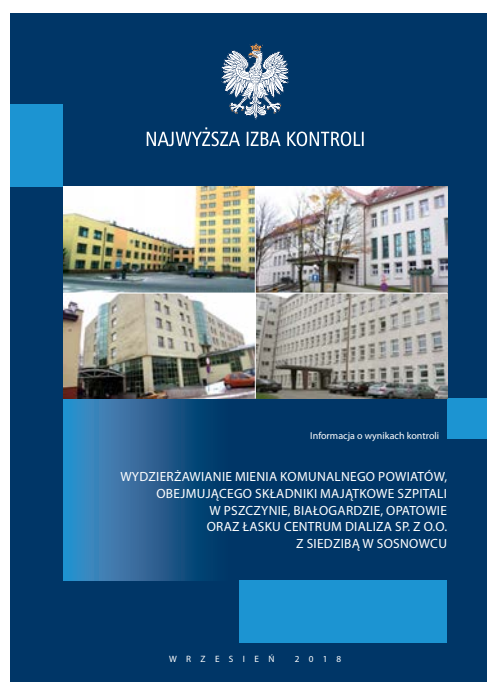
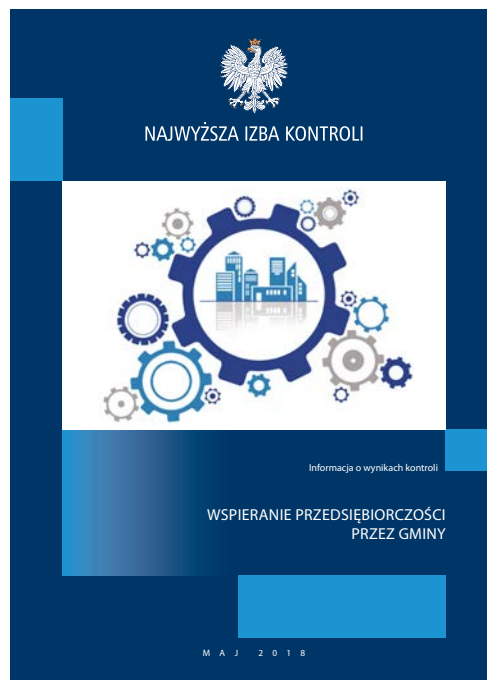
1. Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.

W 2017 r. inflacja kształtowała się w przedziale odchyień 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.

Kolejnym zadaniem NIK prowadzonym w 2018 r. w zakresie kontroli wykonania budżetu państwa było przygotowanie i wdrożenie procedur kontrolnych związanych z rozpoczynaną w styczniu 2019 r. kontrolą wykonania budżetu państwa w 2018 r. Jej wyniki będą przedstawione Sejmowi RP w czerwcu 2019 r.

Administracja publiczna

Informatyzacja

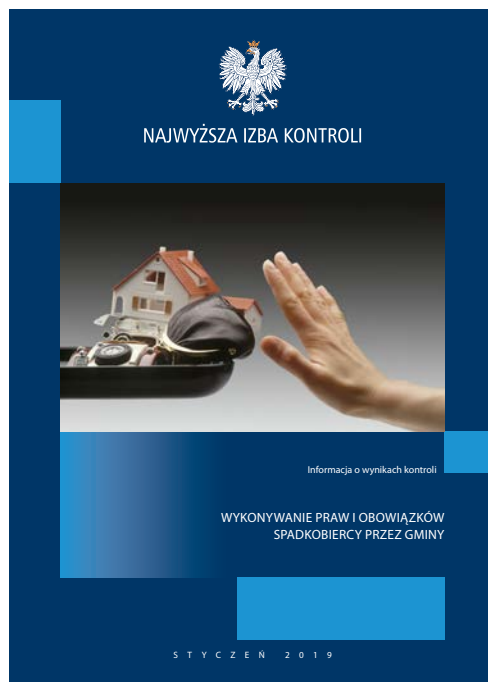
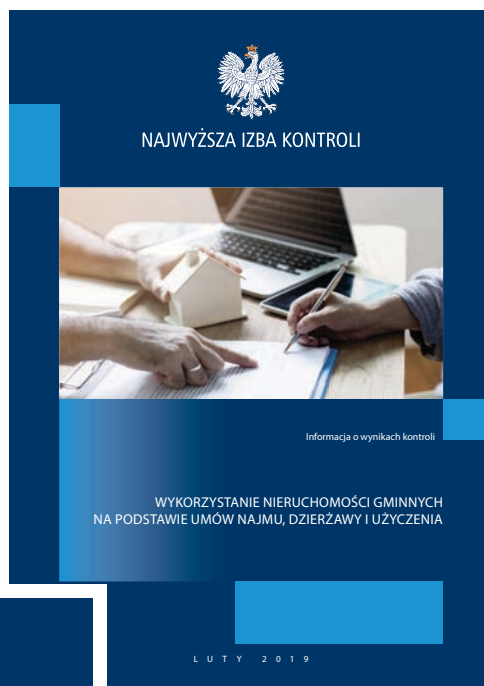


Administracja publiczna Informatyzacja



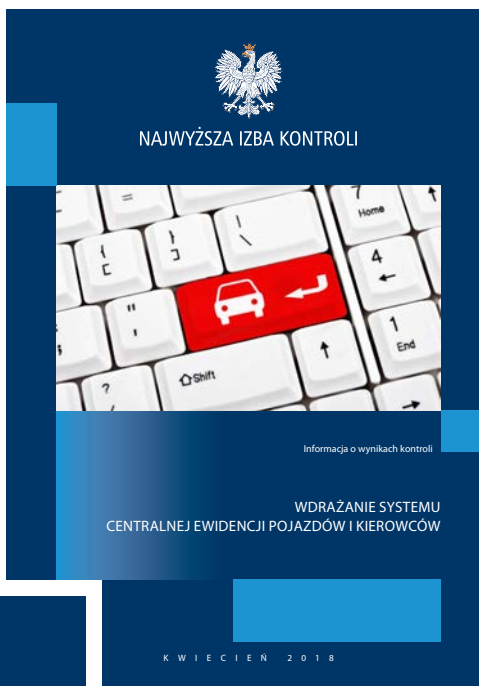
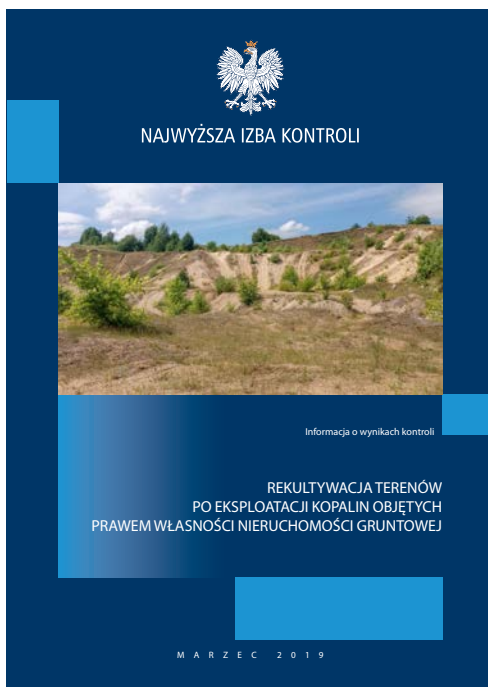
Administracja publiczna

Informatyzacja



Administracja publiczna

Informatyzacja



2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. aktywność kontrolną w działach administracja publiczna i informatyzacja, koncentrowała głównie na monitorowaniu działań zapewniających skuteczne i efektywne funkcjonowanie organów władzy publicznej, wspierających aktywność społeczną, bezpieczeństwo i prawa konsumentów, rozwój przedsiębiorczości oraz funkcjonalność i bezpieczeństwo systemów informatycznych. We wnioskach pokontrolnych kontrolerzy NIK wskazywali niedoskonałości lub brak rozwiązań prawnych i systemowych, mające bezpośrednio wpływ na sprawne funkcjonowanie administracji publicznej i obsługę obywateli.

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. wskazuje, że Polska jest najbardziej zagrożonym krajem w Unii Europejskiej pod względem ataków cyberprzestępców. Z tego m.in. powodu NIK skontrolowała *Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim*.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła ochronę elektronicznych zasobów informacyjnych w 24 skontrolowanych starostwach, urzędach gmin i ośrodkach pomocy społecznej województwa podlaskiego. Podejmowane przez nie działania stały bowiem często w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa informacji i nie gwarantowały zabezpieczenia tych zasobów przed nieuprawnionym dostępem, przejęciem lub zniszczeniem.

Wprawdzie we wszystkich jednostkach opracowano wymaganą dokumentację i procedury dotyczące ochrony danych, jednak dokumenty te w zdecydowanej większości podmiotów były nieaktualne (nie były aktualizowane nawet ponad 10 lat) lub niekompletne. Nie spełniały zatem wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne do przetwarzania danych osobowych.

Kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkiego i efektywnego identyfikowania kierowców i pojazdów miała kontrola *Wdrażania systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców*. 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 CEPiL 2.0. W 2018 r. upublicznione zostały jej wyniki.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że 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 i Administracji, 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.

W 2015 r. 193 państwa ONZ, w tym Polska, przyjęły Agendę 2030, zawierającą 17 celów związanych z rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

Tak szeroko opisana inicjatywa wymaga współpracy nie tylko rządów, ale i Najwyższych Organów Kontroli (NOK). Dlatego NIK włączyła się w monitorowanie wdrażania przez państwo i samorządy Agendy. NIK na bieżąco wymieniała się doświadczeniami z NOK innych krajów, m.in. Indii i Indonezji oraz NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej. To największa kontrola NOK współpracujących w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Uczestniczyło w niej ponad 75 NOK.

NIK skontrolowała Ministerstwo Rozwoju, które koordynowało proces *Przygotowania do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 w Polsce* od 15 marca 2016 r. do 8 stycznia 2018 r. W styczniu 2018 r. Ministerstwo Rozwoju zostało podzielone na dwa ministerstwa: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT), które koordynuje proces wdrażania w Polsce Agendy 2030, oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR), które kontynuuje zadanie koordynacji strategicznej projektu „Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest w Polsce podstawową zasadą wynikającą z Konstytucji. Wyzwania dotyczą nie tylko redukcji ubóstwa, walki z głodem czy zapewnienia zdrowia. Chodzi też o zrównoważone wykorzystanie środowiska naturalnego, ograniczenie nierówności społecznych czy zapewnienie dostępu do energii. Cele były realizowane w pięciu obszarach: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój, partnerstwo.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Wyniki kontroli wykazały, że Polska podjęła skuteczne działania na poziomie krajowym w celu przygotowania do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. Ministerstwo rozpoczęło przygotowywanie wieloszczeblowego systemu współdziałania instytucji państwa z samorządami województw i samorządami lokalnymi oraz partnerstwa w celu monitorowania i raportowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. Opracowana struktura organizacyjna będzie służyła włączeniu we współzarządzanie instytucji państwa, w tym organów konstytucyjnych, administracji rządowej i samorządu terytorialnego, także przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, środowisk akademickich oraz podmiotów prywatnych, w szczególności przedsiębiorców.

Już w 2015 r. NIK kontrolowała *Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia*. Celem była ocena działań administracji samorządowej oraz rządowej na rzecz ograniczenia występujących w tym mieście negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych restrukturyzacji przemysłu. Wiele problemów zidentyfikowanych wówczas w Bytomiu dotknęło także innych miast. W 2017 r. do kontroli *Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych* wytypowano 10 miast: Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Siemianowice Śląskie, Tarnobrzeg, Wałbrzych, Zgierz, Żory. W każdym ze znanych przypadków miejscowości dotkniętych skutkami przekształceń gospodarczych i społecznych powtarzał się następujący ciąg zdarzeń: upadek dominującego lokalnie przemysłu lub utrata statusu stolicy województwa, wzrost bezrobocia i odpływ ludności.

Sytuacja wymagała wsparcia ze strony administracji publicznej.

W ocenie NIK działania organów administracji publicznej podejmowane w latach 2013-2016, w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, sprzyjały poprawie sytuacji życiowej ich mieszkańców. Dokumenty strategiczne i programowe przygotowane przez Ministra Rozwoju, samorządy województw oraz samorządy wszystkich skontrolowanych miast uwzględniały kierunki działań mające na celu poprawę tej sytuacji. W urzędach marszałkowskich zapewniono prawidłowość monitorowania postępów w realizacji zaplanowanych zamierzeń. Wszystkie objęte kontrolą samorządy miast podejmowały działania wspierające w różnorodny sposób przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy.

Jednocześnie Izba stwierdza, że choć pozytywne zmiany w badanych obszarach oraz poprawa wielu wskaźników są wyraźne, to jednak dynamika, tempo i skala zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej w miastach objętych kontrolą były różne. Dla utrzymania pozytywnych tendencji i trendów niezbędna jest dalsza pomoc ze strony władzy publicznej, z jednoczesnym zwiększaniem skuteczności podejmowanych działań.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szereg badań w jednostkach samorządu terytorialnego, równie istotnych z punktu widzenia obywateli.

Kontrola wspierania przedsiębiorczości przez gminy wykazała, że skuteczność działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości w dużej mierze była uzależniona od aktywności i umiejętności wykorzystania dostępnych narzędzi planistycznych, prawno-administracyjnych, infrastrukturalnych, ekonomiczno-finansowych, instytucjonalno-organizacyjnych i innych, których wachlarz i wybór nie jest ograniczony ani narzucony przepisami prawa. Gminy objęte kontrolą w zróżnicowanym stopniu korzystały z narzędzi wspierania przedsiębiorczości. W dokumentach strategicznych określano wprawdzie zadania służące rozwojowi i wspieraniu przedsiębiorczości, ale najczęściej nie wyznaczano w nich ani w innych dokumentach planistycznych oczekiwanych rezultatów. W konsekwencji gminy nie posiadały wiedzy o skuteczności prowadzonych przedsięwzięć i konieczności ewentualnego modyfikowania celów, w związku ze zmieniającymi się warunkami ich realizacji.

Barierą w kontynuowaniu działalności gospodarczej, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw rodzinnych, są często przepisy prawa dotyczące dziedziczenia, które nie przystają do wymogów współczesnej działalności biznesowej. Wraz ze śmiercią osoby fizycznej zarejestrowanej w CEIDG następuje, zgodnie z obowiązującym prawem, szereg zdarzeń prowadzących do „wygaszenia” prowadzonego przedsiębiorstwa. NIK skontrolowała *Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw*. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Przedsiębiorczości i Technologii podjął właściwe i skuteczne działania mające na celu uregulowanie problemów związanych z sukcesją przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne. Zaprojektowane rozwiązania prawne umożliwiają następcom prawnym zmarłych przedsiębiorców kontynuowanie działalności gospodarczej do czasu ostatecznego uregulowania spraw spadkowych (działu spadku). Minister w efekcie prowadzonych analiz prawidłowo zidentyfikował problemy, z jakimi zmierzyć się muszą spadkobiercy zmarłego przedsiębiorcy. Uznano, że istniejące regulacje w polskim systemie prawnym pozwalają jedynie na częściowe rozwiązanie tych problemów, a kwestia sukcesji przedsiębiorstwa osoby fizycznej, ze względu na przewidywane korzyści społeczne, wymaga kompleksowej regulacji prawnej.

Wraz z przeprowadzoną w latach 90. reformą samorządu terytorialnego gminy, jako podstawowe jednostki nowego podziału administracyjnego państwa, zostały wyposażone w majątek, który nie tylko stanowi podstawę ich samodzielności, ale również pozwala na realizację przydzielonych zadań publicznych. Podstawowym składnikiem mienia każdej gminy jest posiadany przez nią zasób nieruchomości. NIK zbadała *Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia*. Kontrola wykazała, że we wszystkich dziesięciu gminach objętych kontrolą, realizacja zadań związanych z wynajmem i dzierżawą nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości odbywała się z naruszeniem, w różnym zakresie, przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o samorządzie gminnym. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, iż poszczególne samorządy nie zapewniły rzetelnego nadzoru i monitoringu realizacji zadań w obszarze gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli upubliczniła wyniki kontroli istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa i praw konsumentów.

NIK skontrolowała m.in. *Realizację zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową*. Zdaniem NIK organy IH zapewniły skuteczną ochronę praw konsumenckich. Przedstawiciele Inspekcji rzetelnie udzielali pomocy konsumentom w dochodzeniu ich praw, m.in. poprzez udzielanie porad oraz prowadzenie postępowań mediacyjnych. Zorganizowano i zapewniono funkcjonowanie stałych polubownych sądów konsumenckich, a po wdrożeniu dyrektywy dotyczącej alternatywnych metod rozstrzygania sporów rozpoczęto proces tworzenia stałych sądów polubownych oraz promocji tych metod w drodze publikacji poradników i informacji dotyczących spraw istotnych dla konsumentów.

Natomiast podczas kontroli *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności* NIK oceniała, czy funkcjonujący system nadzoru nad stosowaniem dodatków w żywności zapewniał odpowiednią jakość produktów spożywczych znajdujących się w obrocie oraz bezpieczeństwo zdrowotne konsumentów.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, ok. 70% diety przeciętnego konsumenta stanowi żywność przetworzona w warunkach przemysłowych, zawierająca substancje dodatkowe. Obowiązujące przepisy prawa dotyczące substancji dodatkowych w żywności nie odnoszą się w żaden sposób do ryzyka wynikającego z obecności w środkach spożywczych więcej niż jednego dodatku do żywności, kumulacji substancji dodatkowych z różnych źródeł czy oddziaływań synergistycznych. Organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności oraz zdrowie publiczne, szczególnie w zakresie zagrożeń zdrowia, nie monitorowały ani nie oceniały dotychczas ryzyka związanego z kumulacją dodatków w żywności, synergistycznym oddziaływaniem czy interakcjami substancji dodatkowych z innymi składnikami diety czy np. lekami.

Badania naukowe dowodzą, że większość nadwrażliwości na dodatki do pokarmów jest wywołana przez: barwniki, konserwanty, wzmacniacze smaku (np. glutaminian sodu). Dotychczas jednak nie było informacji na temat łącznej ilości dodatków spożywanych z dietą przez przeciętnego konsumenta.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że nadzór nad jakością żywności zawierającej substancje dodatkowe był nieskuteczny. Badania laboratoryjne próbek żywności prowadzone przez kontrolowane inspekcje ograniczały się do wybranych substancji dodatkowych, głównie z grupy substancji konserwujących i barwników. Nie wykonywano analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danej próbce żywności ani spodziewanych zafalszowań. Niewielki był zatem odsetek próbek zdyskwalifikowanych (zaledwie 0,3%). Tymczasem zlecone przez NIK badania próbek żywności wykazały nieprawidłowości w 14% próbek.

Organy Inspekcji Sanitarnej nie weryfikowały procesów technologicznych i nie kwestionowały zasadności użycia w jednym produkcie nawet kilkunastu różnych dodatków do żywności. Działań w zakresie ryzyka dla zdrowia, spowodowanego dodatkami do żywności, nie prowadziły też pozostałe kontrolowane organy – Inspekcja Handlowa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Tymczasem ze zleconych przez NIK ekspertyz wynika, że spożywanie niektórych dodatków do żywności może być szkodliwe dla zdrowia.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy (P/17/004/KAP)*
2. *Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową (P/17/019/KGP)*
3. *Wydzierżawianie mienia komunalnego powiatów, obejmującego składniki majątkowe szpitali w Pszczynie, Białogardzie, Opatowie oraz Łasku Centrum Dializa sp. z o.o. z siedzibą w Sosnowcu (D/17/501/LKA)*
4. *Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych (P/17/070/LKA)*
5. *Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw (P/17/115/LKI)*

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

6. Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (P/17/083/LLO)
7. Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności (P/18/082/LLO)
8. Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy (P/18/103/LWR)
9. Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia (P/18/100/LWA)
10. Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (P/18/088/LOL)
11. Przygotowanie do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 (P/17/114/KAP)
12. Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (P/17/003/KAP)
13. Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim (P/17/062/LBI)
14. Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych (P/17/094/LPO)

Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy

Departament
Administracji Publicznej

P/17/004

CEL KONTROLI

Ocena, czy gminy podejmują skuteczne działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 48 urzędów gmin/miast w ośmiu województwach (lubelskim, mazowieckim, podlaskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim).

PROBLEM

Przedsiębiorcy są ważną siłą rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno kraju, jak i lokalnych społeczności. Gminy natomiast powinny podejmować działania, które sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości i osiąganiu sukcesów przez lokalnych przedsiębiorców, a także wpływać na poprawę jakości życia i zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców, poprawę stanu infrastruktury gminy, zwiększenie poziomu zatrudnienia i jakości miejsc pracy oraz wzrost dochodów samorządowych. Mają one również wpływ na powstrzymywanie migracji młodych ludzi do większych aglomeracji oraz za granicę.

Tymczasem z dostępnych badań wynika, że tylko część gmin dostrzega takie możliwości i podejmuje odpowiednie działania wspierające przedsiębiorczość wykorzystując przy tym narzędzia planistyczne i prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, infrastrukturalne oraz ekonomiczno-finansowe.

SYNTEZA

Ocenę skuteczności działań, podejmowanych przez gminy, z wykorzystaniem narzędzi wspierania przedsiębiorczości ogranicza nieprowadzenie ich systematycznego monitoringu oraz brak informacji o osiągniętych celach. Skuteczność działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości w dużej mierze była uzależniona od aktywności i umiejętności wykorzystania dostępnych narzędzi planistycznych, prawno-administracyjnych, infrastrukturalnych, ekonomiczno-finansowych, instytucjonalno-organizacyjnych i innych, których wachlarz i wybór nie jest ograniczony, ani narzucony przepisami prawa. Gminy objęte kontrolą w zróżnicowanym stopniu korzystały z narzędzi wspierania przedsiębiorczości. W dokumentach strategicznych określano wprawdzie zadania służące rozwojowi i wspieraniu przedsiębiorczości, ale najczęściej nie wyznaczano w nich ani w innych dokumentach planistycznych oczekiwanych rezultatów. W konsekwencji gminy nie posiadały wiedzy o skuteczności prowadzonych przedsięwzięć i konieczności ewentualnego modyfikowania celów, w związku ze zmieniającymi się warunkami ich realizacji.

W blisko połowie skontrolowanych urzędów nie zainicjowano części działań wspierających przedsiębiorczość określonych w strategiach. Stwierdzono też przypadki ujmowania w strategii zadań, w tym zadań inwestycyjnych „na wyrost”, ponieważ – jak wykazała kontrola – gmina nie posiadała wystarczających środków finansowych, odpowiedniego terenu ani perspektyw na jego pozyskanie. Gminy najczęściej ograniczały swoje działania do realizacji inwestycji poprawiających stan infrastruktury mogących pośrednio służyć wspieraniu przedsiębiorczości.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Część gmin nie podejmowała inicjatywy w kierunku wspierania przedsiębiorców i poznawania ich oczekiwań dotyczących integrowania wokół działań związanych z rozwojem gospodarczym, co do możliwości wsparcia ich działalności czy kierunków kształcenia zawodowego. W ocenie NIK gminy przejawiały zbyt małą aktywność w korzystaniu z dostępnych narzędzi pozainwestycyjnych wspierających przedsiębiorczość.

Kontrola NIK wykazała nieliczne nieprawidłowości w działalności gmin objętych kontrolą, które dotyczyły w szczególności nieprzestrzegania obowiązku zorganizowania i wdrożenia monitoringu przyjętych strategii oraz naruszenia zasad udzielania ulg i pomocy de minimis.

DOBRE PRAKTYKI

Skuteczne wspieranie działań inwestora w pozyskiwaniu gruntów pod inwestycje od prywatnych właścicieli. Program Siemianowicka Karta Młodego Przedsiębiorcy, w ramach którego przedsiębiorcy do 30. życia mogli skorzystać z ulg i zniżek zaoferowanych przez firmy działające już na terenie miasta, organizowanie w jednym z kontrolowanych urzędów cyklicznych spotkań, tzw. śniadań biznesowych, honorowanie statuetką wyróżniających się przedsiębiorców czy organizowanie targów produktów regionalnych, przystąpienie przedsiębiorcy do programu Karta Mieszkańca w jednej z gmin pozwalało mu zamieścić na stronie internetowej dane swojego przedsiębiorstwa oraz informacje dotyczące rodzaju świadczonych usług.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do prezydentów, burmistrzów i wójtów o:

- nadanie strategiom przyjętym przez organy stanowiące w gminach statusu podstawowego instrumentu wyznaczającego wszystkie najistotniejsze obszary oraz procesy mające znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego gmin, a także dbanie o ich komplementarność z pozostałymi instrumentami planistycznymi bez względu na kadencyjność władzy wykonawczej;
- zapewnienie we wszystkich gminach skutecznego systemu monitorowania strategii, umożliwiającego ocenę efektów działań podejmowanych na rzecz wspierania przedsiębiorczości i minimalizację ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów;
- inicjowanie przez gminy działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości w przypadkach ujęcia tego typu działań w dokumentach strategicznych.

Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową

**Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji**
P/17/019

CEL KONTROLI

Ocena, czy Inspekcja Handlowa zapewnia ochronę interesów i praw konsumenta.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 10 jednostek, w tym Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK) oraz dziewięć wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej (WIIH) dobranych w sposób celowy według kryterium największej liczby kontroli przeprowadzonych w 2014 r., tj. WIIH w: Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.

PROBLEM

Inspekcja Handlowa (IH) jest wyspecjalizowanym organem kontrolnym powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. IH przeprowadza kontrole produktów, usług oraz działań przedsiębiorców, a także podejmuje czynności w zakresie ochrony interesów konsumentów, w szczególności przyjmuje skargi konsumenckie, podejmuje mediacje, prowadzi stałe polubowne sądy konsumenckie. Celem tych działań jest dążenie do stworzenia takiego rynku, w którym konsument będzie czuł się bezpiecznie.

IH tworzą Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK) oraz 16 wojewodów – działających przy pomocy wojewódzkich inspektoratów IH, będących kierownikami wojewódzkich inspektoratów IH wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

Prezes UOKiK określa kierunki działania Inspekcji oraz tworzy okresowe plany kontroli, odpowiada za organizację i koordynację kontroli o znaczeniu krajowym, wydaje wytyczne i zalecenia zapewniające jednolitość postępowania Inspekcji oraz nadzoruje ich

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

realizację, sprawuje także kontrolę nad realizacją zadań przez wojewódzkich inspektorów oraz organizuje szkolenia inspektorów. Do jego zadań należy także opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących problematykę należącą do zakresu działania Inspekcji oraz dokonywanie dla potrzeb organów administracji rządowej analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów. Prezes UOKiK prowadzi laboratoria kontrolno-analityczne Inspekcji.

Głównym zadaniem WIIH jest przeprowadzanie w oparciu o przepisy prawa (w tym unijnego) kontroli zgodności produktów, wyrobów oraz usług (także paliw) oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie tych kontroli. Ponadto wojewódzcy inspektorzy prowadzą: postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, poradnictwo konsumenckie, listy rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług, udzielają porad oraz organizują i prowadzą stałe sądy polubowne.

W postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Inspekcję Handlową co do zasady organem właściwym jest wojewódzki inspektor IH, natomiast organem wyższego stopnia jest Prezes UOKiK.

SYNTEZA

Zdaniem NIK organy IH zapewniły skuteczną ochronę praw konsumenckich. Przedstawiciele Inspekcji rzetelnie udzielali pomocy konsumentom w dochodzeniu ich praw, m.in. poprzez udzielanie porad oraz prowadzenie postępowań mediacyjnych. Zorganizowano i zapewniono funkcjonowanie stałych polubownych sądów konsumenckich, a po wdrożeniu dyrektywy dotyczącej alternatywnych metod rozstrzygania sporów rozpoczęto proces tworzenia stałych sądów polubownych oraz promocji tych metod w drodze publikacji poradników i informacji dotyczących spraw istotnych dla konsumentów.

NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w prowadzonych przez IH postępowaniach kontrolnych ani w wynikających z nich postępowaniach administracyjnych. Realizacja wydanych zaleceń pokontrolnych była na bieżąco monitorowana. Informacje i wnioski z przeprowadzonych kontroli podawano do publicznej wiadomości. Działania IH prowadzone były prawidłowo, zapewniając w nich ochronę interesów i praw konsumenta, pomimo że w okresie od 1 stycznia 2014 do 4 października 2016 r. Prezes UOKiK nie wywiązał się z ustawowego obowiązku opracowania dokumentu „Kierunki działania Inspekcji Handlowej”. Dokument taki został w dniu 5 października 2016 r. przesłany do WIIH. Nie określono jednak horyzontu czasowego jego obowiązywania.

W ślad za powierzeniem IH nowych kompetencji nie zapewniono jej dodatkowych środków finansowych na ich realizację. Dostępne środki budżetowe nie są wystarczające do równoczesnego utrzymania obecnej bazy laboratoryjnej oraz prowadzenia jej rozwoju. Niedobory finansowe są jednym z czynników wpływających na starzenie się kadry, brak płynnej wymiany pokoleniowej oraz trudności z pozyskaniem nowych, wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Usytuowanie WIIH w rządowej administracji zespolonej w województwie, pod zwierzchnictwem wojewodów, w sytuacji gdy merytoryczne zadania są realizowane pod nadzorem Prezesa UOKiK, zdaniem NIK, jest rozwiązaniem nieefektywnym. Zadania WIIH mają bowiem charakter ogólnopństwowy, przekraczający obszar województwa, natomiast finansowanie ich działalności prowadzone jest z budżetów wojewodów.

DOBRE PRAKTYKI

Sporządzanie i publikowanie przez Prezesa UOKiK rocznych sprawozdań z działalności Inspekcji Handlowej, pomimo nieustanowienia takiego obowiązku w żadnym akcie normatywnym.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK skierowała wnioski pokontrolne do Prezesa UOKiK o:

- podjęcie działań zapewniających terminową realizację zadań przez Prezesa UOKiK, w tym prowadzenia postępowań administracyjnych,
- zapewnienie rzetelności i spójności informacji umieszczanych w rocznych sprawozdaniach z działalności WIIH, poprzez weryfikację informacji przedstawianych przez WIIH.

Do wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej skierowano wnioski m.in. o:

- terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych zobowiązaniem do zapłaty zaległości pieniężnych (WIIH w Białymstoku);
- podjęcie działań ograniczających ryzyko nieterminowego załatwiania spraw w postępowaniach administracyjnych o nałożenie zobowiązań pieniężnych oraz nieinformowania stron o niezakończonym w terminie (WIIH w Gdańsku);
- podjęcie skutecznych działań zarządczych zapewniających terminowe wszczynanie postępowań windykacyjnych wobec dłużników (WIIH w Warszawie).

Wydierżawianie mienia komunalnego powiatów, obejmującego składniki majątkowe szpitali w Pszczynie, Białogardzie, Opatowie oraz Łasku Centrum Dializa sp. z o.o. z siedzibą w Sosnowcu

Delegatura w Katowicach

D/17/501

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości działania powiatów pszczyńskiego, białogardzkiego, opatowskiego oraz łaskiego w zakresie udostępniania mienia komunalnego na prowadzenie działalności szpitali.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w starostwach powiatowych w: Pszczynie, Białogardzie, Opatowie i Łasku, oraz w spółce komunalnej Regionalne Centrum Medyczne w Białogardzie sp. z o.o.

PROBLEM

Powiat obowiązany jest wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Do zadań powiatu należą m.in. zadania w zakresie promocji i ochrony zdrowia. Coraz więcej samorządów, z trudem radzących sobie z utrzymaniem równowagi finansowej i jednoczesnym zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania szpitala powiatowego prowadzonego w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub spółki komunalnej, decyduje się na wydierżawienie i oddanie nieruchomości szpitala lub ich części w dzierżawę, pod warunkiem kontynuacji udzielania świadczeń zdrowotnych w sposób nieprzerwany, z zachowaniem dotychczasowego zakresu, rozmiaru, profilu, jakości, dostępności i warunków ich udzielania.

Szpital w Białogardzie, Łasku, Opatowie i Pszczynie, których działalność była nierentowna, a ich długi rosły, zostały wydierżawione podmiotowi prywatnemu Centrum Dializa sp. z o.o. w Sosnowcu.

NIK podjęła się zbadania prawidłowości wydierżawiania szpitali stanowiących mienie komunalne. Kontrolę podjęto w odpowiedzi na wniosek, zgłoszony 11 października 2016 r. przez Głównego Inspektora Pracy, o przeprowadzenie kontroli dotyczącej realizacji umów dzierżawy i warunków wydierżawiania przez powiaty Centrum Dializa sp. z o.o. w Sosnowcu szpitali w: Pszczynie, Białogardzie, Opatowie i Łasku.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały, że po przejęciu prowadzenia szpitali przez Centrum Dializa zahamowany został przyrost ich zobowiązań, które wcześniej stanowiły obciążenie dla samorządów powiatowych. Mienie szpitali pozostało nadal w strukturze majątkowej jednostek samorządu terytorialnego lub spółki komunalnej, co w przypadku niezapewnienia przez dzierżawcę zadowalającej realizacji umów dzierżawy, w tym świadczenia usług zdrowotnych w wymaganym zakresie i na odpowiednim poziomie, umożliwia ponowne przejęcie szpitali przez wydierżawiających. Przyczyną zmian dokonywanych w organizacji szpitali powiatowych była ich zła sytuacja finansowa.

W wyniku zawarcia umów dzierżawy w powiatach pszczyńskim, łaskim, białogardzkim i opatowskim utrzymano nieprzerwane wykonywanie działalności leczniczej szpitali i ciągłość większości udzielanych świadczeń zdrowotnych.

W dwóch z czterech powiatów udostępnieniu mienia na prowadzenie szpitali przez Centrum Dializa towarzyszyły istotne nieprawidłowości, dlatego NIK negatywnie oceniła wydierżawienie mienia komunalnego w celu prowadzenia działalności szpitali w powiecie pszczyńskim i łaskim. Wydierżawienie mienia na prowadzenie przez dzierżawcę działalności leczniczej w szpitalu w powiecie pszczyńskim oraz łaskim zostało nienależycie przygotowane, w wyniku czego doszło tam do działań z naruszeniem prawa lub niezetelnych. Postanowienia umów dzierżawy w powiecie pszczyńskim, dotyczące wysokości czynszu oraz naliczenia kary umownej w przypadku odstąpienia lub rozwiązania umowy, były niezgodne z warunkami ustalonymi w wyniku przeprowadzonego tam konkursu na dzierżawcę szpitala. Także niezgodnie z warunkami ww. konkursu udostępniono dzierżawcy sprzęt i wyposażenie SPZOZ. W Łasku nie zapewniono rzetelnego ustalenia wysokości wywoławczej czynszu dzierżawnego udostępnianej nieruchomości.

W Białogardzie prawidłowo udostępniono mienie powiatowe szpitala dzierżawcy. Nie zapewniono jednak formalnego przekazania i ujęcia w księgach rachunkowych starostwa i spółki komunalnej zdarzeń gospodarczych dotyczących przekazania tej spółce inwestycji rozpoczętej przez powiat w obiekcie szpitala. Prawidłowo udostępniono mienie komunalne szpitala w Opatowie.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

W zawartych umowach dzierżawy ujęto postanowienia mające zabezpieczyć interesy powiatów, dotyczące udzielania świadczeń zdrowotnych, zapewniając m.in. dalsze nieprzerwane funkcjonowanie szpitali na ich terenie oraz pozyskiwanie przez wydzierżawiających przychodów z tytułu czynszu za dzierżawę.

W treści dwóch umów dzierżawy nie ujęto istotnych postanowień umożliwiających nałożenie kar umownych w przypadku naruszenia przez dzierżawcę warunków umów.

W dwóch z czterech powiatów wydzierżawiający nierzetelnie kontrolowali realizację postanowień umów dzierżawy. Nieprzeprowadzanie przez nich kontroli w szpitalach przyczyniło się do niezapewnienia realizacji przez dzierżawcę wszystkich zobowiązań zawartych w umowach dzierżawy, w szczególności dotyczących zakresu udzielanych świadczeń i prowadzonych inwestycji. W powiecie białogardzkim, mimo prowadzonych przez spółkę komunalną kontroli oraz działań podejmowanych w celu egzekwowania postanowień umowy, dzierżawca nie wywiązywał się w pełni z niektórych obowiązków określonych w umowie. Powiat opatowski, rzetelnie, zgodnie z postanowieniami umowy, egzekwował od dzierżawcy realizację jej postanowień.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na konieczność podjęcia działań przez organy powiatów:

- prowadzenia systematycznych kontroli przestrzegania realizacji postanowień umów dzierżawy, ze szczególnym uwzględnieniem ciągłości, zakresu i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych;
- zapewnienia skutecznego egzekwowania od dzierżawcy zobowiązań przyjętych w umowach dzierżawy, w szczególności dotyczących przedmiotu dzierżawy i jego ulepszenia.

DE LEGE FERENDA

NIK wniosła o podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu jednoznaczne rozstrzygnięcie w obowiązujących przepisach tego, czy dopuszczalne jest udostępnianie mienia powiatowego w celu prowadzenia z jego wykorzystaniem działalności leczniczej przez podmioty inne niż powiat lub powiatowa osoba prawna.

Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych

Delegatura w Katowicach

P/17/070

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy działania podejmowane przez organy administracji rządowej i samorządowej w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców wybranych miast były prawidłowe, gospodarne, efektywne i skuteczne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju, sześć urzędów marszałkowskich, 10 urzędów miast, starostwo powiatowe, 10 powiatowych urzędów pracy, 10 ośrodków pomocy społecznej.

PROBLEM

Zmiany gospodarcze w Polsce, w tym restrukturyzacja tradycyjnych gałęzi przemysłu, spowodowały utratę miejsc pracy. Konsekwencją powyższego były problemy finansowe i społeczne mieszkańców miast, w których zjawisko to nasiliło się najbardziej. W każdej z miejscowości dotkniętej skutkami przekształceń gospodarczych i społecznych powtarzał się następujący ciąg zdarzeń: upadek dominującego lokalnie przemysłu lub utrata statusu stolicy województwa, wzrost bezrobocia i depopulacja. Sytuacja wymagała wsparcia ze strony administracji publicznej. Rozwiązania programowane na szczeblu rządowym i samorządowym oraz podejmowane działania charakteryzowały się różną skutecznością, odzwierciedloną we wskaźnikach bezrobocia, sytuacji socjalnej i demografii. Koncentrowały się one na pomocy na rynku pracy, pomocy społecznej, zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnianiu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym. Przeprowadzona przez NIK w 2015 r. kontrola *Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia*, której celem była ocena działań administracji samorządowej oraz rządowej na rzecz ograniczenia występujących w tym mieście negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych restrukturyzacji przemysłu, wykazała, że działania te były podejmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i oparte na rzetelnym rozpoznaniu potrzeb, jednak wobec skali problemów okazały się nieskuteczne i nie przyniosły poprawy sytuacji życiowej mieszkańców.

Wiele problemów zidentyfikowanych w Bytomiu dotknęło także 10 wytypowanych do niniejszej kontroli miast: Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Siemianowice Śląskie, Tarnobrzeg, Wałbrzych, Zgierz, Żory. W każdym ze znanych przypadków miejscowości dotkniętych skutkami przekształceń gospodarczych i społecznych powtarzał się następujący ciąg zdarzeń: upadek dominującego lokalnie przemysłu lub utrata statusu stolicy województwa, wzrost bezrobocia i odpływ ludności.

SYNTEZA

W ocenie NIK działania organów administracji publicznej podejmowane w latach 2013-2016, w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, sprzyjały poprawie sytuacji życiowej ich mieszkańców. Dokumenty strategiczne i programowe przygotowane przez Ministra Rozwoju, samorządy województw oraz samorządy wszystkich skontrolowanych miast uwzględniały kierunki działań mających na celu poprawę tej sytuacji. W urzędach marszałkowskich zapewniono prawidłowość monitorowania postępów w realizacji zaplanowanych zamierzeń. Wszystkie objęte kontrolą samorządy miast podejmowały działania wspierające w różnorodny sposób przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy.

Jednocześnie Izba stwierdza, że choć pozytywne zmiany w badanych obszarach oraz poprawa wielu wskaźników są wyraźne, to jednak dynamika, tempo i skala zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej w miastach objętych kontrolą były różne.

Dla utrzymania pozytywnych tendencji i trendów niezbędna jest dalsza pomoc ze strony władzy publicznej, z jednoczesnym zwiększaniem skuteczności podejmowanych działań. Dotyczy to zwłaszcza aktywizacji osób długotrwale pozostających bez pracy, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym, a także zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które same nie są w stanie zapewnić mieszkania swoim rodzinom.

Nadal konieczne są działania ukierunkowane w szczególności na pomoc i aktywizację osób długotrwale pozostających bez pracy. Jak ustalono, podejmowane przez urzędy pracy działania aktywizujące były rutynowe i nieskuteczne wobec średnio 14,5% bezrobotnych, którzy byli na listach bezrobotnych przez wiele lat. Nieskuteczna aktywizacja była efektem m.in. braku zainteresowania tych osób podjęciem legalnego zatrudnienia, uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, występujących problemów rodzinnych i zdrowotnych. Oznacza to, że niezbędne jest wypracowanie nowych rozwiązań aktywizujących takie osoby.

Zwiększonej interwencji ze strony administracji publicznej wymagają też działania mające zapewnić miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi. To pozwoli na znalezienie i podjęcie pracy przez ich rodziców. W większości miast objętych kontrolą poprawił się dostęp do miejsc w przedszkolach. Odsetek dzieci w wieku 3 do 6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w miastach objętych kontrolą wzrastał, jednak tempo wzrostu było nieco mniejsze niż średnia w kraju.

Liczba miejsc w przedszkolach samorządowych wzrosła z ponad 35 800 w 2013 r. do ponad 36 700 w 2016 r. (37 870 miejsc w 2017 r.). W pięciu miastach (Łomża, Białystok, Chełm, Łódź, Tarnobrzeg) liczba miejsc w przedszkolach samorządowych na koniec 2016 r. pozwalała na zapewnienie opieki zgłoszonym dzieciom w wieku 3-6 lat, w pozostałych pięciu nie zdołano objąć opieką przedszkolną wszystkich zgłoszonych dzieci. Na tym tle gorzej wypada zapewnienie miejsc opieki dla dzieci do lat trzech. Mimo że w objętych kontrolą miastach liczba dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych, dla których organem prowadzącym jest samorząd, wzrosła na koniec 2016 r. do prawie 4600, tj. o 14,7% w odniesieniu do 2013 r., to tylko w Żorach i Łomży potrzeby w tym zakresie były zaspokojone. W 2017 r. liczba dzieci w żłobkach samorządowych wyniosła 4602.

Wśród najistotniejszych nierozwiązanych problemów wszystkich miast objętych kontrolą pozostawało niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niższych dochodach. W 2016 r. liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w przypadku ośmiu miast, była mniejsza niż w roku 2013. Jej wzrost wystąpił jedynie w Siemianowicach Śląskich i Zgierzu. Łączna liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w objętych kontrolą miastach, spadła o 8741 do poziomu 75 139 w 2016 r., tj. o ponad 10% (w całej Polsce o 7,1%). W 2017 r. liczba ta była jeszcze niższa i wynosiła 73 242. Było to skutkiem m.in. postępującej sprzedaży mieszkań komunalnych w poszczególnych gminach na rzecz ich dotychczasowych mieszkańców. Niedobór mieszkań był konsekwencją braku środków finansowych na nowe inwestycje.

Pomimo podejmowanych przez samorządy różnego rodzaju inicjatyw i przedsięwzięć miasta dotknięte skutkami zmian gospodarczych nie mogą być pewne swojej przyszłości. Co prawda wdrażane działania sprzyjały poprawie sytuacji życiowej obywateli, jednak w niektórych miastach skutki negatywnych zmian wywołanych przemianami gospodarczymi w latach 90. są na tyle głębokie, że wpływ podejmowanych działań na sytuację społeczeństw lokalnych był zróżnicowany.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do władz miast o:

- skuteczniejsze realizowanie zadań publicznych mających na celu przewyższanie trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin dotkniętych problemem długotrwałego braku zatrudnienia, poprzez bardziej efektywne wsparcie tych osób w zdobyciu pracy;
- zintensyfikowanie wysiłków dla zwiększenia możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich mieszkańców miast oraz pełniejsze zabezpieczenie potrzeb dotyczących zapewnienia opieki małym dzieciom, aby umożliwić ich rodzicom pogodzenie ról rodzicielskich i zawodowych;
- systematyczne monitorowanie postępów w realizacji założonych celów zawartych w dokumentach strategicznych i programowych oraz ukierunkowanie działań dotyczących pomocy społecznej w taki sposób, by środki publiczne nie tylko trafiały do potrzebujących wsparcia, ale też przyczyniały się do ich usamodzielnienia;
- podnoszenie jakości dokumentów dotyczących polityki społecznej, m.in. poprzez precyzyjne formułowanie celów i oczekiwanych wartości dla wskaźników przyjmowanych do oceny ich osiągnięcia, umożliwiającymi prawidłowe ich monitorowanie.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych – w związku z zawarciem w imieniu Gminy Miejskiej Żory umowy na wykonanie prac projektowych i budowlanych polegających na modernizacji budynku mieszkalnego, w wyniku czego zaciągnięto zobowiązanie w kwocie przekraczającej o 1 200 000 zł limit wydatków określony w zatwierdzonym planie finansowym Urzędu Miasta.

Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw

Delegatura w Kielcach

P/17/115

CEL KONTROLI

Ocena, czy podejmowane przez organy państwa działania w zakresie problematyki sukcesji przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne są prawidłowe i wystarczające.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą zostały objęte po trzy US oraz po jednym urzędzie miasta i urzędy marszałkowskie z terenu województw łódzkiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego.

PROBLEM

Polski system dziedziczenia jest oparty na regulacjach prawa spadkowego określonych w Kodeksie cywilnym. Powstały one w latach 60. ubiegłego wieku i dlatego ich celem nie było zapewnienie ciągłości funkcjonowania działalności gospodarczej osoby fizycznej, prowadzonej w tamtych latach w ograniczonym zakresie.

Wraz ze śmiercią osoby fizycznej zarejestrowanej w CEIDG następuje, zgodnie z obowiązującym prawem, szereg zdarzeń prowadzących do „wygaszenia” prowadzonego przedsiębiorstwa. Należą do nich m.in.: brak możliwości posługiwania się, choćby tymczasowo, firmą przedsiębiorcy, która identyfikuje w obrocie prawnym nie tylko jego, ale także jego przedsiębiorstwo, wygaśnięcie umów o pracę i – co do zasady – pełnomocnictw dla pracowników i współpracowników, wygaśnięcie niektórych umów cywilnoprawnych (np. umowy z kontrahentami), wygaśnięcie decyzji administracyjnych niezbędnych do prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej (np. koncesji, licencji i zezwoleń), brak możliwości płynnej kontynuacji rozliczeń podatkowych, w tym – posługiwania się numerem identyfikacji podatkowej NIP zmarłego przedsiębiorcy, trudności w dostępie do rachunku bankowego prowadzonego na potrzeby działalności przedsiębiorstwa i możliwości dokonywania z niego wypłat oraz obowiązek zwrotu pomocy publicznej otrzymanej na podstawie umów, które nie zostały jeszcze wykonane, w całości wraz z odsetkami od dnia jej przekazania przez podmiot finansujący. Likwidacja firmy, utrata miejsc pracy, utrata wpływów do budżetu to tylko niektóre istotne dla życia społeczno-gospodarczego państwa konsekwencje braku regulacji prawnych w tym obszarze.

Ewentualne wznowienie działalności przez następców prawnych zmarłego przedsiębiorcy wymaga uregulowania spraw spadkowych, rejestracji działalności, najczęściej pozyskania na nowo pracowników, kooperantów i klientów, a także uzyskania koniecznych pozwoleń i zgód organów administracji publicznej. Rozpoczęcie na nowo działalności przedsiębiorstwa może być więc odsunięte w czasie, niezależnie od woli spadkobierców zainteresowanych kontynuacją działalności przedsiębiorstwa. Trudności w przejęciu działalności przedsiębiorstwa oraz formalności związane z jej wznowieniem mogą wręcz zniechęcać następców prawnych do podjęcia odpowiednich działań.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Przedsiębiorczości i Technologii podjął właściwe i skuteczne działania mające na celu uregulowanie problemów związanych z sukcesją przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne. Zaprojektowane rozwiązania prawne umożliwiają następcom prawnym zmarłych przedsiębiorców kontynuowanie działalności gospodarczej do czasu ostatecznego uregulowania spraw spadkowych (działu spadku).

Minister w efekcie prowadzonych analiz prawidłowo zidentyfikował problemy, z jakimi zmierzyć się muszą spadkobiercy zmarłego przedsiębiorcy. Uznano, że istniejące regulacje w polskim systemie prawnym pozwalają jedynie na częściowe rozwiązanie tych problemów, a kwestia sukcesji przedsiębiorstwa osoby fizycznej, ze względu na przewidywane korzyści społeczne, wymaga kompleksowej regulacji prawnej. Przygotowywany projekt ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej był przedmiotem uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W ramach uzgodnień i konsultacji uwzględniano zgłaszane uwagi, które przyczyniły się do poprawy jakości planowanej regulacji.

Konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych potwierdziły wyniki kontroli NIK w urzędach skarbowych, urzędach miast oraz urzędach marszałkowskich. W urzędach skarbowych stwierdzono wiele przypadków przyjmowania oraz księgowania deklaracji podatkowych i wpłat zaległych zobowiązań podatkowych, składanych za zmarłych przedsiębiorców przez członków rodziny, biura rachunkowe, a także nieznanne osoby. Działania takie były niezgodne z przepisami prawa, umożliwiały jednak szybkie rozliczenie z fiskusem działalności zmarłego przedsiębiorcy, a tym samym stwarzały możliwość wcześniejszego rozpoczęcia działalności gospodarczej przez następców przedsiębiorcy z wykorzystaniem uzyskanego w drodze postępowania spadkowego majątku osoby zmarłej. W wyniku takich działań urzędy skarbowe ograniczały liczbę prowadzonych postępowań podatkowych i wydawanych na podstawie art. 100 ordynacji podatkowej decyzji dotyczących ustalenia zakresu odpowiedzialności lub uprawnień spadkobierców zmarłego przedsiębiorcy. Stwierdzono jednocześnie, że w sytuacji gdy w urzędach skarbowych wydawano ww. decyzje, część z nich obarczona była błędami. Skontrolowane urzędy miast i urzędy marszałkowskie informowały nt. śmierci przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie uprawnień wynikających z wydanych zezwoleń, koncesji i licencji oraz z wpisu do rejestru działalności regulowanej uzyskiwały najczęściej przypadkowo, zwykle od członków najbliższej rodziny. Jednocześnie obieg informacji w tym zakresie pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów nie był właściwy. Zarówno urzędy miast, jak i urzędy marszałkowskie nie wykorzystywały możliwości, jakie daje system CEIDG, dla ustalenia faktu śmierci przedsiębiorcy. Powyższe powodowało, że skontrolowane jednostki nie przekazywały do CEIDG, lub przekazywały ze znacznym opóźnieniem, informacji na temat uprawnień przedsiębiorcy wynikających m.in. z udzielonych zezwoleń i koncesji oraz o ich wygaśnięciu w przypadku śmierci przedsiębiorcy. Wynikało to również z niejednorodnych przepisów dotyczących obowiązku wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie uprawnień na skutek śmierci przedsiębiorcy, np. z wydanej koncesji, oraz z braku jednoznacznych wskazań, jakie informacje powinny zostać uwidocznione w systemie CEIDG.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie działań skontrolowanych urzędów marszałkowskich dotyczących umów o dofinansowanie projektów środkami UE w sytuacji śmierci beneficjenta. Istniejące w tych urzędach procedury pozwalały na zawarcie przez następcę prawnego zmarłego przedsiębiorcy umowy cesji i dokończenie przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE.

Uchwalona przez Sejm RP w dniu 5 lipca 2018 r. ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej rozwiązuje wiele problemów związanych ze śmiercią przedsiębiorcy i umożliwia zachowanie ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej w formie „przedsiębiorstwa w spadku” przez określony w ustawie okres, niezbędny do zakończenia postępowania spadkowego.

Wejście w życie ww. ustawy nie spełni jednak – zdaniem NIK – pokładanych w niej oczekiwań i nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z sukcesją, gdyż:

- nie przewidziano rozwiązań pozwalających przekazać przedsiębiorstwo zmarłego (rozumiane jako zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej) jego następcy prawnemu. W dalszym ciągu niezbędne będzie rozpoczęcie działalności gospodarczej na własny rachunek. Zdaniem NIK powinny istnieć rozwiązania umożliwiające następcom prawnym przejęcie „wprost” działalności zmarłego;

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

- nowe regulacje nie mają charakteru kompleksowego – pomijają problemy wynikające ze śmierci małżonka przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, jeżeli pomiędzy małżonkami istniał ustrój wspólności majątkowej;
- wprowadzany ustawą obowiązek zapłaty podatku od spadków i darowizn w sytuacji zaprzestania przez nabywcę własności przedsiębiorstwa działalności gospodarczej przed upływem dwóch lat od jego nabycia może istotnie ograniczyć korzystanie z przewidzianych tą ustawą instrumentów przez osoby potencjalnie zainteresowane kontynuowaniem działalności po śmierci przedsiębiorcy, zwłaszcza w przypadku osób z najbliższej rodziny zmarłego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii NIK skierowała wniosek dotyczący:

- wprowadzenia do ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej zmian, mających na celu likwidację skutków śmierci małżonka przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, jeżeli pomiędzy małżonkami istniał ustrój wspólności majątkowej;
- doprecyzowania projektowanego art. 4b ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn – dodawanego ustawą o zarządzie sukcesyjnym – w taki sposób, aby jednoznacznie z niego wynikało, że dotyczy on wyłącznie osób nieobjętych dyspozycją art. 4a ust. 1 tej ustawy;
- wprowadzenia dłuższego vacatio legis ustawy o zarządzie sukcesyjnym w celu umożliwienia dostosowania systemów informatycznych instytucji publicznych, które zgodnie z projektem tej ustawy będą egzekwować wywiązywanie się z zobowiązań publiczno-prawnych przedsiębiorstwa w spadku.

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, 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, jaki 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, to System Obsługi Dofinansowań i Refundacji zarejestrował spadek zatrudnienia niepełnosprawnych. Największą 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.

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. Malejące przychody PFRON z tytułu obowiązkowych wpłat zakładów pracy były główną przyczyną ograniczonych środków, które PFRON przekazywał samorządom na rzecz beneficjentów. Jednocześnie 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 poniesione na ten cel.

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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

- 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, dedykowane wyłącznie osobom niepełnosprawnym.

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 określeniu 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.

Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności

Delegatura w Łodzi

P/18/082

CEL KONTROLI

Ocena, czy funkcjonujący system nadzoru nad stosowaniem dodatków w żywności zapewniał odpowiednią jakość produktów spożywczych znajdujących się w obrocie oraz bezpieczeństwo zdrowotne konsumentów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz po osiem wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej, wojewódzkich inspektoratów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

PROBLEM

Zmieniający się tryb życia społeczeństwa przyczynił się także do zmiany nawyków żywieniowych, a tym samym wymagań co do produktów spożywczych. Dzisiejsi konsumenci oczekują od produktu obok właściwej wartości odżywczej i wysokiej jakości także atrakcyjnego wyglądu i długiego okresu przydatności do spożycia, bez zmniejszenia atrybutów smakowych. W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, ok. 70% diety przeciętnego konsumenta stanowi żywność przetworzona w warunkach przemysłowych, zawierająca substancje dodatkowe. Różnorodność asortymentu produktów żywnościowych, a co za tym idzie zwiększająca się konkurencja wśród producentów, wpłynęła na podwyższanie walorów tych produktów, głównie przez stosowanie tzw. dodatków do żywności. Te dodatkowe

substancje – oznaczane symbolem E (m.in. barwniki, konserwanty, emulgatory, wzmacniacze smaku), to substancje, które w normalnych warunkach nie są spożywane same jako żywność, ale są do niej dodawane celowo, ze względów technologicznych w trakcie produkcji, przetwarzania, przygotowywania, obróbki, pakowania, przewozu lub przechowywania i stają się bezpośrednio lub pośrednio składnikami produktu spożywczego. Wraz z dietą w ciągu roku przeciętny konsument spożywa ok. 2 kg tych substancji. Przyjmuje się, że substancje dodatkowe dozwolone do stosowania w żywności są bezpieczne dla zdrowia i życia człowieka. Niemniej jednak badania wskazują na zbyt duże spożycie niektórych z nich. Wśród konsumentów powstało zatem wiele obaw, odnośnie niekorzystnego wpływu dodatków na zdrowie. Na niepewność co do wartości produktów żywnościowych wpływa także opinia, że wzrastająca liczba tzw. chorób cywilizacyjnych jest wynikiem spożywania produktów wysoko przetworzonych, zawierających dodatkowe substancje chemiczne.

Stosowanie dodatków powinno być uzasadnione technologicznie, co oznacza, że danego produktu spożywczego, o określonych cechach, nie można wyprodukować w inny sposób, jak tylko z ich użyciem. Ponadto należy szczególnie podkreślić, że substancje dodatkowe nie mogą być wykorzystywane do ukrycia wad żywności wynikających z użycia do produkcji nieodpowiednich surowców, czy z zastosowania nieprawidłowych praktyk produkcyjnych. Organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności oraz zdrowie publiczne, szczególnie w zakresie zagrożeń zdrowia, nie monitorowały ani nie oceniały dotychczas ryzyka związanego z kumulacją dodatków w żywności, synergistycznym oddziaływaniem czy interakcjami substancji dodatkowych z innymi składnikami diety czy np. lekami.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że nadzór nad jakością żywności zawierającej substancje dodatkowe był nieskuteczny. Badania laboratoryjne próbek żywności prowadzone przez kontrolowane inspekcje ograniczały się do wybranych substancji dodatkowych, głównie z grupy substancji konserwujących i barwników. Nie wykonywano analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danej próbce żywności ani spodziewanych zafałszowań. Niewielki był zatem odsetek próbek zdyskwalifikowanych (zaledwie 0,3%). Tymczasem zlecone przez NIK badania próbek żywności wykazały nieprawidłowości w 14% próbek, jednakże poddanych pomiarom zarówno w zakresie jakościowym, jak i ilościowym, pod kątem obecności wszystkich substancji dodatkowych deklarowanych na etykiecie oraz niedeklarowanych, których można się spodziewać w danym rodzaju produktu.

Organy Inspekcji Sanitarnej nie weryfikowały procesów technologicznych i nie kwestionowały zasadności użycia w jednym produkcie nawet kilkunastu różnych dodatków do żywności. Nie kontrolowały także ani nie oceniały skutków kumulacji wielu substancji dodatkowych oraz ewentualnego ich działania synergicznego, utajonego, czy też możliwych negatywnych skutków interakcji z innymi składnikami diety. Główny Inspektor Sanitarny nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów/rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk. Działów w powyższym zakresie nie prowadziły też pozostałe kontrolowane organy – Inspekcja Handlowa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Tymczasem ze zleconych przez NIK ekspertyz wynika, że spożywanie niektórych dodatków do żywności może być szkodliwe dla zdrowia.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia bierną postawę Głównego Inspektora Sanitarnego wobec stwierdzonego narażenia populacji polskiej na przekroczenia ustalonych limitów pobrania z dietą wielu substancji dodatkowych. Działania Głównego Inspektora Sanitarnego ograniczały się do przekazywania raportów z badań do EFSA i Komisji Europejskiej. Na poziomie krajowym zaś nie inicjował, nie organizował i nie prowadził działań informacyjnych zmierzających do zaznajomienia społeczeństwa z potencjalnymi zagrożeniami. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że najbardziej narażone na przekroczenia ADI były dzieci do lat 10. Ze względu na niższą od dorosłych masę ciała pobranie z dietą np. azotynów, obecnych m.in. w wędlinach, parówkach, peklowanym mięsie, u najmłodszych dzieci wynosiło ponad 160% ustalonego limitu, a u 5% dzieci w wieku 1-3 lat kształtowało się na poziomie aż 562%. Istniejące w Unii Europejskiej i w Polsce ramy prawne dopuszczają stosowanie dodatków do żywności na szeroką skalę. Nie oznacza to jednak, że nie mogą być wprowadzane stosowne ograniczenia związane ze specyfiką lokalnego rynku żywnościowego. Przykładem może być Dania, która na swoim rynku znacznie ograniczyła stosowanie niektórych substancji dodatkowych.

W ocenie NIK obowiązujący system nadzoru nad jakością żywności, rozdzielający jakość handlową i zdrowotną, jest dysfunkcyjny. Trudno bowiem zaakceptować sytuację, w której właściwe organy realizują swoje zadania ustawowe bez uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa kontrolowanej żywności. Rozproszenie kompetencji poszczególnych inspekcji utrudniało też efektywną współpracę organów kontrolnych, zapewniającą eliminację wprowadzenia na rynek produktów spożywczych niespełniających norm w zakresie stosowania substancji dodatkowych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Działalność edukacyjna dotycząca stosowania dodatków do żywności, prowadzona przez Inspekcję Sanitarną w bardzo ograniczonym zakresie, była nieefektywna. W przypadku Inspekcji Handlowej działalność ta polegała na publikacji informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli i udzielaniu porad dla konsumentów i przedsiębiorców detalicznych. Główny Inspektor JHARS działalności edukacyjnej w zakresie spożycia żywności z dodatkami nie prowadził w ogóle.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Rady Ministrów o NIK wnioskowała o:

- podjęcie działań w celu wypracowania wspólnej, jednolitej dla wszystkich państw członkowskich UE metodologii gromadzenia informacji dotyczących spożycia i stosowania dodatków do żywności, o której mowa w art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1333/2008;
- podjęcie działań zmierzających do ustalenia odrębnych dla rynku polskiego limitów substancji dodatkowych, dla których występuje ryzyko przekroczeń, w drodze decyzji Komisji Europejskiej;
- utworzenie jednolitej, wyspecjalizowanej służby bezpieczeństwa żywności, kompetentnej do dokonywania oceny z punktu widzenia każdego elementu jakości produktu przeznaczonego do spożycia, w tym zarówno jakości zdrowotnej (po jej ustawowym zdefiniowaniu), jak i jakości handlowej.

Wnioski skierowane do Ministra Zdrowia dotyczyły:

- stworzenia właściwych warunków organizacyjnych, prawnych, finansowych do przeprowadzenia reprezentatywnych badań spożycia żywności przez populację polską oraz prowadzenia rzetelnego monitoringu spożycia z dietą substancji dodatkowych, opartego na danych dotyczących zastosowanych w produktach żywnościowych rzeczywistych poziomów tych substancji, celem identyfikowania zagrożeń i tendencji ich spożycia;
- zainicjowania działań zmierzających do stworzenia systemu oceny bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych w żywności, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu kumulacji wielu substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym czy kumulacji wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych negatywnych interakcji z innymi składnikami produktu, innymi składnikami diety, a także lekami;
- podjęcia inicjatywy ustawowego zdefiniowania pojęcia „jakość zdrowotna żywności” wraz z ustawowym przypisaniem kompetencji związanych z badaniem tej jakości jednolitej, wyspecjalizowanej służbie kontroli żywności (po jej utworzeniu, zgodnie z wnioskiem nr 3 kierowanym do Prezesa Rady Ministrów).

Do Głównego Inspektora Sanitarnego skierowano o:

- wykorzystywanie rzetelnie przeprowadzonych badań monitoringowych do oceny ryzyka narażenia populacji polskiej na poszczególne substancje dodatkowe oraz identyfikowania potencjalnych zagrożeń;
- kreowanie polityki świadomej konsumpcji (działania edukacyjno-informacyjne, debata publiczna, dyskusje w szerszym gronie ekspertów – autorytetów naukowych) i rzetelne informowanie ogółu społeczeństwa o korzyściach oraz zdiagnozowanych zagrożeniach wynikających ze stosowania substancji dodatkowych.

DE LEGE FERENDA

- Podjęcie działań legislacyjnych w zakresie zmian etykietowania produktów spożywczych, zawierających substancje dodatkowe, w kwestii wykazania rzeczywistego poziomu dodatku w danym produkcie, z jednoczesnym odniesieniem do maksymalnej wartości określonej dla tego dodatku w rozporządzeniu nr 1333/2008 oraz w odniesieniu do akceptowanego dziennego spożycia danej substancji dodatkowej.
- Podjęcie inicjatywy prawnego uregulowania obowiązku weryfikacji produktów spożywczych z punktu widzenia zasadności wykorzystania substancji dodatkowych.

Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy

Delegatura we Wrocławiu

P/18/103

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy gminy prawidłowo realizowały prawa i obowiązki związane z dziedziczeniem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Osiemnaście urzędów miast, z tego dziewięć miast na prawach powiatu i dziewięć urzędów miejskich.

PROBLEM

W polskim systemie prawnym obowiązuje zasada, iż prawa o charakterze majątkowym, w szczególności zaś prawo własności, przynależą do określonego podmiotu i co do zasady nie powinny wygasać wraz ze śmiercią osoby, której dotychczas przysługiwały. W świetle obecnie obowiązujących regulacji k.c. gminy i Skarb Państwa powołani są do spadku – w przypadku dziedziczenia ustawowego – w ostatniej kolejności, jako tzw. spadkobiercy przymusowi. W konsekwencji gminy i Skarb Państwa nie mogą odrzucić spadku, który nabywają z dobrodziejstwem inwentarza.

Na samorządach spoczywa bowiem obowiązek zarówno przyjęcia obciążonych długami spadków, jak i właściwego zagospodarowania odziedziczonych składników majątkowych. Mając powyższe na uwadze, szczególnie ważne jest rozpoznanie przez gminy możliwości pozyskania przysporzeń majątkowych, które mogą przyjąć na skutek dziedziczenia. Biorąc pod uwagę sytuację finansową sektora samorządowego oraz zadania przypisane gminom, za niezbędne należy uznać wykorzystywanie przez nie każdego dodatkowego źródła dochodów. Z informacji napływających do NIK wynika, że aktywność gmin w tym zakresie może być niedostateczna, przez co nie w pełni wykorzystują one potencjalne możliwości zwiększenia swojego majątku. Kwerenda informacji posiadanych przez NIK dowiodła braku pogłębionej wiedzy o funkcjonowaniu gmin w zakresie obejmującym dziedziczenie spadków.

SYNTEZA

Wszystkie skontrolowane gminy podejmowały działania związane z pełnieniem roli spadkobiercy. Z części praw i obowiązków odnoszących się do dziedziczenia wywiązywały się jednak nieprawidłowo.

Większość postępowań, w wyniku których dochodziło do dziedziczenia przez gminy, rozpoczynała się na wniosek innych podmiotów. Skontrolowane jednostki w niewielkim zakresie wykorzystywały powszechnie dostępne oraz przesyłane im przez uprawnione podmioty informacje wskazujące na możliwość dziedziczenia.

Część gmin nie wywiązywała się należycie z obowiązków wynikających z przyjęcia spadku. Nie doprowadzano bowiem do ustalenia stanu faktycznego aktywów i pasywów masy spadkowej. Nie określano tym samym precyzyjnie górnej granicy odpowiedzialności gminy za długi spadkowe, co rodziło ryzyko regulowania zobowiązań przewyższających wartość stanu czynnego spadku (aktywów).

Wystąpiły także przypadki braku dbałości o mienie spadkowe. W sześciu gminach nie podejmowano skutecznych działań w celu przejęcia władania nad spadkiem lub uzyskania wynagrodzenia za korzystanie z niego przez osoby niebędące spadkobiercami. Z kolei w ośmiu gminach nie ujawniono niezwłocznie w księgach wieczystych prawa do kilkudziesięciu nieruchomości, przez co narażano się na ryzyko odpowiedzialności za szkodę osoby trzeciej powstałą wskutek nieujawnienia tego prawa.

Skontrolowane gminy na ogół poprawnie prowadziły działania związane z zagospodarowaniem odziedziczonego majątku. Tylko w jednostkowych przypadkach dochodziło do opieszałości w jego efektywnym wykorzystaniu, niedochowania należytej staranności przy spłacie długów spadkowych oraz innych zobowiązań wynikających z postępowań spadkowych. Jednocześnie w większości gmin wystąpiły problemy z prawidłowym ewidencjonowaniem odziedziczonego majątku i długów spadkowych. W ewidencjach księgowych nie ujmowano związanych z tym wartości lub czyniono to w sposób niezgodny z prawem. W efekcie księgi rachunkowe 15 z 18 skontrolowanych gmin nie odzwierciedlały ich rzeczywistej sytuacji majątkowo-finansowej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Stwierdzone w większości skontrolowanych jednostek nieprawidłowości wskazują, że przyjęte w nich rozwiązania organizacyjne nie sprzyjały realizacji zadań związanych z dziedziczeniem. Niezidentyfikowanie w większości jednostek potencjalnych ryzyk związanych z dziedziczeniem lub marginalizowanie ich znaczenia spowodowało, że ustalone mechanizmy kontroli nie ograniczały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Niemal we wszystkich jednostkach nie realizowano zadań audytowych ukierunkowanych na sferę spraw związanych z dziedziczeniem.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski ukierunkowane w szczególności na rozważenie przez Ministra Sprawiedliwości:

- wprowadzenia rozwiązania polegającego na wydawaniu przez sąd z urzędu postanowienia o sporządzeniu spisu inwentarza wraz z postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku przez gminę (jeżeli spis inwentarza nie był wcześniej sporządzony);
- wprowadzenia zawitego terminu na sporządzenie spisu inwentarza dla gminy jako spadkobiercy;
- zagwarantowania możliwości prowadzenia egzekucji z majątku gminy przez wierzycieli spadkowych dopiero po sporządzeniu i otrzymaniu przez gminę spisu inwentarza.

Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia

Delegatura w Warszawie

P/18/100

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy gminy prawidłowo wynajmowały, dzierżawiły i użyczały nieruchomości komunalne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dziesięć gmin województwa mazowieckiego, w tym sześć gmin wiejskich, trzy gminy miejsko-wiejskie i jedna gmina miejska.

PROBLEM

Wraz z przeprowadzoną w latach 90. reformą samorządu terytorialnego gminy, jako podstawowe jednostki nowego podziału administracyjnego państwa, zostały wyposażone w majątek, który nie tylko stanowi podstawę ich samodzielności, ale również pozwala na realizację przydzielonych zadań publicznych. Podstawowym składnikiem mienia każdej gminy jest posiadany przez nią zasób nieruchomości.

W skład zasobu wchodzi nieruchomości gruntowe oraz lokale i budynki, o ile stanowią one odrębny od gruntu przedmiot własności. Nieruchomości mogą stanowić przedmiot obrotu, na przykład sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem, dzierżawę lub użyczenie.

Mimo iż gmina nie działa w celu osiągnięcia zysku, to jednak powinna dążyć do jak najlepszego wykorzystania posiadanych zasobów. Aktywna gospodarka nieruchomościami to nie tylko wykorzystanie nieruchomości gminnych w celu realizacji zadań publicznych, ale też działalność służąca społeczno-gospodarczemu rozwojowi gminy.

Problematyka gospodarowania nieruchomościami gminnymi była przedmiotem kontroli NIK w 2007 r. oraz 2011 r. Przeprowadzone kontrole dotyczyły różnych aspektów gospodarowania nieruchomościami gminnymi. W obydwu kontrolach stwierdzono nieprawidłowe wykorzystanie gminnego zasobu nieruchomości.

SYNTEZA

We wszystkich dziesięciu gminach objętych kontrolą realizacja zadań związanych z wynajmem i dzierżawą nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości odbywała się z naruszeniem, w różnym zakresie, przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o samorządzie gminnym.

W pięciu jednostkach ewidencje nieruchomości gminnych nie zawierały niektórych informacji określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, m.in. dotyczących zgłoszonych roszczeń do nieruchomości oraz toczących się postępowań administracyjnych i sądowych, przy czym w czterech z nich dane ujęte w ewidencjach były niespójne z wykazanymi w ewidencjach księgowych środków trwałych oraz w ewidencjach nieruchomości prowadzonych przez starostów. W konsekwencji wójtowie nie dysponowali pełną informacją o nieruchomościach będących własnością gmin.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

W siedmiu skontrolowanych gminach do końca 2017 r. wójtowie nie dopełnili ustawowego obowiązku opracowania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, które powinny stanowić podstawę gospodarowania tym zasobem.

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w blisko 30% zbadanych umów najmu lub dzierżawy nieruchomości, w odniesieniu do których należało sporządzić i opublikować wykaz informujący o możliwości najmu lub dzierżawy nieruchomości, wójtowie nie sporządzili takich wykazów, a w ponad 60% opublikowanych wykazów brakowało niektórych informacji wymaganych przepisami tej ustawy.

W czterech gminach wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości odbywało się na podstawie uchwał rad gmin podjętych z naruszeniem ustawowych przepisów w zakresie udzielenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu wynajmu i dzierżawy oraz ustalania stawek czynszu. Uchwały te nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę Mazowieckiego w trybie rozstrzygnięć nadzorczych.

W zawartych umowach najmu i dzierżawy gminy generalnie w sposób właściwy zabezpieczały swój interes prawny i ekonomiczny. Tylko w jednej jednostce w umowach dzierżawy nie zamieszczono postanowień dotyczących waloryzacji stawek czynszu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany przez GUS. Ponadto wójtowie dwóch gmin, wbrew warunkom określonym w zawartych umowach, nie dokonali w 2018 r. aktualizacji stawek czynszu, pomimo wzrostu ww. wskaźnika o 2%.

We wszystkich skontrolowanych urzędach dokonywano kontroli terminowości wpłat z tytułu należności z najmu i dzierżawy nieruchomości, aczkolwiek w czterech z nich stwierdzono nieprawidłowości świadczące o nierzetelnej realizacji tego obowiązku, co w trzech skutkowało przedawnieniem zaległości.

We wszystkich objętych kontrolą gminach prawidłowo użyczano nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości. Umowy użyczenia zawierane były głównie z podmiotami prowadzącymi działalność na rzecz mieszkańców gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych wskazują, iż wójtowie nie zapewnili rzetelnego nadzoru i monitoringu realizacji zadań w obszarze gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

DOBRE PRAKTYKI

W Urzędzie Gminy Stare Babice ewidencja nieruchomości była prowadzona w specjalistycznym programie komputerowym, którego integralną częścią była mapa ewidencyjna gminy, na której kolorem zielonym oznaczone były wszystkie nieruchomości będące własnością gminy. Powiększenie wybranego obszaru mapy powodowało wyświetlenie numeru ewidencyjnego działki. Program umożliwiał sprawdzenie wartości oddzielnie każdej działki gminnej oraz zsumowanie wartości aktualnego zasobu gminy. Analogiczne możliwości programu dotyczyły powierzchni działek będących własnością gminy. Istniała możliwość grupowania i sumowania różnych kategorii nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli nie wskazywały na zasadność formułowania wniosków do kluczowych organów państwa.

W informacji o wynikach kontroli sformułowano uwagę dotyczącą uchwał rad gmin, podjętych niezgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie udzielenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu wynajmu i dzierżawy oraz ustalania stawek wysokości czynszu, które nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę Mazowieckiego w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością gmin.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej

Delegatura w Olsztynie

P/18/088

CEL KONTROLI

Ocena, czy organy administracji publicznej zapewniły prawidłową i skuteczną rekultywację obszarów poeksploatacyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 24 starostwa powiatowe (po cztery starostwa w sześciu województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim).

PROBLEM

Rekultywacja terenów jest końcowym etapem wydobywania kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, a jej celem jest przywrócenie bądź nadanie gruntom nowych wartości użytkowych. Proces ten polega przede wszystkim na: odbudowie sieci niezbędnych dróg dojazdowych, właściwym ukształtowaniu terenu, uregulowaniu stosunków wodnych (budowie rowów odwadniających, zbiorników wodnych itp.), odtworzeniu warstwy glebowej, odbudowie biologicznej zboczy i skarp oraz zabezpieczeniu ich przed erozją.

Po zakończeniu lub zaniechaniu eksploatacji kopalni przedsiębiorcy nie zawsze są zainteresowani ponoszeniem kosztów ich rekultywacji. Rekultywacje prowadzone są często odrębnie dla poszczególnych działek, bez uwzględnienia zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Opuszczone wyrobiska stają się często nielegalnymi składowiskami śmieci, są źródłem zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych, a także miejscem nielegalnego pozyskiwania surowców. Stanowią też zagrożenie bezpieczeństwa, w przypadku gdy znajdują się w pobliżu osiedli mieszkaniowych.

Wyniki kontroli rozpoznawczej w Starostwie Powiatowym w Ostródzie, poprzedzającej przeprowadzenie niniejszej kontroli, wykazały nieprawidłowości w działalności pracowników starostwa odpowiedzialnych za realizację skontrolowanych zadań. Stwierdzono także, że wszystkie postępowania administracyjne dotyczące wydania w latach 2013-2017 decyzji w sprawie rekultywacji były prowadzone wyłącznie na wniosek osób zainteresowanych. Ponadto kontrola NIK wykazała, że ww. jednostka nie podejmowała działań zmierzających do egzekwowania wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, mimo że w niektórych przypadkach upłynął 5-letni termin jej wykonania.

SYNTEZA

Działania podejmowane przez skontrolowanych starostów, jako organów administracji publicznej, nie zapewniły skutecznej i prawidłowej rekultywacji obszarów po zaprzestaniu wydobywania kopalni. Nie wykonywali oni bowiem rzetelnie zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących rekultywacji gruntów. Postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych w ogóle nie były wszczynane z urzędu, a jedynie na podstawie wniosków przedsiębiorców. W konsekwencji w stosunku do 67 wyrobisk o łącznej powierzchni 375 ha nie wydano takich decyzji.

We wszystkich skontrolowanych starostwach odnotowano w okresie objętym kontrolą przypadki nierzetelnego określania warunków rekultywacji gruntów lub nieprzestrzegania przepisów k.p.a. Spośród 694 zbadanych decyzji, wydanych w latach 2013-2018 (I kwartał), w 129 (18,4%) stwierdzono nieprawidłowości, polegające głównie na braku wymaganych opinii oraz zobowiązaniu niewłaściwej osoby do wykonania rekultywacji, co świadczy o nierzetelności działań starostów w tym zakresie.

Starostowie nienależycie wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania, co najmniej raz w roku kontroli wykonania rekultywacji gruntów. W latach 2013-2017, spośród 585 wyrobisk, które powinny być nimi objęte, w ogóle nie przeprowadzono kontroli 206 z nich (35,2%). Rzadziej niż wynika z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych kontrolowano natomiast 213 wyrobisk (36,4%), a kontrole te nie zawsze były wykonywane rzetelnie. Pracownicy starostw, w większości przypadków (60% badanych), nie korzystali bowiem z dokumentacji rekultywacji gruntów, a także z urządzeń pomiarowych umożliwiających prawidłową weryfikację powierzchni terenów objętych rekultywacją. Skontrolowani starostowie nie egzekwowali od przedsiębiorców wykonania obowiązku rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, określonego w wydanych decyzjach. W 20 starostwach, pomimo niewywiązania się przedsiębiorców z obowiązku rekultywacji gruntów na terenie 89 wyrobisk (w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej), nie podjęto działań zmierzających do zastosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Czterech starostów (16,7%) nie skorzystało z możliwości naliczenia podwyższonej opłaty rocznej, mimo istnienia przesłanek w tym zakresie.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli wskazują również na potrzebę wzmocnienia nadzoru wojewodów nad realizacją przez starostów zadań dotyczących rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, które zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Skierowane w wystąpieniach pokontrolnych do starostów wnioski dotyczyły:

- prowadzenia z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji;
- niezwłocznego podejmowania działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli NIK wnioskowała o podjęcie przez Ministra Środowiska działań dotyczących:

- nałożenia obowiązku opracowania dokumentacji rekultywacji terenów poeksploatacyjnych w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorców wydobywających kopaliny na podstawie koncesji udzielonej przez starostę. Postanowienia § 162 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ruchu zakładu górniczego nakładają bowiem obowiązek sporządzenia takiej dokumentacji wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców realizujących rekultywację z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego.
- rozważenia wprowadzenia uregulowań pozwalających na zastosowanie sankcji finansowych, o których mowa w art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w przypadku niewykonania, w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, również w odniesieniu do gruntów klas IV (a i b) – VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W wyniku kontroli skierowano do Rzecznika Dyscypliny przy RIO w Bydgoszczy zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Starostwie Powiatowym we Włocławku.

Przygotowanie do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 w Polsce

Departament
Administracji Publicznej

P/17/114

CEL KONTROLI

Sprawdzenie, czy podjęto skuteczne działania na rzecz przygotowania do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju wyznaczonych w Agendzie 2030, ze szczególnym uwzględnieniem strategicznego projektu „Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”, stanowiącego część Celu 11 „Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rozwoju, które koordynowało proces przygotowań Polski do wdrożenia Agendy 2030 od 15 marca 2016 r. do 8 stycznia 2018 r. W dniu 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju zostało podzielone na dwa ministerstwa: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT), które koordynuje proces wdrażania w Polsce Agendy 2030, oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR), które kontynuuje zadanie koordynacji strategicznej projektu „Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”.

W związku z kontrolą w MPiT i MliR, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto również informacji u 107 prezydentów/burmistrzów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz u Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

PROBLEM

W 2015 r. 193 państwa ONZ, w tym Polska, przyjęły Agendę 2030, zawierającą 17 celów związanych z rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Tak szeroko opisana inicjatywa wymaga współpracy nie tylko rządów, ale i Najwyższych Organów Kontroli (NOK). Dlatego NIK włączyła się w monitorowanie wdrażania przez państwo Agendy. To największa kontrola NOK współpracujących w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Kontroli (INTOSAI). Uczestniczyło w niej ponad 70 NOK. Kontrola NIK trwała od początku stycznia do końca marca tego roku. Na bieżąco Izba wymieniała się doświadczeniami z NOK Indii i Indonezji. W maju 2018 r. w Nankinie w Chinach zespół kontrolny NIK wspólnie z innymi przedstawicielami NOK przeanalizował ustalenia kontrolne i projekty raportów krajowych. W czerwcu na spotkaniu prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej, z udziałem Sekretarza Generalnego INTOSAI, Polska i Słowacja zaprezentowały swoje kontrole.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest w Polsce podstawową zasadą wynikającą z Konstytucji. Wyzwania dotyczą nie tylko redukcji ubóstwa, walki z głodem czy zapewnienia zdrowia. Chodzi też o zrównoważone wykorzystanie środowiska naturalnego, ograniczenie nierówności społecznych czy zapewnienie dostępu do energii. Cele były realizowane w pięciu obszarach: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój, partnerstwo.

W Polsce rolę koordynacyjną w realizacji założeń Agendy 2030, w tym również Celu Zrównoważonego Rozwoju nr 11 *Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu*, pełniło Ministerstwo Rozwoju, a od 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT). Z realizacją tego celu Agendy 2030 związane jest przygotowanie *Pakietu dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR).

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały, że Polska podjęła skuteczne działania na poziomie krajowym w celu przygotowania do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. W Ministerstwie Rozwoju zostały zapoczątkowane, a następnie kontynuowane w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii, skuteczne działania na poziomie krajowym, które mogą zapewnić włączenie celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 do polityk krajowych na rzecz rozwoju. Wyznaczone zostały cele rozwojowe w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, które są spójne z celami zrównoważonego rozwoju przyjętymi wraz z agendą ONZ, budowane jest partnerstwo administracji rządowej z innymi interesariuszami na rzecz współzarządzania procesami rozwojowymi i realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz prowadzone są prace na rzecz doboru wskaźników mierzących postęp w realizacji celów. Zostały podjęte działania we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym dla zapewnienia monitorowania postępów realizacji celów zrównoważonego rozwoju przyjętych wraz z Agendą 2030.

Ministerstwo rozpoczęło przygotowywanie wieloszczeblowego systemu współdziałania instytucji państwa z samorządami województw i samorządami lokalnymi oraz partnerstwa w celu monitorowania i raportowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. Opracowana struktura organizacyjna będzie służyła włączeniu we współzarządzanie instytucji państwa, w tym organów konstytucyjnych, administracji rządowej i samorządu terytorialnego, także przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, środowisk akademickich oraz podmiotów prywatnych, w szczególności przedsiębiorców.

W Ministerstwie Rozwoju zostały także zapoczątkowane, następnie kontynuowane w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, skuteczne działania mające na celu przygotowanie oferty wspierania inwestycji rozwojowych dla miast średnich, które utraciły lub tracą swój potencjał społeczny i gospodarczy. Projekt strategiczny zakomunikowany w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* pn. *Pakiet działań dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, który wpisuje się w realizację zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich Agendy 2030, został opracowany pod kątem przygotowania odpowiednich struktur zarządczych oraz przebiegu realizacji zadania zgodnie z procesem projektowym obowiązującym w Ministerstwie.

Ministerstwo przygotowało zindywidualizowaną ofertę dla zdefiniowanych w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze. Zapewniono m.in. preferencje w kryteriach wyboru projektów w krajowych programach operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, usługi konsultacyjne w ramach inicjatywy realizowanej z Polskim Funduszem Rozwoju, dotyczące źródeł finansowania inwestycji, oraz objęcie wskazanych inwestycji wsparciem z Funduszu Inwestycji Samorządowych. W efekcie realizacji pakietu założono, że nastąpi zwiększenie wartości projektów finansowanych z Unii Europejskiej i liczba inwestycji w miastach średnich oraz że zwiększy się liczba miast średnich, które uzyskały wsparcie w ramach Funduszu Inicjatyw Samorządowych. Z informacji uzyskanych przez NIK od władarzy miast wynika, że są oni poinformowani o kierowanej do miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze ofercie finansowania inwestycji, na bieżąco monitorują i przystępują do ogłaszanych naborów projektów w ramach proponowanej oferty, biorąc pod uwagę zdiagnozowane potrzeby miasta i ustalone cele jego rozwoju. W kontrolowanej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

DOBRE PRAKTYKI

W ramach przygotowań do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 Polska opracowała rozwiązania, które mogą być przykładami dobrych praktyk/doświadczeń dla innych, np.: inicjatywę Ministra Rozwoju – Partnerstwo na rzecz wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w Polsce; organizowanie Krajowego Forum Interesariuszy; podejście projektowe (karta projektu Agenda 2030 w Polsce, karta projektu „Pakiet działań dla średnich miast”); partycypacyjny model przygotowania raportu na temat wdrażania celów zrównoważonego rozwoju (mapowanie działań, zespół ds. spójności Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju z Agendą 2030).

Najwyższa Izba Kontroli wskazała także na dobre praktyki w innych państwach, dotyczące rozszerzania zintegrowanego podejścia na poziomie lokalnym oraz zwiększania świadomości społeczeństwa w zakresie celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku kontroli NIK wskazała obszary, na które rząd powinien zwrócić szczególną uwagę, aby zapewnić skuteczne i spójne osiągnięcie celów Agendy 2030, dotyczące:

- tworzenia społeczno-institutionalnego partnerstwa na rzecz wdrażania Agendy 2030, które powinno być kontynuowane i intensyfikowane w celu włączenia jak najszerszego grona interesariuszy reprezentujących różne środowiska;
- promocji Agendy 2030 i upowszechniania celów zrównoważonego rozwoju;
- dostosowywania krajowych wskaźników do listy wskaźników przyjętych przez ONZ, aby zwiększać możliwość mierzenia postępu w realizacji celów i prowadzenia systematycznej oceny wyników kraju również na arenie międzynarodowej;
- prowadzenia kolejnych przeglądów postępów na szczeblu krajowym i lokalnym po przeglądzie w 2018 r. Systematyczne przeglądy mogą być podstawą do sformułowania zaleceń dotyczących dalszych działań na różnych szczeblach i mogą przyczyniać się w istotny sposób do skutecznego wdrażania Agendy 2030;
- intensyfikowania działań informujących o preferencjach oferowanych w projekcie dla miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze. Wskazane jest dalsze dostosowywanie oferty wsparcia dla miast średnich w ramach dostępnych programów europejskich i krajowych środków budżetowych.

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 (MC), Centralny Ośrodek Informatyki (COI), Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA (PWPW)

PROBLEM

System informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) służy prowadzeniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji dwóch kluczowych 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 i Policji.

CEPiK powstał w latach 2003-2004 na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), do roku 2010 rozbudowywano go o kolejne funkcjonalności. Ze względu na zawodną infrastrukturę i niewystarczającą 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 na 1 stycznia 2017 r.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

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).

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

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że pomimo podjętych w połowie 2016 r. działań naprawczych system CEPiK 2.0 nie był w należyty sposób przygotowywany, zarówno w okresie zarządzania przedsięwzięciem przez MSW, jak i MC, wskutek czego nastąpiło wydłużenie terminu udostępnienia wszystkich jego funkcjonalności o ponad dwa lata oraz wzrost kosztów realizacji o 42 mln zł. W wyniku ustaleń kontroli NIK negatywnie oceniła sposób budowy systemu 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. NIK negatywnie ocenia sposób realizacji CEPiK 2.0 przez Centralny Ośrodek Informatyki (COI) w latach 2013-2015. Według przyjętych założeń zlecenie realizacji CEPiK 2.0 COI miało skrócić czas budowy systemu, a także zmniejszyć koszty realizacji przedsięwzięcia. Pomimo zmian, wprowadzonych przez COI w 2016 r., nadal występowały istotne nieprawidłowości w realizacji CEPiK 2.0.

Natomiast Państwowa 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. W PWPW prawidłowo identyfikowano, oceniano i zarządzano ryzykami dotyczącymi dostosowywania systemów PWPW do współpracy z CEPiK 2.0.

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. W Ministerstwie Cyfryzacji nie podjęto należytych działań w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia o kwotę 42,3 mln zł wynagrodzenia dla COI z tytułu dodatkowych prac, a część tych prac nie miała charakteru prac dodatkowych i powinna być wykonana w ramach pierwotnej umowy.

Biorąc pod uwagę niskie zaawansowanie pozostałych do realizacji prac COI, NIK zauważyła, 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 Ministerstwie Cyfryzacji, do dnia zakończenia kontroli NIK, 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.

Zdaniem NIK budowa i wdrożenie tak rozbudowanego projektu informatycznego, jakim jest CEPiK 2.0 winny być poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności. 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.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK wniosowała 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.;
- podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie ostatecznego wynagrodzenia COI za prace określone w Aneksie nr 3 do Umowy 8/DEP/2013.

Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim

Delegatura w Białymstoku

P/17/062

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy elektroniczne zasoby informacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego są właściwie chronione.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęte zostały trzy starostwa powiatowe, 11 urzędów gmin (w tym jeden urząd miasta na prawach powiatu) oraz 11 ośrodków pomocy społecznej (w tym jeden w mieście na prawach powiatu).

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. wskazuje, że Polska jest najbardziej zagrożonym krajem w Unii Europejskiej pod względem ataków cyberprzestępców. Zagrożenia te można opisać za pomocą trzech podstawowych zagadnień składających się na bezpieczeństwo informacji, tj. utrata poufności, ograniczenie dostępności oraz naruszenie integralności informacji. Obecnie daje się zauważyć coraz bardziej celowe i wyrafinowane ataki na systemy informatyczne. Istotną 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.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła ochronę elektronicznych zasobów informacyjnych w skontrolowanych starostwach, urzędach gmin i ośrodkach pomocy społecznej z województwa podlaskiego. Podejmowane przez nie działania stały bowiem często w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa informacji i nie gwarantowały zabezpieczenia tych zasobów przed nieuprawnionym dostępem, przejęciem lub zniszczeniem.

Wprawdzie we wszystkich jednostkach opracowano wymaganą dokumentację i procedury dotyczące ochrony danych, jednak dokumenty te w 22 (z 31) podmiotach były nieaktualne (nie były aktualizowane nawet przez ponad 10 lat) lub niekompletne. Nie spełniały zatem wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne do przetwarzania danych osobowych.

W 19 jednostkach (61%) przyjęty sposób przechowywania oraz zabezpieczenia danych nie odpowiadał przepisom oraz przyjętym procedurom, przez co nie zapewniał im właściwej ochrony. W podmiotach tych nie sporządzano lub w niewłaściwy sposób tworzone kopie bezpieczeństwa baz danych, a nośniki, na których zapisywano kopie, oraz urządzenia przechowywano w sposób niegwarantujący im bezpieczeństwa. Niemal we wszystkich podmiotach nie monitorowano dostępu do informacji, a w ponad połowie pracownikom nadano uprawnienia administratora systemów operacyjnych wykorzystywanych przez nich komputerów. Z kolei w ponad 1/3 jednostek nie zapewniono środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp do danych elektronicznych.

W 12 (z 31) kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki umożliwienia pracownikom dostępu i przetwarzania danych w zbiorach danych osobowych, bez upoważnienia wydanego przez administratora danych osobowych (ADO), wymaganego art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych. Z reguły sytuacja taka dotyczyła od 1 do 25 osób, którym umożliwiono dostęp do kilku odrębnych zbiorów danych osobowych.

9 z 13 administratorów bezpieczeństwa informacji (ABI) nie realizowało swoich ustawowych zadań i obowiązków wynikających z art. 36a ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych oraz dokumentacji wewnętrznej jednostek. Często do pełnienia tej funkcji wskazywano bowiem pracowników merytorycznych jednostek, którzy w swoich zakresach obowiązków mieli realizację innych zadań, które wykonywali w pierwszej kolejności. 14 z 18 ADO nie realizowało obowiązków określonych w art. 36a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych, które winni wykonywać w przypadku niepowołania ABI. Nie dokonywali bowiem sprawdzeń zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych oraz nie nadzorowali opracowania i aktualizowania dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych, tj. polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Aż w 26 (z 31) skontrolowanych jednostkach nie przeprowadzono audytów wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji, chociaż wymóg corocznego ich przeprowadzania – określony w § 20 ust. 2 pkt. 14 rozporządzenia KRI – wszedł w życie już 31 maja 2012 r.

W 23 (z 31) jednostkach objętych kontrolą, wbrew przepisom § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI, nie zapewniono szkoleń wszystkim osobom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji, z uwzględnieniem zagrożenia jej bezpieczeństwa, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa, konsekwencji prawnych i środków zapewniających jej bezpieczeństwo.

W 19 (z 31) skontrolowanych jednostkach, mimo obowiązku wynikającego z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI, nie przeprowadzano okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji.

W 8 (z 31) jednostkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieodebraniu (lub odbieraniu z opóźnieniem) byłym pracownikom uprawnień w systemach informatycznych. Stanowiło to naruszenie obowiązku wynikającego z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI.

Przyczyną powstania nieprawidłowości była, w ocenie Izby, marginalizacja przez kontrolowane jednostki zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa informacji i ochrony przetwarzanych danych osobowych, a w opinii kierowników tych jednostek również brak środków na szkolenia i zakup nowej infrastruktury oraz brak w małych miejscowościach kadry posiadającej odpowiednie kwalifikacje.

Skala i istotność stwierdzonych nieprawidłowości rodzi uzasadnione obawy co do przygotowania jednostek objętych kontrolą do wdrożenia regulacji przewidzianych w nowej ustawie o ochronie danych osobowych oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), które weszły w życie 25 maja 2018 r.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do starostów, prezydentów miast, burmistrzów, wójtów i kierowników ośrodków pomocy społecznej o:

- nadawanie pracownikom uprawnień w systemach operacyjnych komputerów w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nich zadań;
- wprowadzenie odpowiedniej autoryzacji dostępu do posiadanych zasobów informatycznych, w tym podmiotom, które zdalnie uzyskują dostęp do infrastruktury jednostki, a także zawieranie w umowach z tymi podmiotami zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa;
- dokonywanie aktualizacji regulacji wewnętrznych uwzględniających zmiany w strukturze jednostki, prawie oraz otoczeniu zewnętrznym;
- przeprowadzanie obowiązkowych, corocznych audytów bezpieczeństwa informacji oraz okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji, a także podejmowanie działań stosownie do wyników tej analizy;
- monitorowanie dostępu do informacji poprzez bieżącą analizę zapisów w dziennikach systemów (logach);
- przeprowadzanie regularnych szkoleń osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń bezpieczeństwa informacji, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, odpowiedzialności prawnej oraz stosowania środków zapewniających bezpieczeństwo informacji;
- tworzenie, przechowywanie oraz testowanie kopii zapasowych posiadanych zasobów informacyjnych w celu zminimalizowania ryzyka utraty informacji;
- zapewnienie zabezpieczeń fizycznych infrastruktury informatycznej, uniemożliwiających dostęp osobom nieuprawnionym oraz zapewniających ochronę przed skutkami zdarzeń losowych (np. pożar, powódź, wichura);
- wdrożenie regulacji wprowadzonych z dniem 25 maja 2018 r. rozporządzeniem RODO, w szczególności w zakresie zapewnienia prowadzenia rejestru czynności przetwarzania danych;
- zapewnienie, aby osoby, które uzyskują dostęp do danych osobowych, posiadały stosowne upoważnienia ADO w tym zakresie.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z wynikami kontroli sporządzono 19 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zawiadomienia te dotyczyły głównie niezgłoszenia zbiorów danych osobowych do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przez administratorów danych w 17 jednostkach (siedmiu urzędach gmin, siedmiu ośrodkach pomocy społecznej i trzech starostwach) lub niedopuszczalnego przetwarzania danych, które nie były niezbędne do realizacji zadań w jednym urzędzie miejskim i jednym urzędzie gminy. Postępowania w tych sprawach zostały umorzone (sześć spraw) lub odmówiono ich wszczęcia (12 spraw), głównie ze względu na zmianę przepisów ustawowych (depenalizację zarzucanych czynów).

Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych

Delegatura w Poznaniu

P/17/094

CEL KONTROLI

Sprawdzenie, czy organy administracji publicznej podejmują skuteczne działania w celu dostosowania przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób starszych i niepełnosprawnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, urzędy marszałkowskie województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podlaskiego, śląskiego i świętokrzyskiego, oraz 24 urzędy gmin z terenu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego.

PROBLEM

Liczba osób starszych w Polsce systematycznie wzrasta: w 2014 r. osób w wieku 60 lat i więcej było 8,5 mln, co stanowiło 22% ludności Polski. Według prognoz GUS w 2030 r. ich udział wzrośnie do ponad 28%. Wraz ze wzrostem liczby osób starszych zwiększa się liczba osób zaliczanych do populacji osób niepełnosprawnych biologicznie, czyli takich, które z powodu problemów zdrowotnych mają ograniczoną zdolność wykonywania czynności. W 2014 r. w Polsce było 2,2 mln osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej, tj. 10,6% ogółu populacji w tej grupie wiekowej. Osoby te potrzebują takiego samego, jak osoby starsze, wsparcia dla samodzielnego i niezależnego funkcjonowania w życiu społecznym.

Aby stworzyć ku temu warunki, konieczne jest systematyczne usuwanie z przestrzeni publicznej barier utrudniających lub wręcz uniemożliwiających tym osobom samodzielne funkcjonowanie. Niezbędne jest wdrażanie rozwiązań architektonicznych i technicznych kompensujących ograniczenia związane z wiekiem, wspomagających osoby z ograniczoną sprawnością. Bez tego będą one wypychane z życia publicznego, marginalizowane i zdane na pomoc otoczenia. Rodzaj i stopień niepełnosprawności powinny być też brane pod uwagę przy opracowaniu i wdrażaniu metod ewakuacji z obiektów użyteczności publicznej. W przypadku zagrożenia brak procedur w tym zakresie może istotnie wpłynąć na ryzyko utraty zdrowia, a nawet życia osób z niepełnosprawnościami.

Dla poprawy jakości życia osób o specjalnych potrzebach, a także zapobieganiu ich społecznemu wykluczeniu i dyskryminacji, konieczne jest zaangażowanie administracji publicznej na wszystkich szczeblach. Polska zobowiązała się do podejmowania inicjatyw na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, ratyfikując w 2012 r. Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, gdzie jednym z zobowiązań jest stosowanie zasad tzw. uniwersalnego projektowania.

SYNTEZA

Osoby starsze i niepełnosprawne wciąż mają kłopot z dostępnością przestrzeni publicznej. Nie mogą swobodnie korzystać z muzeów, bibliotek czy ośrodków kultury. Gminy rozpoznały ich potrzeby, ale problemem jest wdrażanie rozwiązań spełniających te potrzeby – to podstawowe ustalenia kontroli NIK.

Kontrola wskazała, że żaden z 94 obiektów w 24 skontrolowanych gminach nie był wolny od barier lub niefunkcjonalnych rozwiązań, które uniemożliwiały osobom niepełnosprawnym swobodne korzystanie z tych obiektów. W większości budynków brakowało udogodnień dla osób niewidomych i słabowidzących: nie było informacji w alfabecie Braille'a, kontrastowych oznaczeń na schodach ani odmienną fakturę i kolorystykę nawierzchni, a tablice informacyjne były mało czytelne. W prawie 40% przypadków w 21 gminach dokumentacja projektowa, techniczna czy przetargowa nie uwzględniała rozwiązań dla osób z różnymi niepełnosprawnościami – koncepcje usprawnień dotyczyły głównie osób z niepełnosprawnością ruchową.

Przygotowując i realizując działania dotyczące dostosowania dla tych osób przestrzeni publicznej, gminy nie korzystały też ze specjalistycznego wsparcia z zakresu projektowania uniwersalnego. To spowodowało, że skontrolowane obiekty wybudowano, zmodernizowano lub wyremontowano w sposób niezapewniający pełnej dostępności dla osób z obniżoną sprawnością fizyczną lub sensoryczną. Większość skontrolowanych gmin nie opracowała strategii lub planu usuwania barier z przestrzeni publicznej, co w ocenie NIK świadczyło o nierzetelnym podejściu do zagadnienia poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Ponad 60% skontrolowanych obiektów użyteczności publicznej nie opracowało szczegółowych procedur na wypadek zagrożenia, ani sposobów i metod ewakuacji osób z różnymi niepełnosprawnościami. Żaden z obiektów nie dysponował specjalistycznym wyposażeniem do ewakuowania osób niepełnosprawnych (np. sygnalizacja naprowadzająca do wyjść ewakuacyjnych, rękawy ewakuacyjne itp.). W ocenie NIK problem z uwzględnianiem potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami w procedurach ewakuacji wynikał z niejasnych przepisów, które nie nakładają na zarządców obiektów wprost takiego obowiązku.

Ponad połowa skontrolowanych gmin nie opracowała planu ani kompleksowej strategii działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej. Zdecydowana większość skontrolowanych gmin (prawie 90%) nie prowadziła systematycznych audytów czy inwentaryzacji przestrzeni publicznej pod kątem występujących w niej barier, ograniczających dostępność osobom starszym i niepełnosprawnym.

NIK pozytywnie oceniła prace Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące podejmowanych inicjatyw ustawodawczych oraz wyznaczania kierunków działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych – Ministerstwo aktywnie uczestniczyło w opracowaniu rządowych programów i strategii działań służących zwiększeniu dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, a także opiniowało strategiczne dokumenty kształtujące politykę państwa w tym obszarze.

DOBRE PRAKTYKI

- W Łodzi, od października 2017 r., wprowadzono do stosowania na wszystkich etapach przygotowania i realizacji inwestycji, usług i innych działań na rzecz mieszkańców „Łódzkie standardy dostępności”. Opracowanie zawiera m.in. zbiór wytycznych decydujących o spełnianiu wymagań warunków dostępności przestrzeni miejskiej, wydarzeń i usług, w tym także cyfrowych. Standardy uwzględniają potrzeby osób starszych i z niepełnosprawnościami. Wprowadzono też wymóg akceptacji przez Rzecznika Osób Niepełnosprawnych działającego przy urzędzie.
- W Poznaniu funkcjonowały: miejska rada seniorów, komisja dialogu obywatelskiego oraz miejska społeczna rada do spraw osób niepełnosprawnych. Były to organy doradcze, opiniotwórcze i inicjujące liczne działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla mieszkańców tego miasta. Ich przedstawiciele uczestniczyli również w opiniowaniu inwestycji, działań i przedsięwzięć, w tym rekreacyjnych i kulturalnych, realizowanych w mieście. Prezydent Poznania powołał ponadto pełnomocnika do spraw osób niepełnosprawnych, do którego zadań należało m.in. koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym dostępności przestrzeni publicznej dla mieszkańców z niepełnosprawnościami.
- W Poznaniu, dla sprawdzenia skuteczności wdrożonych w mieście rozwiązań dla osób starszych i niepełnosprawnych, w 2016 i 2017 r. przeprowadzano systematyczny audyt m.in. przejść dla pieszych wraz z sygnalizacją świetlną i dźwiękową, miejsc parkingowych, miejskich jednostek kultury i obiektów sportowych. Przeprowadzono też audyt dostępności stron internetowych. W działania te były zaangażowane osoby starsze i niepełnosprawne. Wynik audytu posłużył m.in. do stworzenia mapy miejsc dostępnych oraz miejsc, w których nadal występowały bariery dla osób o ograniczonej sprawności.
- W Urzędzie Miasta Poznania kwestie dostępności przestrzeni publicznej dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami były tematem szkoleń z zakresu służby przygotowawczej. Dla urzędników organizowano też szkolenia z zakresu obsługi klientów niepełnosprawnych. W 2016 r. trzech pracowników Wydziału Urbanistyki i Architektury wzięło udział w warsztatach „Uniwersalne projektowanie w Metropolii Poznań – przestrzeń dostępna dla wszystkich”. Ponadto w 2017 r. Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych zainicjował cykl szkoleń dotyczących wdrożenia w mieście rozwiązań przyjaznych wszystkim użytkownikom przestrzeni publicznej. Szkolenia i konferencje, w których brali udział również przedstawiciele innych niż ww. wydziały, organizowano także w 2014 i 2015 r.
- Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy dla Dzieci Niewidomych w Owińskach – w czasie kontroli NIK był na etapie wprowadzania nowego systemu sygnalizacji pożaru, opartego m.in. na uruchomieniu dźwiękowego sygnału alarmowania w sposób zrozumiały dla osób z niepełnosprawnością umysłową, a także dźwiękowym naprowadzaniu w stronę drzwi ewakuacyjnych.
- Podczas przebudowy biblioteki publicznej w Sieradzu już na etapie przygotowania dokumentacji zaplanowano wyposażenie z myślą o osobach z różnymi niepełnosprawnościami. Projekt uwzględniał m.in. udogodnienia dla osób niedowidzących: urządzenie lektorskie „czytające” książki i dokumenty, różnego rodzaju lupy, urządzenia biurowe wyposażone w alfabet Braille’a i odtwarzacz audiobooków w wersji cyfrowej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

2. Administracja publiczna. Informatyzacja

- W budynku ratusza w Kaliszu zadbano, by wejście do niego było w pełni dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych – od wjazdu na miejsce parkingowe znajdujące się przy samym wejściu do budynku, przez samoobsługową platformę dla osób z niepełnosprawnością ruchową i wygodną pochylnię, aż po windę przystosowaną dla osób z ograniczoną sprawnością.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast NIK wnioskowała m.in. o opracowanie planów likwidacji barier występujących w przestrzeni publicznej oraz podjęcie działań w celu ich wyeliminowania, a do marszałków województw o rzetelne monitorowanie skuteczności realizowanych działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Do zarządzających skontrolowanymi obiektami użyteczności publicznej NIK skierowała natomiast wnioski o wypracowanie i wdrożenie zasad prowadzenia bezpiecznej ewakuacji osób z różnymi niepełnosprawnościami.

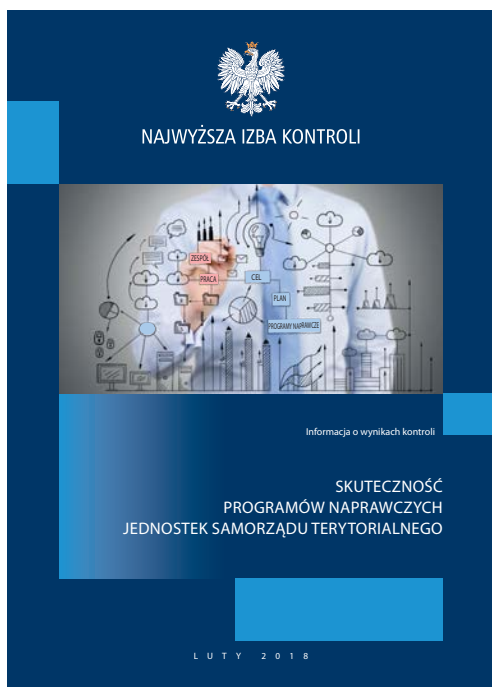
DE LEGE FERENDA

W związku z wynikami kontroli NIK wnioskowała do:

- Prezesa Rady Ministrów o: podjęcie działań, które zapewnią wprowadzenie do krajowych przepisów obowiązku stosowania zasady uniwersalnego projektowania produktów, środowiska, programów i usług, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a oraz lit. f Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i definicją uniwersalnego projektowania zawartą w art. 2 tej konwencji;
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o doprecyzowanie przepisów regulujących zasady ewakuacji z obiektów użyteczności publicznej, tj. § 6 ust. 1 i § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, tak aby wynikał z nich wprost obowiązek zapewnienia warunków i organizacji ewakuacji osób o ograniczonej sprawności, z uwzględnieniem specyfiki rodzaju i stopnia różnych niepełnosprawności, adekwatnie do istniejących w obiekcie rozwiązań przestrzenno-budowlanych, technologicznych, technicznych i jego wyposażenia.

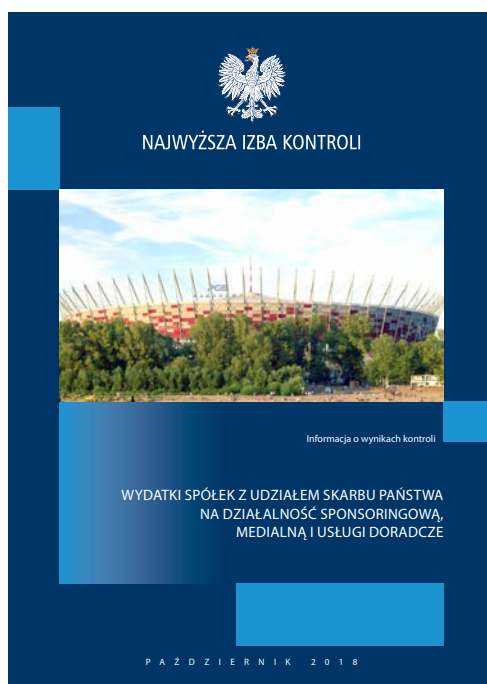
Finanse publiczne

Instytucje finansowe



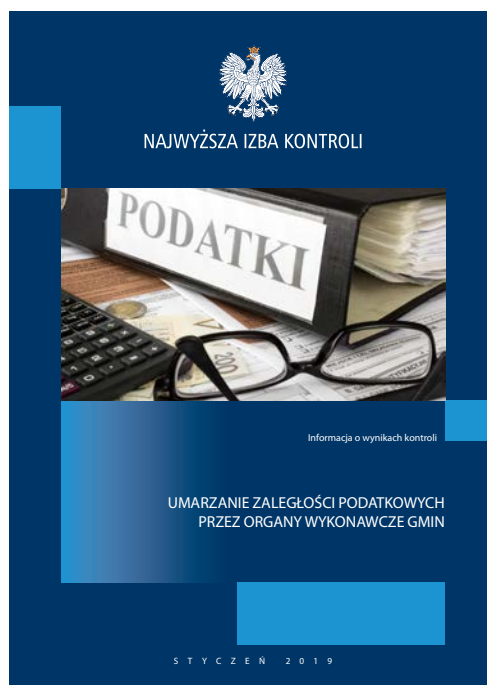
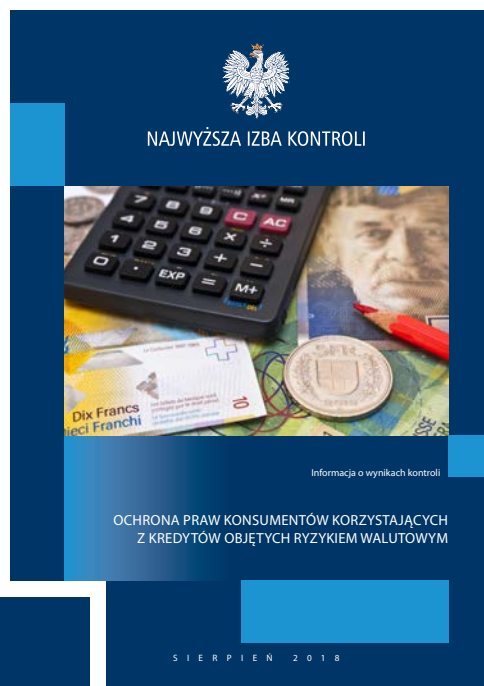
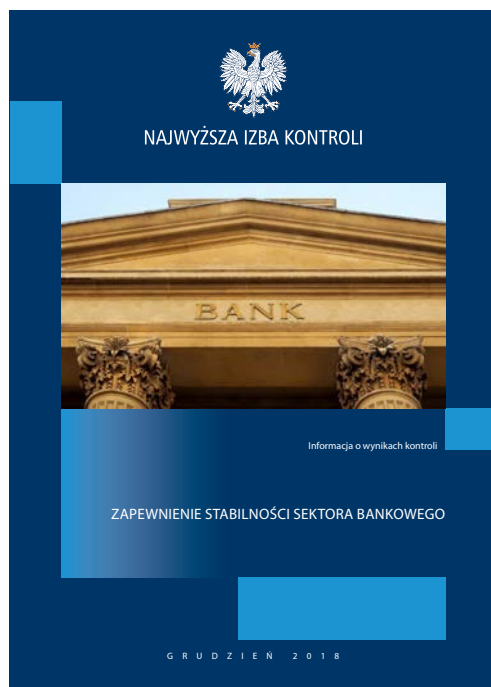
Finanse publiczne

Instytucje finansowe



Finanse publiczne

Instytucje finansowe



VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Finanse publiczne obejmują zjawiska i procesy gromadzenia oraz podziału środków pieniężnych będących w dyspozycji władz publicznych. Oba te aspekty funkcjonowania finansów publicznych obserwowane są przez Najwyższą Izbę Kontroli bardzo wnikliwie, a powodem tego wzmożonego zainteresowania jest ich fundamentalne znaczenie dla możliwości finansowania przez państwo jego zadań, a także ryzyko wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości w tym obszarze. W 2018 r. badania Izby skupiały się m.in. na poborze podatku od instytucji finansowych, przeciwdziałaniu wyłudzeniom VAT, sprawowaniu nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa, na działaniach służących stabilności sektora bankowego, a także ochronie praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Podatek od niektórych instytucji finansowych został wprowadzony z dniem 1 lutego 2016 r. Specjaliści wyrażali poważne obawy, że podatek ten w formie wprowadzonej w Polsce jest niedoskonały i bardzo podatny na jego obchodzenie. Zgłaszane były również obawy o negatywny wpływ wprowadzenia tego podatku na kondycję sektora bankowego i zachwiania rynkiem usług finansowych. Toteż celem głównym kontroli *Pobór podatku od instytucji finansowych* była ocena skuteczności wykonywania przez urzędy skarbowe i Ministra Finansów zadań w zakresie jego poboru. Wyniki kontroli wykazały, że zadania w tym zakresie wykonywane były skutecznie, chociaż dochody z podatku na 2016 r. były przeszacowane. Skuteczność uległa poprawie w 2017 r. – wykonanie dochodów wyniosło 4 341,2 mln zł, tj. 110,3% planu.

Minister Finansów monitorował i analizował dane w zakresie wykonania dochodów z podatku. Analizował również zagrożenia mogące mieć wpływ na realizację podatku. Nie było jednak elementów nadzoru, które zapewniłyby jednolity sposób zarządzania podatkiem w urzędach skarbowych. Brak mechanizmu zarządzania podatkiem miał wpływ na odmienne postępowanie urzędów skarbowych rozliczających podatek, nie wystąpiły jednak negatywne skutki. NIK nie stwierdziła wykorzystywania krótkoterminowych zakupów skarbowych papierów wartościowych do optymalizacji podatkowej przez banki krajowe, a wprowadzenie podatku nie wpłynęło negatywnie na stabilność instytucji finansowych.

Po przeprowadzonej kontroli Izba wskazała, że Minister Finansów, wprowadzając nowy podatek, przy relatywnie niewielkiej grupie podmiotów objętych podatkiem i urzędów pobierających podatek (głównie wyspecjalizowane urzędy skarbowe), powinien wprowadzić mechanizm zarządzania podatkiem.

Polska należy do państw, w których problem uszczuplania dochodów podatkowych z tytułu VAT w ostatnich latach był szczególnie wyraźny. W latach 2013-2015 na szeroką skalę występowało zjawisko wyłudzenia VAT. Najgroźniejsze było tworzenie przez oszustów struktur, by pozorować przepływ towarów między krajami UE i wyłudzać podatek. Nasilało się zjawisko wykorzystywania fikcyjnych faktur. Realizując kontrolę *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Izba podjęła badanie skuteczności i rzetelności działań organów podatkowych w uniemożliwianiu wyłudzeń podatku VAT.

Wyniki kontroli przekonują, że poprawiła się skuteczność aparatu skarbowego w zapobieganiu wyłudzeniom podatku VAT. W 2017 r. dochody z podatku od towarów i usług były o 24%, czyli o 30 mld zł, wyższe niż w 2016 r. Było to efektem dobrej koniunktury, ale też wprowadzonych zmian i narzędzi, które poprawiły jego ściągalność. Ministerstwo Finansów konsekwentnie wdrażało zmiany legislacyjne i organizacyjne, mające przeciwdziałać wyłudzeniom podatku od towarów i usług. Jedną z ważniejszych zmian było wprowadzenie obowiązku comiesięcznego przysyłania przez podatników informacji o prowadzonej ewidencji zakupu i sprzedaży VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego (JPK_VAT) oraz obowiązku przysyłania na żądanie organu podatkowego całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych. Na podstawie danych z JPK_VAT w Ministerstwie Finansów prowadzono analizy w celu identyfikacji podmiotów podejrzanych o nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych, w szczególności o udział w oszustwach karuzelowych. Analizowane były przede wszystkim podmioty, które wykazywały wysokie zwroty podatku VAT.

Izba podkreślała jednocześnie, że niski był poziom wpłat podatku wymierzonego po kontrolach zarówno urzędów skarbowych, jak i urzędów celno-skarbowych, a przed 1 marca 2017 r. urzędów kontroli skarbowej. Podatek wymierzany był w dużej części podmiotom działającym w sposób fikcyjny, które na etapie kontroli nie prowadziły już działalności, a kontakt z nimi był utrudniony lub nie było go wcale. Decyzje wydawane były często tzw. słupom, które jedynie firmowały fikcyjną działalność. W rezultacie w niewielkiej części udawało się odzyskać wyłudzony VAT.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Wyniki kontroli wskazały m.in. na potrzebę zintensyfikowania prac w zakresie przygotowania oraz wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych do analizy obszarów wysokiego ryzyka oraz typowania podmiotów do kontroli w celu usprawnienia oraz przyspieszenia reakcji służb podległych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej na rozpoznane zagrożenia, a także wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników i spraw karnych skarbowych, w tym wszczynania postępowań przygotowawczych. Izba apeluje też o szybkie wdrażanie kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie procederu wyłudzenia VAT, jeżeli dotychczas wprowadzone będą niewystarczające.

Ordynacja podatkowa przyznaje organowi podatkowemu możliwość umorzenia w całości lub części zaległości podatkowej. Decyzja ta ma charakter uznaniowy. Największe kontrowersje budzą ulgi przyznawane przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast, w zakresie podatków i opłat lokalnych. W latach 2013-2015 gminy umorzyły zaległości podatkowe w łącznej kwocie 411 mln zł. Kontrola *Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin* oceniła rzetelność i zgodność z prawem prowadzonych przez organy podatkowe gmin postępowań podatkowych w sprawie umorzenia zaległości podatkowych.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że samorządy zbyt uznaniowo umarzają zaległości. W większości skontrolowanych jednostek postępowania prowadzono niezgodnie z prawem i nierzetelnie. Urzędnicy niewłaściwie gromadzili materiał dowodowy, nie dochowując terminów oraz nie przestrzegając jawności postępowań. Kontrola wykazała ponadto, że samorządy nagminnie łamią zapisy ordynacji podatkowej przy umarzaniu zaległości podatkowych. Uregulowań nie przestrzegało 21 spośród 24 skontrolowanych gmin. Nieprawidłowości ujawniono w 36% postępowań podatkowych (672), a po ich zakończeniu wydano decyzje umarzające zaległości podatkowe na kwotę 21,6 mln zł, która stanowiła aż 66% kwoty badanych umorzeń.

Najwyższa Izba Kontroli, odnotowując występowanie tych nieprawidłowości, wnioskowała do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o wprowadzenie przez organy wykonawcze gmin skutecznych narzędzi ograniczających skalę nieprawidłowości w postępowaniach podatkowych, a zwłaszcza o zapewnienie lepszej znajomości przepisów podatkowych przez pracowników zajmujących się sprawami związanymi z przyznawaniem ulg w podatkach lokalnych i zintensyfikowanie weryfikacji projektów decyzji indywidualnych przez obsługę prawną urzędów gmin. Prezesi regionalnych izb obrachunkowych powinni zadbać, aby w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego podjąć działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań podatkowych.

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do realizacji programów naprawczych, gdy pogarsza się ich sytuacja finansowa. W latach 2012-2017 odnotowano sześciokrotny wzrost liczby samorządów w trudnej sytuacji ekonomicznej. W związku z tym NIK przeprowadziła kontrolę *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego*, stwierdzając w jej trakcie, że na koniec realizacji programów naprawczych większość tych jednostek spełniała relacje określone w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych. Oznaczało to, że prawie wszystkie analizowane programy naprawcze przyniosły efekt w postaci poprawy sytuacji finansowej samorządów. Badane jednostki samorządu prawidłowo identyfikowały przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej.

W większości kontrolowanych programów naprawczych nie określono jednak efektów finansowych części przedsięwzięć naprawczych 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.

W wyniku kontroli NIK wystosowała wnioski skierowane do prezesów regionalnych izb obrachunkowych, by organy te precyzyjniej weryfikowały zgodność programów naprawczych z wymogami ustawy o finansach publicznych oraz by zwracały szczególną uwagę w trakcie opiniowania programów naprawczych na rzetelność planowanych przedsięwzięć naprawczych w zakresie terminów ich realizacji, zakładanych efektów finansowych i sposobu ich obliczenia.

Troska o prawidłowe wydatkowanie środków publicznych jest jednym z podstawowych zadań NIK. Kontrola *Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych* upoważniła Izbę do stwierdzenia, że 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, stwierdzono również,

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

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 Prawa zamówień publicznych w przypadku zakupów nieprzewidywalnych.

Izba otrzymywała sygnały o licznych nieprawidłowościach w sferze zarządzania spółkami Skarbu Państwa i nadzoru właścicielskiego. Także podczas wystąpień sejmowych prezentujących tzw. audyt za lata 2007-2015 członkowie Rady Ministrów wskazywali na liczne nieprawidłowości związane z zarządzaniem spółkami z udziałem SP oraz nadzorem właścicielskim nad nimi. Istotą przeprowadzenia kontroli *Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* było zatem dokonanie oceny, czy nadzór sprawowany przez reprezentantów Skarbu Państwa nad spółkami z jego udziałem zapewniał realizację interesu publicznego. Przepisy likwidujące Ministerstwo Skarbu Państwa weszły w życie 1 stycznia 2017 r. Rolę koordynatora polityki właścicielskiej przejął prezes Rady Ministrów, który nadzór nad poszczególnymi spółkami przekazał właściwym ministrom, agencjom rządowym i pełnomocnikowi rządu. Zmiana modelu sprawowania nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa miała w założeniu doprowadzić do poprawy efektywności ich działania i ujednolicenia zasad nadzoru. Trzeba jednak zaznaczyć, że reforma nie doprowadziła do pełnego ujednolicenia nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, ponieważ ustawa nie dotyczy ok. 60 spółek, nad którymi nadzór jest sprawowany na podstawie przepisów szczególnych.

Kontrola wykazała, że brak opracowanych zasad nadzoru właścicielskiego, następnie przyjętych i przekazanych do stosowania przez podmioty nadzorujące spółki z udziałem Skarbu Państwa, sprzyjał powstaniu ryzyka, że wykonywanie w różny sposób praw z akcji lub udziałów należnych Skarbowi Państwa będzie wykonywane w różny sposób. Po likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa, w resortach, które przejęły nadzór nad spółkami, do połowy 2017 r. nie powstały żadne nowe inicjatywy restrukturyzacyjne, konsolidacyjne, holdingowe lub inne, zmierzające do realizacji wspólnych przedsięwzięć, efektywniej wykorzystujących posiadane zasoby – a było to celem ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Do połowy 2017 r. w żadnym z resortów nie zainicjowano nowych programów naprawczych wobec nadzorowanych spółek. Po likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa z końcem marca 2017 r. zamknięto dostęp do jego zasobów archiwalnych. Kontrola wykazała, że nie przejęto z byłego MSP dokumentów zawierających koncepcje, analizy i programy wobec spółek, grup kapitałowych lub branż. Stąd m.in. wniosek NIK do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań, których skutkiem będzie udostępnienie zasobów archiwów byłego MSP podmiotom, dla których niezbędne dla sprawowania skutecznego nadzoru nad spółkami SP są dane zawarte w dokumentach zgromadzonych w archiwum byłego MSP. Nadto NIK sugerowała Radzie Ministrów rozważenie objęcia ujednoliconym nadzorem, koordynowanym przez Prezesa Rady Ministrów, wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Wydatki na cele promocyjne, w tym na sponsoring i zakup medialnych usług reklamowych oraz na zakup usług doradczych, konsultingowych i eksperckich, stanowią stałą pozycję w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza przez dużych przedsiębiorców. Z punktu widzenia interesu publicznego zasadniczą kwestią jest uzyskiwanie przez spółki działające z udziałem Skarbu Państwa wymiernych efektów promocyjno-wizerunkowych z działalności sponsoringowej oraz uniknięcie niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków na usługi konsultingowe. Właśnie dokonanie oceny, czy wydatki na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze ponoszone przez spółki Skarbu Państwa są zgodne z obowiązującymi zasadami i gospodarne, było powodem podjęcia przez Izbę kontroli *Wydatki spółek Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze*.

Skontrolowanych 20 spółek Skarbu Państwa wydało ponad 1,5 mld zł na działalność sponsoringową oraz zakup usług doradczych i medialnych. Większość z nich, mimo wydatkowania ogromnych sum, nie przestrzegała ustanowionych przez siebie zasad i procedur w tym zakresie. Do najważniejszych nieprawidłowości NIK zaliczyła prowadzenie sponsoringu pomimo ujemnego wyniku finansowego, sponsorowanie przedsięwzięć, które nie zostały ujęte w planach, a także niegospodarne wydawanie środków. Izba zwróciła też uwagę, że spółki Skarbu Państwa tworzące Polską Fundację Narodową, która miała wspierać promocję polskiej gospodarki, a przez to ułatwiać fundatorom osiągnięcie celów biznesowych, praktycznie nie mają wpływu na jej działania. Jest to o tyle niepokojące, że zgodnie ze statutem spółki te mają przelać na konto Fundacji ponad 633 mln zł w ciągu 10 lat (do 2026 r.).

W rezultacie przeprowadzonej kontroli Izba wnioskuje do ministrów wykonujących prawa z akcji w spółkach działających z udziałem Skarbu Państwa o doprowadzenie, poprzez działania przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek, do ścisłej kontroli przestrzegania przez zarządy wewnętrznych uregulowań dotyczących działalności sponsoringowej oraz zakupów usług doradczych i medialnych. Natomiast do zarządów spółek fundatorów Polskiej Fundacji Narodowej –

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

o podjęcie poprzez przedstawicieli w Radzie Polskiej Fundacji Narodowej działań zapewniających bieżące otrzymywanie pełnych informacji o zrealizowanych, bieżących i planowanych działaniach tej Fundacji oraz o sposobie rozdysponowania środków wpłacanych przez fundatorów. NIK wnioskowała też o rozważenie wzmocnienia statutowych obowiązków informacyjnych PFN wobec spółek, które ją utworzyły.

Od listopada 2015 r. w Polsce funkcjonują dwie formy nadzoru nad sektorem bankowym – makroostrożnościowa i mikroostrożnościowa. Obie formy nadzoru łącznie obejmują działania zarówno na rzecz utrzymania stabilności pojedynczych instytucji finansowych oraz wypełniania przez nie wymogów regulacyjnych, jak i stabilności oraz bezpieczeństwa całego systemu finansowego. Zasadniczym celem kontroli *Zapewnienie stabilności sektora bankowego* było zbadanie, czy członkowie Komitetu Stabilności Finansowej rzetelnie wypełniali obowiązki ustawowe w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego oraz w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego nad poszczególnymi instytucjami sektora bankowego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że w okresie objętym kontrolą – tj. od listopada 2015 r. do listopada 2017 r. – Narodowy Bank Polski i Minister Finansów rzetelnie wykonywali swoje zadania nadzorcze w kluczowych aspektach dla zapewnienia stabilności sektora bankowego. Mimo to NIK zwróciła uwagę, że Minister Finansów jako podmiot odpowiedzialny za implementację prawa Unii Europejskiej w obszarze instytucji finansowych przyczynił się do przyjęcia wymaganych aktów prawnych z opóźnieniami. Działania Komisji Nadzoru Finansowego także nie były wolne od nieprawidłowości. NIK stwierdziła bowiem, że Komisja m.in. podejmowała za mało działań nadzorczych wobec banków spółdzielczych. Zdarzały się nawet przypadki braku skutecznej reakcji na nieprawidłowości w tych bankach. Urząd Komisji nie nadzorował także w sposób wystarczający pracy kuratorów bankowych oraz nie przestrzegał zasad doboru kandydatów na to stanowisko. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że skontrolowane podmioty, tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego, w kluczowych aspektach z punktu widzenia stabilności całego sektora bankowego rzetelnie wykonywały swoje zadania z zakresu nadzoru makro- i mikroostrożnościowego.

Po przeprowadzonej kontroli Izba sformułowała wnioski *de lege ferenda*, wskazując na potrzebę rozważenia podjęcia działań legislacyjnych w celu wyeliminowania wątpliwości związanych z wyliczaniem kwot podnoszących kapitał banku relatywnie do sytuacji w poszczególnych bankach oraz wprowadzenia przepisów umożliwiających Komisji Nadzoru Finansowego oddziaływanie dyscyplinujące na kuratorów, dla zapewnienia skuteczności i efektywności wdrażania programów postępowania naprawczego i programów naprawy przez bank. W ocenie NIK niezbędne jest także kontynuowanie dotychczasowych działań skierowanych na wzmacnianie stabilności banków komercyjnych, w tym w szczególności realizujących programy postępowania naprawczego, oraz zintensyfikowanie działań na rzecz wspierania stabilności banków spółdzielczych.

W latach 2005-2010 banki masowo udzielały kredytów mieszkaniowych indeksowanych do walut obcych i denominowanych w walutach obcych. Popularność tych kredytów miała szereg przyczyn. Do najważniejszych z nich należały znacznie niższe oprocentowanie tych kredytów od oprocentowania kredytów złotych, umocnienie złotego i oczekiwania na dalszą aprecjację polskiej waluty oraz boom na rynku nieruchomości, wynikający m.in. ze wzrostu zamożności społeczeństwa i znacznej skali niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Zawartych zostało blisko milion umów kredytów objętych ryzykiem walutowym. Ich wartość w szczytowym okresie (w 2011 r.) sięgnęła niemal 200 mld zł. Celem kontroli *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym* było zbadanie, czy państwo skutecznie chroniło konsumentów przed nieuczciwymi praktykami banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie skuteczność systemu ochrony konsumentów wobec problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach, na które przypadła zasadnicza aktywność banków w udzielaniu tych kredytów, tj. 2005-2013. Skontrolowane podmioty administracji publicznej nie zapewniły właściwego egzekwowania praw kredytobiorców oraz zbyt późno lub w nieodpowiednim stopniu przeciwdziałały zagrożeniom, wynikającym z charakteru tych kredytów oraz z nieuczciwych praktyk banków. Słabość systemu ochrony konsumentów była jednym z czynników, który umożliwił wzrost wolumenu kredytów do skali, przy której obecnie wyeliminowanie ryzyk z nimi związanych wiązałoby się z poniesieniem znaczących kosztów przez banki lub zadłużonych obywateli. W efekcie słabości systemu ochrony konsumentów banki uzyskały korzyści, wynikające ze stosowania niedozwolonych postanowień umownych. Jednocześnie, z nielicznymi wyjątkami, nie poniosły kar pieniężnych z tego tytułu, a ciężar i ryzyka związane z odzyskaniem tych kwot został przeniesiony na kredytobiorców.

Zdaniem NIK państwo nadal nie wspiera dostatecznie kredytobiorców w dochodzeniu ich praw. Problem ten powinien zostać rozwiązany w drodze ustawowej. Chodzi w pierwszym rzędzie o ustawowe wyeliminowanie skutków pobierania przez banki od konsumentów korzystających z mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym nienależnych świadczeń z tytułu stosowania w umowach klauzul abuzywnych oraz wyeliminowanie lub ograniczenie zagrożeń, wynikających z ekspozycji obywateli na ryzyko walutowe, z uwzględnieniem podziału tego ryzyka między banki i kredytobiorców.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (P/17/009/KBF)
2. Pobór podatku od instytucji finansowych (P/17/012/KBF)
3. Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT (P/17/013/KBF)
4. Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych (P/17/063/LBY)
5. Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (P/17/017/KGP)
6. Wydatki spółek Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze (P/17/021/KGP)
7. Zapewnienie stabilności sektora bankowego (P/17/014/KBF)
8. Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (P/17/111/KBF)
9. Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin (P/17/088/LOL)

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 (jst) z ośmiu województw.

PROBLEM

Temat kontroli był propozycją zgłoszoną przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych. Problemem wskazanym przez Komisję była wzrastająca liczba jst objętych programami naprawczymi. Z ustaleń analizy przedkontrolnej oraz z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2012-2017 liczba jednostek realizujących programy naprawcze wzrosła sześciokrotnie, tj. z 10 do 60. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów udzielił jst 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 coraz większej liczby samorządów zobowiązanych do realizacji programów naprawczych były m.in. regulacje wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych ograniczające zadłużenie samorządów.

SYNTEZA

NIK pozytywnie oceniła skuteczność skontrolowanych programów naprawczych. Prawie wszystkie kontrolowane 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.

Przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej kontrolowanych jst były bardzo zróżnicowane, stąd utrudnione było określenie jednolitych czynników wpływających na ten stan. Poszczególne jednostki prawidłowo je identyfikowały oraz 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Proces udzielania wsparcia jest przez Ministra Finansów był zgodny z procedurami wewnętrznymi i przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Wyniki kontroli i analiza informacji przekazanych przez niekontrolowane jest 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 jest na bieżąco informowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze o jej działalności i o sytuacji w samorządach – w tym celu organizowane są spotkania lub, jeżeli zachodzi taka potrzeba, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze informuje wojewodę w określonych sprawach. Współpraca nie jest sformalizowana i wynika 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

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski systemowe dotyczące:

- wprowadzenia obowiązku sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań z realizacji programów naprawczych. Sprawozdania te powinny być przekazywane do regionalnych izb obrachunkowych oraz do wojewodów w celu zapewnienia bieżącego monitorowania sytuacji finansowej samorządów, prawidłowej realizacji przedsięwzięć naprawczych określonych w programach naprawczych, jak również przestrzegania ustawowych zakazów i ograniczeń w działalności samorządów, wynikających z przyjęcia programów naprawczych;
- uregulowania w przepisach ustawy o finansach publicznych możliwości wprowadzania zmian w realizowanych programach naprawczych, określając, w jakich sytuacjach i w jakim trybie mogą być one dokonywane/opiniowane oraz jakich elementów programów naprawczych mogą one dotyczyć.

Do prezesów regionalnych izb obrachunkowych NIK wnioskowała 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

W wyniku kontroli NIK wnioskowała 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;
 - 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;
- zmiany ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, przygotowanej we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, w taki sposób, aby z jej przepisów wynikało, że zadania rozpoczęte przed przyjęciem programu naprawczego mogą być zakończone w trakcie jego realizacji.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Do właściwej miejscowo prokuratury rejonowej NIK skierowała zawiadomienie o niedopełnieniu obowiązków przez Burmistrza Miasta Piechowice, który przekroczył kompetencje przy zaciąganiu w 2012 r. zobowiązania długoterminowego w wysokości 1.561,6 tys. zł, z przeznaczeniem na uregulowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zobowiązanie to zostało zaciągnięte bez zgody Rady Miasta Piechowice, bez opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości jej spłaty, w sposób niezgodny z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Przekroczony został także limit zobowiązań określony w uchwale budżetowej.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po zakończonej kontroli w Urzędzie Gminy Krypno skierowano jedno zawiadomienie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w związku z ujawnieniem:

- dokonania w 2016 r. wydatków za wykonanie map do celów projektowych oraz sporządzenie dokumentacji geologicznej w celu przebudowy dróg powiatowych, bez wymaganej odrębnej uchwały Rady Gminy Krypno w zakresie udzielenia pomocy rzeczowej i przed zawarciem umowy w tej sprawie z powiatem monieckim;
- zawarcia w 2016 r. przez Wójta Gminy Krypno umowy z powiatem monieckim w sprawie pomocy rzeczowej, polegającej na wykonaniu dokumentacji kosztorysowej obejmującej przebudowę dróg powiatowych, powodującej zaciągnięcie zobowiązania, bez wymaganej uchwały Rady Gminy Krypno.

Pobór podatku od instytucji finansowych

**Departament Budżetu
i Finansów**

P/17/012

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności wykonywania przez urzędy skarbowe i Ministra Finansów zadań w zakresie poboru podatku od aktywów niektórych instytucji finansowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów i dwóch urzędach skarbowych, tj. w Pierwszym Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie i w Drugim Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie, rozliczających największą liczbę podatników podatku od aktywów niektórych instytucji finansowych i pobierających najwyższe kwoty podatku.

PROBLEM

Podatek od niektórych instytucji finansowych został wprowadzony z dniem 1 lutego 2016 r. Ustawa o podatku była procedowana bardzo szybko. Została uchwalona w dniu 15 stycznia 2016 r., po 43 dniach od daty wpływu do Sejmu projektu poselskiego (3 grudnia 2015 r., druk sejmowy nr 75).

W mediach wskazywano, że podatek w formie wprowadzonej w Polsce jest niedoskonały i bardzo podatny na jego obchodzenie. Zgłaszane były również obawy negatywnego wpływu wprowadzenia podatku na kondycję sektora bankowego i zachwiania rynkiem usług finansowych.

Celem wprowadzenia podatku było pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych, o których mowa w programie rządu, a także zwiększenie udziału sektora finansowego w finansowaniu wydatków budżetowych. Dążeniem do zrealizowania tego celu można tłumaczyć pośpiech w uchwalaniu ustawy.

Podatkiem objęto instytucje finansowe, tj. zamkniętą grupę profesjonalnych podmiotów gospodarczych, wymienionych w art. 4 ustawy o podatku, operujących zasobami finansowymi. Zwolnione od podatku zostały banki państwowe (art. 10 ustawy), w tym Bank Gospodarstwa Krajowego. Należny podatek określono w wysokości 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie.

W 2016 r. dochody z podatku wyniosły 1,1% dochodów budżetu państwa, a w 2017 r. 1,3%.

SYNTEZA

Urzędy skarbowe i Minister Finansów skutecznie wykonywały zadania w zakresie poboru podatku od aktywów niektórych instytucji finansowych, chociaż w pierwszym roku obowiązywania podatku wykonane dochody (3 506,8 mln zł) stanowiły 54% dolnej granicy dochodów wskazanych w uzasadnieniu do projektu ustawy i 63,8% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Przeszacowanie dochodów na 2016 r.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

było związane z pośpiechem we wprowadzaniu ustawy. W trakcie prac nad budżetem na 2016 r. nie była znana ostateczna wersja projektu ustawy o podatku. Skuteczność uległa poprawie w 2017 r. Dochody wykonane po dziewięciu miesiącach 2017 r. wyniosły 3 239,3 mln zł, a w całym 2017 r. wyniosły 4 341,2 mln zł (110,3% planu). Prognoza dochodów na 2017 r. była poprzedzona analizami realizacji wpływów z podatku w 2016 r. Ściągalność podatku wynosiła 100%.

Formułując pozytywną ocenę kontrolowanej jednostki, NIK stwierdziła jednak, że Ministerstwo Finansów nie udokumentowało, że analizowało i jest w posiadaniu danych o aktywach poszczególnych podmiotów, a także na temat wyłączeń poszczególnych podmiotów z opodatkowania oraz podstawy zwolnienia z opodatkowania. W ocenie NIK pobranie takich danych na początku funkcjonowania nowego podatku mogło mieć istotne znaczenie dla analizy zagrożeń związanych z poborem podatku.

Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku był prawidłowy, z tym że w dwóch kontrolowanych urzędach skarbowych, rozliczających 51% i 27,6% dochodów z podatku, stwierdzono odmienny sposób postępowania wobec podmiotów potencjalnie podlegających opodatkowaniu, co może wskazywać, że nie było elementów nadzoru, które zapewniłyby jednolity sposób zarządzania podatkiem. W jednym urzędzie identyfikowano ryzyko i weryfikowano podmioty potencjalnie objęte opodatkowaniem, w drugim urzędzie stwierdzono brak czynności zmierzających do wczesnego wykrywania podmiotów potencjalnie unikających opodatkowania.

Minister Finansów w ramach nadzoru nad podległymi jednostkami dokonywał analizy zagrożeń mogących mieć wpływ na realizację dochodów z podatku.

DOBRE PRAKTYKI

Podsumowując wyniki kontroli, NIK zwraca uwagę, że wprowadzając nowy podatek, przy relatywnie niewielkiej grupie podmiotów objętych podatkiem i urzędów pobierających podatek (głównie wyspecjalizowane urzędy skarbowe), można było od początku obowiązywania ustawy, na zasadzie dobrych praktyk, wprowadzić mechanizm zarządzania podatkiem. Należy jednak zauważyć, że kontrola nie wykazała negatywnych skutków braku takiego mechanizmu.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Naczelnika Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie NIK wniosowała o:

- kontynuowanie weryfikacji podmiotów należących do grupy instytucji finansowych pod kątem obowiązku składania deklaracji FIN-1 i wpłacania podatku, z poinformowaniem NIK o ich wyniku;
- przeprowadzanie czynności sprawdzających w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia prawidłowości złożonych deklaracji FIN-1 oraz wpłacanych podatków, a także kontroli podatkowej w przypadkach stwierdzenia ryzyka unikania opodatkowania podatkiem od niektórych instytucji finansowych.

Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT

Departament Budżetu
i Finansów

P/17/013

CEL KONTROLI

Ocena, czy organy podatkowe skutecznie i rzetelnie przeciwdziałają wyłudzeniom podatku VAT.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów oraz 10 urzędów skarbowych z terenu pięciu województw: dolnośląskiego, mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

PROBLEM

Uszczuplanie dochodów podatkowych, w szczególności z tytułu VAT, występuje we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Rozmiary tego zjawiska istotnie wpływają na możliwość realizacji zadań publicznych. Polska należy do państw, w których problem ten w ostatnich latach był szczególnie wyraźny. Na szeroką skalę występowało zjawisko wyłudzenia VAT. Najgroźniejsze były tworzone przez oszustów struktury, by pozorować przepływ towarów między krajami UE i wyłudzać podatek. Nasiliło się zjawisko wykorzystywania fikcyjnych faktur. W 2015 r. służby podległe Ministrowi Finansów wykryły 360 tys. takich faktur na kwotę 82 mld zł. Dochody z podatku od towarów i usług, stanowiące podstawowe źródło dochodów budżetu państwa, były istotnie zagrożone.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Kluczowym problemem pozostawała niewystarczająca skuteczność organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej w zwalczaniu oszustw związanych z VAT, a w konsekwencji eliminowanie różnicy pomiędzy oczekiwanymi dochodami z tytułu VAT a kwotą faktycznie pobraną przez organy podatkowe. Na poziomie krajowym, jak i Unii Europejskiej, były podejmowane inicjatywy dążące do eliminacji oszustw podatkowych w obszarze VAT i poprawy efektywności systemu podatkowego.

SYNTEZA

NIK pozytywnie oceniła poprawę skuteczności działania aparatu skarbowego w zapobieganiu wyłudzeniom podatku VAT. Świadczy o tym osiągnięty w 2017 r. wyraźny wzrost dochodów z podatku od towarów i usług, który był efektem, zarówno dobrej koniunktury w gospodarce, jak i poprawy ścisłości tego podatku.

Minister Finansów rzetelnie rozpoznawał zagrożenia i konsekwentnie wdrażał zmiany w zakresie podatku od towarów i usług mające na celu przeciwdziałanie wyłudzeniom tego podatku. W kontrolowanym okresie wprowadzony został szeroki pakiet zmian legislacyjnych i organizacyjnych. Zaproponowano także kolejne rozwiązania mające na celu ograniczenie wyłudzeń podatku od towarów i usług, takie jak mechanizm podzielonej płatności, system teleinformatyczny izby rozliczeniowej, centralny rejestr faktur.

Oprócz rozwiązań prawnych stopniowo wprowadzane były narzędzia informatyczne, umożliwiające organom administracji skarbowej sprawniejsze weryfikowanie, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, danych wykazywanych w deklaracjach VAT i ewidencjach zakupu i sprzedaży VAT. Ich wykorzystanie było jednak ograniczone, gdyż objęcie obowiązkiem raportowania JPK_VAT ostatniej, najliczniejszej grupy podatników VAT nastąpiło w 2018 r. Minister Finansów prawidłowo ukierunkował działania urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników VAT na identyfikowanie podmiotów nierzetelnych, nie wyeliminowało to jednak opóźnień w wykreślaniu takich podmiotów z rejestru podatników VAT oraz niejednolitej praktyki w zawiadamianiu podmiotów o ich wykreśleniu z rejestru podatników VAT.

Przy mniejszej liczbie przeprowadzanych kontroli wzrosła częstotliwość wykrywania nieprawidłowości. Działania kontrolne, prowadzone w badanym okresie przez urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej, a od 1 marca 2017 r. urzędy celno-skarbowe, miały w dużej mierze charakter następczy. W rezultacie w niewielkiej części udawało się odzyskać wyłudzony VAT. W połowie kontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono przypadki późnego reagowania na rozpoznane istotne ryzyka.

Zdaniem NIK nadal występują poważne zagrożenia dla gromadzenia dochodów z VAT. Wymagają one intensywnych działań służb podległych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, wspartych nowymi narzędziami analitycznymi mającymi na celu usprawnienie oraz przyspieszenie reakcji na rozpoznawane ryzyka.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli wykazały potrzebę:

- zintensyfikowania prac w zakresie przygotowania oraz wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych do analizy obszarów wysokiego ryzyka oraz typowania podmiotów do kontroli w celu usprawnienia oraz przyspieszenia reakcji służb podległych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) na rozpoznane zagrożenia;
- wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie:
 - rejestracji podatników, w tym na rzecz jednolitego sposobu postępowania oraz przeciwdziałania nieuzasadnionym opóźnieniom w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych;
 - spraw karnych skarbowych, w tym wszczynania postępowań przygotowawczych;
- usprawnienia procesu rejestracji podatników, także w celu ograniczenia przypadków przedłużania się czynności weryfikacyjnych;
- monitorowania skuteczności wprowadzanych rozwiązań mających uszczelnić system podatku VAT i poprawić efektywność jego poboru;
- szybkiego wdrażania kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie procederu wyłudzenia VAT, jeżeli dotychczas wprowadzone będą niewystarczające.

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

Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie w kwietniu 2014 r., ponaddwukrotnie podwyższyła wartościowy próg nakazujący stosowanie pzp. Przed tą datą obowiązek stosowania procedur pzp odnosił się do zamówień i konkursów, których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość 14 tys. euro, co w 2014 r. wynosiło 59 tys. zł. Po zmianie ustawy próg ten stanowił równowartość 30 tys. euro – w 2017 r. było to ponad 125 tys. zł.

Zwiększony próg stosowania pzp, w chwili jego wprowadzenia był o ok. 10 tys. euro wyższy od średniego, obowiązującego w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, w których próg taki funkcjonował.

Według danych UZP, na przestrzeni lat 2013-2016 odnotowano spadek wartości zamówień publicznych udzielonych na podstawie przepisów pzp. O ile w 2013 r. wartość ta wynosiła 143,2 mld zł, o tyle w 2016 r. uległa obniżeniu o 25% (do 107,4 mld zł).

Jako jedną z istotnych przyczyn znaczącego spadku wartości polskiego rynku zamówień publicznych udzielanych w rygorach pzp wskazuje się rozszerzenie wyłączeń stosowania tej ustawy – w tym między innymi podniesienie progu nakazującego jej stosowanie.

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 odstępianie 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

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

Najczęściej powtarzające się wnioski, zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, dotyczyły zapewnienia podawania w sprawozdaniach do Prezesa UZP rzeczywistej wartości udzielonych zamówień podprogowych. Pozostałe wskazywały na konieczność wyeliminowania przypadków nieuprawnionego udzielania zamówień bez stosowania przepisów pzp, rzetelnego szacowania wartości zamówień, zaciągania zobowiązań do wysokości określonej w planie finansowym oraz zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązków w zakresie udzielania zamówień podprogowych.

NIK wnioskowała ponadto:

- do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o monitorowanie skali i skutków korzystania przez zamawiających z możliwości niestosowania pzp, w przypadku zakupów nieprzewidywalnych;
- do kierowników jednostek sektora finansów publicznych o bieżące monitorowanie i ocenę systemu kontroli zarządczej w obszarze realizacji zakupów podprogowych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek do 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.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE 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. Według stanu na styczeń 2019 r. w jednej ze spraw odmówiono wszczęcia postępowania wyjaśniającego, jedna ze spraw pozostawała w toku, a w kolejnej zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w sprawach rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, wniósł o ukaranie.

Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

P/17/017

CEL KONTROLI

Ocena, czy nadzór sprawowany przez reprezentantów Skarbu Państwa nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa zapewniał realizację interesu publicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 15 spółek z udziałem Skarbu Państwa, dwa Ministerstwa (Rozwoju i Energii) oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM).

PROBLEM

Przeprowadzona w 2008 r. kontrola (P/08/051) sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa (a także późniejsze kontrole NIK) wykazała, że nierzetelnie nadzorowano spółki Skarbu Państwa – nie opracowano polityki właścicielskiej, utrzymywano rozbudowane, lecz mało skuteczne struktury.

Podczas wystąpień sejmowych prezentujących tzw. audyt za lata 2007-2015 członkowie Rady Ministrów wskazywali na liczne nieprawidłowości związane z zarządzaniem oraz nadzorem właścicielskim nad spółkami i ich likwidacjami.

Od 2017 r. nastąpiła zmiana modelu sprawowania nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, która miała w założeniu doprowadzić do poprawy efektywności ich działania i ujednolicenia zasad nadzoru. Założeniem niniejszej kontroli była weryfikacja realizacji tych zamierzeń.

SYNTEZA

W wyniku reformy sfery wykonywania uprawnień właścicielskich – nadzór nad spółkami realizujący istotny interes publiczny został przekazany w nadzór ministrom właściwym dla odpowiednich działów administracji rządowej lub pełnomocnikom. Jednocześnie zmiana wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (SP) nie doprowadziła do pełnego ujednolicenia nadzoru, ponieważ nie objęła wszystkich spółek z udziałem SP oraz nie rozwiązała problemu posiadania przez SP tzw. udziałów resztówkowych, tj. takich, które nie zapewniają żadnego wpływu na decyzje organów spółek.

Po upływie dziewięciu miesięcy od wejścia w życie regulacji określających nowy model nadzoru nad spółkami z udziałem SP nie wystąpiły efekty oczekiwane przy inicjowaniu tych zmian. Nie nastąpiło wdrożenie nowych zasad nadzoru właścicielskiego, a proces alokacji spółek do ministerstw nadzorujących przeciągnął się do końca 2017 r. Nie zainicjowano żadnych nowych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych ani konsolidacyjnych. Wystąpiły natomiast negatywne efekty wprowadzanych zmian: zamknięcie dostępu do dokumentacji spółek zgromadzonej w archiwum zlikwidowanego Ministerstwa SP, przejściowy brak dostępu do bazy danych informacji o spółkach, wstrzymanie działań naprawczych spółki CORA-TEX.

Kondycja 1/5 spółek z udziałem Skarbu Państwa jest bardzo zła – ok. 100 spółek nie ma perspektyw dalszego działania, będąc w likwidacji lub upadłości.

Podmioty (ministerstwa, agencje rządowe, pełnomocnik rządu), które przejęły nadzór nad spółkami z udziałem SP, utworzyły struktury organizacyjne odpowiedzialne za nadzór i zapewniły im odpowiednią obsadę kadrową. Wdrożone zostały nowe zasady wynagradzania rad nadzorczych i zarządów spółek.

Nie stwierdzono nieprzestrzegania przepisów w zakresie obsadzania i wynagradzania organów spółek, ale zakres i częstotliwość zmian w obsadach rad nadzorczych i zarządów w okresie objętym kontrolą nie sprzyja ciągłości zarządzania.

Terminowo przeprowadzano walne zgromadzenia i zgromadzenia wspólników, na których dokonywano ocen rad nadzorczych i zarządów spółek. Pomimo braku formalnego dokumentu definiującego politykę dywidendową SP dokonywano podziału zysku netto z uwzględnieniem sytuacji i potrzeb spółek.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wniosek pokontrolny sformułowany pod adresem Rady Ministrów dotyczył rozważenia objęcia ujednoliconym nadzorem, koordynowanym przez Prezesa Rady Ministrów, wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Wnioski skierowane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczyły:

- wypracowania, w porozumieniu z ministrami i innymi podmiotami wykonującymi prawa z akcji/udziałów SP w spółkach, koncepcji działań wobec spółek w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz koncepcję zagospodarowania pakietów mniejszościowych i tzw. resztówkowych w spółkach niemających istotnego znaczenia dla interesu publicznego;
- podjęcia pilnych działań, których skutkiem będzie udostępnienie zasobów archiwów byłego Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) dla podmiotów, dla których niezbędne są dokumenty zgromadzone w tym archiwum.

Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze

**Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji**

P/17/021

CEL KONTROLI

Ocena, czy wydatki na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze ponoszone przez spółki Skarbu Państwa są zgodne z obowiązującymi zasadami i gospodarne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola objęła 20 spółek działających z udziałem Skarbu Państwa lub w grupach kapitałowych utworzonych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.

PROBLEM

Wydatki na cele promocyjne (w tym sponsoring i zakup medialnych usług reklamowych) oraz na zakup usług doradczych (konsultingowych, eksperckich) stanowią stałą pozycję w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza przez dużych przedsiębiorców. Z punktu widzenia interesu publicznego zasadniczą kwestią jest uzyskiwanie przez spółki działające z udziałem Skarbu Państwa wymiernych efektów promocyjno-wizerunkowych z działalności sponsoringowej oraz uniknięcie niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków na usługi konsultingowe.

W mediach cyklicznie pojawiały się zarzuty, że sponsoring wykorzystywany jest jako parawan dla „finansowej rekompensaty” udzielanej konkretnym podmiotom (osobom) np. za ich zaangażowanie w kampanię wyborczą określonego kandydata lub partii albo jest formą ukrytego finansowania działalności beneficjentów, pomimo braku wyraźnych korzyści marketingowych dla sponsora. Zamawianie niektórych usług doradczych postrzegane jest natomiast jako forma nieuzasadnionego transferu pieniędzy poza spółkę.

SYNTEZA

NIK negatywnie pod względem legalności oceniła nieprzestrzeganie przez spółki wewnętrznych zasad lub procedur działalności sponsoringowej, a także zlecania usług doradczych lub medialnych. Negatywna ocena NIK dotyczy także tych działań władz skontrolowanych spółek, w wyniku których doszło do poniesienia niegospodarnych wydatków lub powstawało ryzyko poniesienia takich wydatków. W aż 12 spółkach działalność sponsoringowa nie była prowadzona zgodnie z obowiązującymi zasadami. W podmiotach tych doszło do naruszeń wewnętrznych zasad lub procedur sponsoringu, a w 10 spółkach do niezgodnego z przepisami zlecenia usług doradczych lub medialnych. Najważniejsze nieprawidłowości to prowadzenie sponsoringu pomimo ujemnego wyniku finansowego oraz sponsorowanie przedsięwzięć nieujętych w planach.

Nie zgłaszając uwag odnośnie do angażowania się skontrolowanych spółek w działalność sponsoringową, NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez spółki (z wyjątkiem jednej) ocen efektywności sponsoringu oraz kontrole osiągania efektów zleconych usług doradczych i medialnych. Zakładane przez spółki cele działalności sponsoringowej oraz medialnej były uznawane w wyniku dokonanych ocen i weryfikacji za satysfakcjonujące.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

W okresie objętym kontrolą dostrzegalny był wyraźny wzrost wartości darowizn dokonywanych przez kontrolowane spółki: z 21,5 mln zł w 2015 r. do 50,5 mln zł w 2016 r. i 42,2 mln zł w I połowie 2017 r. NIK zauważa, że ta forma jest najmniej korzystna z punktu widzenia darczyńcy, ponieważ w najmniejszym stopniu jest związana z promowaniem spółki.

W 19 spośród 20 skontrolowanych spółek ustanowiono wewnętrzne, korporacyjne zasady i procedury prowadzenia działalności sponsoringowej. Wszystkie podmioty zlecały usługi doradcze i medialne na podstawie odrębnych zasad lub w ramach ogólnych zasad zakupu usług, towarów, dostaw i robót budowlanych.

Skontrolowane podmioty przychylnie odniosły się, i zaakceptowały inicjatywę Ministra Skarbu Państwa w sprawie powołania Polskiej Fundacji Narodowej. Cztery spośród objętych kontrolą dziewięciu spółek – fundatorów uznały, iż działania Fundacji nie są w wystarczającym stopniu przejrzyste i skierowały do PFN pisma z żądaniem przedstawienia informacji o planach działań i sposobie rozdysponowania środków. Pozostałe spółki wykazały bierność.

DOBRE PRAKTYKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK zidentyfikowała dobre praktyki:

- jedna ze spółek, pomimo dodatniego wyniku finansowego, ograniczyła planowane i faktyczne wydatki na sponsoring z 20,9 mln zł w 2015 r. do 17,8 mln zł w 2016 r. i 6,2 mln zł w I poł. 2017 r. – ze względu na słabsze od założonych wyniki finansowe;
- spółka sektora finansowego, która w okresie objętym kontrolą osiągała dodatnie wyniki finansowe, w oparciu o prognozowane pogorszenie koniunktury oraz sytuacji finansowej, dokonała w 2016 r. redukcji wydatków sponsorskich z 0,88 mln zł do 0,48 mln zł;
- w jednej ze spółek sektora chemicznego w dniu 30 grudnia 2016 r. wypowiedziana została długoletnia umowa doradztwa technicznego (od 2012 r.) ze względu na nienależyte wywiązywanie się wykonawcy ze swoich obowiązków. Skutkiem nierzetelności było ryzyko nieterminowego zakończenia nadzorowanego projektu i wzrost jego kosztów. Spółka zatrzymała kaucję w wysokości 210 tys. zł oraz zablokowała płatności dwóch faktur na kwotę 335,8 tys. zł na poczet przyszłych rozliczeń z tytułu szkód poniesionych przez spółkę;
- w ramach umowy z dnia 12 kwietnia 2016 r. dom mediowy miał przeprowadzić kampanię promocyjną jednej ze spółek paliwowych. W związku z nieosiągnięciem niektórych założonych w umowie parametrów tej kampanii spółka skutecznie skorzystała z prawa do zmniejszenia wynagrodzenia wykonawcy o 71,1 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wniosek skierowany do ministrów wykonujący prawa z akcji w spółkach działających z udziałem Skarbu Państwa dotyczył doprowadzenia, poprzez działania przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek, do ścisłej kontroli przestrzegania przez zarządy wewnętrznych uregulowań dotyczących działalności sponsoringowej oraz zakupów usług doradczych i medialnych.

Wniosek sformułowany pod adresem zarządów spółek fundatorów Polskiej Fundacji Narodowej odnosił się natomiast do podjęcia, poprzez przedstawicieli w Radzie Polskiej Fundacji Narodowej, działań zapewniających bieżące otrzymywanie pełnych informacji o zrealizowanych, bieżących i planowanych działaniach tej Fundacji oraz o sposobie rozdysponowania środków wpłacanych przez fundatorów.

NIK wnioskowała też o rozważenie wzmocnienia statutowych obowiązków informacyjnych PFN wobec spółek, które ją utworzyły.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Zapewnienie stabilności sektora bankowego

Departament Budżetu
i Finansów

P/17/014

CEL KONTROLI

Ocena, czy członkowie KSF rzetelnie wypełniali obowiązki ustawowe w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego oraz w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego nad poszczególnymi instytucjami sektora bankowego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski oraz Komisję Nadzoru Finansowego.

PROBLEM

Stabilność systemu finansowego to stan, w którym pełni on swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali i niskim prawdopodobieństwie wystąpienia. Szczególne znaczenie dla zachowania stabilności systemu finansowego ma utrzymanie stabilności sektora bankowego, którego aktywa stanowią około 70% aktywów systemu finansowego.

Głównymi instytucjami odpowiedzialnymi ustawowo za zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego w Polsce są: Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), Narodowy Bank Polski (NBP), Ministerstwo Finansów (MF) i Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Kierownicy tych instytucji są członkami Komitetu Stabilności Finansowej (KSF), który jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego.

Od 1 listopada 2015 r. w Polsce funkcjonują dwie formy nadzoru nad sektorem bankowym, tj. nadzór makroostrożnościowy i nadzór mikroostrożnościowy, który w aktualnie obowiązującej formule instytucjonalnej funkcjonuje od 1 stycznia 2008 r.

Nadzór mikroostrożnościowy sprawowany jest przez KNF na podstawie przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym ustawy – Prawo bankowe, ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz rozporządzenia UE nr 575/2013. Nadzór mikroostrożnościowy obejmuje działania na rzecz utrzymania stabilności pojedynczych instytucji finansowych, wypełniania przez nie wymogów regulacyjnych, stabilności oraz bezpieczeństwa całego systemu finansowego.

Według ustawy – Prawo bankowe celem nadzoru nad bankami jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami ustawy – Prawo bankowe, rozporządzenia UE nr 575/2013, statutem i decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodności działalności prowadzonej przez banki z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Minister Finansów jest organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektów ustaw i rozporządzeń w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności.

SYNTEZA

NIK oceniła, że w okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane podmioty, tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego, w kluczowych aspektach z punktu widzenia stabilności całego sektora bankowego rzetelnie wykonywały swoje zadania z zakresu nadzoru makro- i mikroostrożnościowego. Niemniej NIK stwierdziła nieprawidłowości w działalności legislacyjnej Ministra Finansów i sprawowaniu przez KNF nadzoru nad bankami spółdzielczymi.

Prezes NBP, jako Przewodniczący KSF w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, oraz Minister Finansów, jako Przewodniczący Komitetu w zakresie zarządzania kryzysowego, rzetelnie wypełniali obowiązki wynikające z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym i zarządzaniu kryzysowym. KNF sprawowała nadzór mikroostrożnościowy nad sektorem bankowym i poszczególnymi instytucjami tego sektora, wynikający z przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i uregulowań prawnych w niej wymienionych.

Oceniając nadzór KNF nad sektorem bankowym, NIK stwierdziła przypadki braku skutecznych działań nadzorczych w stosunku do banków spółdzielczych, nierzetelnie prezentujących dane w formularzach samooceny BION oraz niepodjęcia działań w celu zapewnienia przez kuratorów poprawy efektywności wdrażania założeń programów postępowań naprawczych. W okresie od 2014 r. do końca I kwartału 2017 r. 84% banków spółdzielczych nie było objętych żadnymi czynnościami kontrolnymi ze strony KNF.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

W tej grupie były banki, które powinny być objęte szczególnym nadzorem inspekcyjnym, z uwagi na nadanie im ocen wskazujących na podwyższony poziom ryzyka oraz w związku z realizowaniem programów postępowań naprawczych.

Oceniając z kolei działalność Ministra Finansów w zakresie zarządzania kryzysowego oraz wdrażania i wykonywania prawa UE dotyczącego funkcjonowania sektora bankowego, NIK stwierdziła, że dyrektywy istotne dla bezpieczeństwa i funkcjonowania sektora bankowego implementowane zostały z opóźnieniem nawet do 30 miesięcy. Wynikało to z dużej liczby projektów aktów prawnych, ich złożoności, dużej liczby podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym, ale także z opóźnień w podejmowaniu prac nad przygotowaniem projektów aktów prawnych w MF. Na opóźnienia w transpozycji dyrektyw unijnych do porządku krajowego wpływ miała również długotrwałość procesu legislacyjnego na etapie po przedłożeniu projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Finansów skierowano dwa wnioski pokontrolne o:

- zapewnienie terminowej implementacji przepisów dyrektyw unijnych do prawa krajowego i terminowego wykonywania prawa UE w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności;
- szczegółową analizę istotności ryzyka nieprawidłowości w działalności Ministerstwa w zakresie wdrażania przepisów unijnych do polskiego prawodawstwa regulującego funkcjonowanie sektora bankowego i zapewnienie jego stabilności na etapie przygotowywania planu audytu i kontroli MF.

Do Przewodniczącego KNF skierowano siedem wniosków pokontrolnych o:

- realizację postanowienia art. 133b ustawy – Prawo bankowe w zakresie przeprowadzania corocznych testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych lub wystąpienie do Ministra Finansów o zmianę przepisów w tym zakresie z odpowiednim uzasadnieniem;
- dokonanie weryfikacji bazy kandydatów na kuratorów i członków zarządów komisarycznych banków w celu wyeliminowania osób niespełniających wymogów kwalifikacyjnych określonych w § 33 i § 34 uchwały nr 3012/2012 KNF z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową;
- podejmowanie skutecznych działań nadzorczych wobec banków, które nierzetelnie prezentują dane w formularzach samooceny BION;
- zapewnienie, zgodnie z Metodyką BION, bieżącej aktualizacji kwartalnych ocen BION na podstawie pozyskanych informacji;
- zapewnienie przestrzegania terminów określonych w Podręczniku i Procedurze BION na przygotowanie programu oceny nadzorczej banków oraz na sporządzenie i zaakceptowanie nadanej bankom oceny BION;
- zapewnienie odpowiedniej częstotliwości inspekcji w bankach spółdzielczych, w szczególności w bankach, którym nadano oceny BION na poziomie niezadowolającym, w których stwierdzono nierzetelną sprawozdawczość wykorzystywaną do BION oraz w bankach, które nieprawidłowo lub z małą skutecznością realizują program postępowania naprawczego;
- wykonywanie kontroli określonej w art. 22n ust. 2 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w utworzonych jednostkach zarządzających systemami ochrony.

DE LEGE FERENDA

Wyniki kontroli wskazały na potrzebę rozważenia przez Ministra Finansów ewentualnych działań legislacyjnych w celu:

- zmiany art. 46 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, poprzez sprecyzowanie zasad dokonywania przeglądu adekwatności nałożonych wskaźników bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym;
- wprowadzenia dodatkowych przepisów umożliwiających KNF oddziaływanie dyscyplinujące na kuratorów (np. w postaci konsekwencji finansowych), poprzedzające ich ewentualne odwołanie, celem zapewnienia skuteczności i efektywności wdrażania programów postępowania naprawczego i programów naprawy przez bank.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym

Departament Budżetu
i Finansów

P/17/111

CEL KONTROLI

Ocena, czy państwo skutecznie chroniło konsumentów przed nieuczciwymi praktykami banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisję Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, urzędy miast w Warszawie, Krakowie i Olsztynie.

PROBLEM

Kontrola została podjęta w związku z licznymi postulatami obywateli o przeprowadzenie kontroli dotychczasowych działań organów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów na rynku finansowym wobec niedozwolonych praktyk stosowanych przez banki przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym.

W latach 2005-2010 banki masowo udzielały tych kredytów. Zawartych zostało blisko milion umów. Przy udzielaniu kredytów miały miejsce niewłaściwe praktyki banków, w tym zawieranie w umowach kredytowych niedozwolonych postanowień umownych, pozwalających na jednostronne kształtowanie przez banki, na niejasnych zasadach, wysokości oprocentowania lub kursów, po jakich przeliczane były udzielane kredyty lub spłacane raty. Stwierdził to w wyrokach Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przy sprawnie działającym systemie ochrony konsumentów takie praktyki powinny zostać szybko wyeliminowane. Tymczasem mimo wyroków SOKiK niektóre banki nie zrezygnowały ze stosowania klauzul niedozwolonych i nie zostało to od nich wyegzekwowane. Upływ czasu od zawarcia umów powoduje, że roszczenia, które wynikają z działań banków podejmowanych na podstawie postanowień niedozwolonych, są zagrożone przedawnieniem. Wobec braku rozwiązań ustawowych kredytobiorcom pozostaje jak dotąd sądowa droga dochodzenia roszczeń. Zdecydowana większość kredytobiorców nie jest jednak w stanie prowadzić sporu z bankiem bez profesjonalnej pomocy.

Zawarcie umów kredytowych indeksowanych do walut obcych lub denominowanych w walutach obcych spowodowało, że kredytobiorcy – niektórzy nieświadomie – wzięli na siebie ryzyko nieograniczonych skutków osłabienia złotego do waluty kredytu. Deprecjacja złotego do walut obcych, jaka miała miejsce przed 2017 r., doprowadziła część kredytobiorców do sytuacji, że pomimo wielu lat obsługi kredytu pozostało im do spłaty zadłużenie wyrażone w złotych większe od zaciągniętego kredytu. U znacznej grupy kredytobiorców przewyższało ono także wartość nieruchomości stanowiących zabezpieczenie spłaty kredytu. Uniemożliwiała to spłatę całości zadłużenia środkami uzyskanymi ze sprzedaży kredytowanych nieruchomości. Aprecjacja złotego w 2017 r. oraz rekordowo niskie stopy procentowe doprowadziły do poprawy sytuacji kredytobiorców. Nie ma jednak gwarancji, że będzie to poprawa trwała i w dłuższym okresie nie pojawi się ponownie tendencja deprecyjna.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie skuteczność systemu ochrony konsumentów wobec problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach, na które przypadła zasadnicza aktywność banków w udzielaniu tych kredytów, tj. 2005-2013. Skontrolowane podmioty administracji publicznej nie zapewniły właściwego egzekwowania praw kredytobiorców oraz zbyt późno lub w nieodpowiednim stopniu przeciwdziałały zagrożeniom, wynikającym z charakteru tych kredytów oraz z nieuczciwych praktyk banków.

Zdaniem NIK przyczyną nieskuteczności systemu był brak aktywności lub niska aktywność organów administracji publicznej zobowiązanych do ochrony konsumentów, niewyposażenie ich w skuteczne narzędzia działania oraz konstrukcja modelu ochrony, wymagająca wchodzenia na długotrwałą ścieżkę sądową w celu stwierdzenia występowania klauzul niedozwolonych. W efekcie, nawet jeśli zostały zidentyfikowane niewłaściwe praktyki banków, to ich eliminowanie było procesem długotrwałym. Wynikiem działań było natomiast doprowadzenie do zaprzestania stosowania danej praktyki przez bank w przyszłości, a tylko w niewielkim stopniu usunięcie skutków tych praktyk, wynikających z dotychczasowej realizacji umów, choć w ich wyniku banki uzyskały nienależne korzyści kosztem konsumentów.

W kwietniu 2016 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzyskał nowe uprawnienia, pozwalające na bardziej efektywną niż dotychczas ochronę konsumentów, z wykorzystaniem ścieżki administracyjnej zamiast sądowej. Wzrosła wówczas aktywność UOKiK w zakresie weryfikacji prawidłowości praktyk stosowanych przez banki i wspierania kredytobiorców w sporach z bankami. Prezes UOKiK nie wykorzystał jednak wszystkich możliwości wsparcia kredytobiorców.

Powołanie w październiku 2015 r. Rzecznika Finansowego przyczyniło się do wyeliminowania istotnej luki w systemie ochrony, wynikającej z braku wyspecjalizowanego podmiotu oferującego pomoc w sprawach indywidualnych na rynku bankowym. Rzecznik podjął aktywne działania informacyjne i wspierające kredytobiorców w dochodzeniu ich praw. Niemniej skuteczność bezpośrednich interwencji Rzecznika w bankach oraz prowadzonych przez niego postępowań pozasądowych była ograniczona z uwagi na postawę banków.

Zdaniem NIK negatywny wpływ na skuteczność ochrony konsumentów miały niedookreślone kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w dziedzinie ochrony interesów uczestników rynku finansowego. Ustawa o nadzorze finansowym nałożyła na Komisję zadania w tym zakresie, ale nie wyposażała jej w skuteczne narzędzia do realizacji tych zadań. Przeciwnie, zgodnie z art. 138 ust. 7 ustawy – Prawo bankowe, środki podejmowane w ramach nadzoru bankowego nie mogły naruszać umów zawartych przez banki. Z tego względu, mimo że UKNF najszybciej zidentyfikował zagrożenia wynikające z kredytów objętych ryzykiem walutowym, działania KNF były ostrożne i ograniczone. Miały w szczególności charakter niewiążących wytycznych, stopniowo zaostrzanych, nie odnosiły się do umów już zawartych. W efekcie były niewystarczające, żeby na wczesnym etapie wyeliminować nieprawidłowości w działaniach banków, szczególnie w okresie najintensywniejszego udzielania tych kredytów w 2008 r. Co więcej, KNF w Rekomendacji S z 2008 r. podtrzymała zapisy z wcześniejszej Rekomendacji KNB z 2006 r., zalecające bankom przedstawianie kredytobiorcom symulacji wysokości rat kredytu przy założeniu osłabienia złotego w stosunku do waluty kredytu o 20%. Nie oddawało to rzetelnie skali ryzyka walutowego, jakim były obciążone kredyty zaciągane na okresy wieloletnie, niekiedy przekraczające 30 lat.

Miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów pełnili pomocną rolę jako reprezentanci grup kredytobiorców w postępowaniach, w których dochodzili roszczeń od banków na podstawie pozwów zbiorowych. Ta forma dochodzenia roszczeń nie była jednak efektywna z uwagi na długotrwałość postępowań.

Rzecznicy świadczyli także pomoc w sprawach indywidualnych, jednak zdaniem NIK nie we wszystkich przypadkach wywiązywali się z tego zadania rzetelnie. Wynikało m.in. ze skomplikowanego charakteru spraw i braku dostępu rzeczników do niezawodnego źródła informacji, które pozwoliłoby wesprzeć ich w kompetentnym udzielaniu porad. Rzecznicy udzielający konsumentom pomocy pomijali w szczególności istotne informacje o ryzyku przedawnienia roszczeń lub o niedozwolonych postanowieniach występujących w umowach. Unikali także występowania na rzecz kredytobiorców z powództwem do sądu.

W efekcie wymienionych słabości systemu ochrony konsumentów banki uzyskały korzyści, wynikające ze stosowania niedozwolonych postanowień umownych. Jednocześnie, z nielicznymi wyjątkami, nie poniosły kar pieniężnych z tego tytułu, a ciężar i ryzyko związane z odzyskaniem tych kwot zostały przeniesione na kredytobiorców. Zdaniem NIK państwo nadal nie wspiera dostatecznie kredytobiorców w dochodzeniu ich praw. Problem ten powinien zostać rozwiązany w drodze ustawowej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów NIK wniosła m.in. o:

- rozwijanie proaktywnego podejścia w zakresie ochrony konsumentów;
- podjęcie współpracy z innymi podmiotami monitorującymi rynek usług finansowych w celu umożliwienia wczesnej identyfikacji zagrożeń dla konsumentów, w tym okresowo występowanie do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o informacje na temat ryzyk dla konsumentów na rynku finansowym, niezależnie od otrzymywanych zawiadomień;
- przeprowadzenie analizy wpływu warunków pracy oferowanych przez Urząd oraz fluktuacji kadr na skuteczność realizacji zadań przez Prezesa UOKiK, a w przypadku stwierdzenia istotnego negatywnego wpływu tych czynników o poinformowanie o tym Prezesa Rady Ministrów jako organu sprawującego nadzór nad działalnością Prezesa UOKiK;
- zapewnienie prowadzenia postępowań wyjaśniających, w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w terminach wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

W wystąpieniu pokontrolnym do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego NIK wniosła o:

- zmianę punktu 19.3.c Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych w sposób, który zapewni informowanie klientów o skali ryzyka walutowego na podstawie danych historycznych obejmujących perspektywę czasową odpowiadającą okresowi, na który przewidziana jest ekspozycja kredytowa, a nie tylko za okres ostatnich 12 miesięcy.

W wystąpieniu pokontrolnym do Rzecznika Finansowego NIK wniosła o:

- informowanie kredytobiorców o zagrożeniu przedawnieniem roszczeń i o działaniach, jakie pozwalają na przerwanie terminu przedawnienia.

Wnioski skierowane do prezydentów miast w Warszawie, Krakowie i Olsztynie dotyczyły m.in.:

- kontynuowania działań mających na celu skrócenie terminów rozpatrywania spraw konsumentów przez MRK, w tym określenie w procedurze wewnętrznej terminów rozpatrzenia spraw;
- informowania przez MRK konsumentów na piśmie o terminie/ryzyku przedawnienia roszczeń majątkowych i o działaniach, których podjęcie pozwoliłoby na przerwanie biegu przedawnienia;
- informowania przez MRK konsumentów o istotnych aspektach związanych z realizacją ich praw w związku z korzystaniem z kredytów objętych ryzykiem walutowym, w tym o zagrożeniu przedawnieniem roszczeń i o działaniach, jakie pozwalają na przerwanie terminu przedawnienia;
- wprowadzenia zasady występowania do banków o udzielenie MRK informacji objętych tajemnicą bankową wraz z upoważnieniem od konsumenta, o którym mowa w art. 104 ust. 3 ustawy – Prawo bankowe.

DE LEGE FERENDA

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała o wprowadzenie następujących zmian legislacyjnych:

- ustawowe wyeliminowanie skutków pobierania przez banki od konsumentów korzystających z mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym nienależnych świadczeń z tytułu stosowania w umowach klauzul abuzywnych (wniosek dotyczył zmiany ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy);
- doprecyzowanie zadań i uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony uczestników rynku finansowego bądź taka redefinicja celów, by mogły być one skutecznie realizowane przy obecnych uprawnieniach (wniosek dotyczył ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym);
- wprowadzenie osobistej odpowiedzialności zarządzających instytucjami finansowymi za naruszenie przepisów z zakresu ochrony konsumentów (wniosek dotyczył ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów);
- ukształtowanie zasad postępowania cywilnego i mechanizmów ułatwiających konsumentom dochodzenie roszczeń (wniosek dotyczył wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego);
- wprowadzenie usprawnień w dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (wniosek dotyczył zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym);
- wprowadzenie usprawnień i udogodnień dla konsumentów w postępowaniu upadłościowym (wniosek dotyczył wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe);
- wyeliminowanie lub ograniczenie zagrożeń wynikających z ekspozycji obywateli na ryzyko walutowe, z uwzględnieniem podziału tego ryzyka między banki i kredytobiorców (wnioskowana zmiana dotyczy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy).

Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin

Delegatura w Olsztynie

P/17/088

CEL KONTROLI

Ocena rzetelności i zgodności z prawem prowadzonych przez organy podatkowe gmin postępowań podatkowych w sprawie umorzenia zaległości podatkowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 24 urzędach gmin (dalej: urzędy gmin lub jst) położonych na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, lubuskiego, wielkopolskiego, mazowieckiego i pomorskiego.

PROBLEM

Ulgą w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia zaległości podatkowej udzielana jest w oparciu o uznanie administracyjne, w sytuacji zaistnienia określonych prawem przesłanek. Zostały one określone w ordynacji podatkowej, a są nimi: „ważny interes podatnika” i „interes publiczny”. Pojęcia te nie zostały jednak zdefiniowane w żadnym akcie prawnym.

Decyzje podejmowane w sprawach umorzeń są decyzjami uznaniowymi. Nawet w przypadku ustalenia przesłanek „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego” organ podatkowy nie ma obowiązku umorzenia zaległości podatkowych. Ma ono bowiem charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od konstytucyjnej zasady powszechności opodatkowania. Decyzje w sprawach podatkowych powinny być zatem podejmowane w sposób przejrzysty, a informacja o podmiotach korzystających z różnego rodzaju preferencji w zakresie podatków lokalnych powinna być publikowana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędów gmin.

W latach 2014-2017 organy wykonawcze gmin umorzyły zaległości podatkowe w łącznej kwocie 505 mln zł. Najwięcej umorzeń dokonano w podatku od nieruchomości i rolnym – 381 mln zł, co stanowiło 76% łącznej kwoty umorzonych zaległości.

Organ podatkowy gmin, często przekonane, iż działają w ramach niczym nieograniczonego uznania administracyjnego, umarzają zaległości mimo braku podstaw faktycznych i prawnych umożliwiających podjęcie takiej decyzji. W rezultacie postępowanie takie prowadzi do niczym nieuzasadnionego uprzywilejowania wybranych podmiotów. Stan ten został potwierdzony w przeprowadzanych wielokrotnie przez NIK kontrolach udzielania ulg indywidualnych przez gminne organy podatkowe. W każdej z nich stwierdzono szereg nieprawidłowości.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób prowadzenia przez organy wykonawcze gmin postępowań w sprawie umarzania zaległości podatkowych. W znacznej mierze postępowania te prowadzono bowiem nierzetelnie i niezgodnie z prawem. Określonych w ordynacji podatkowej uregulowań nie przestrzegało 21 spośród 24 skontrolowanych jst. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza: naruszenia ustawowych przesłanek stosowania ulg (w 10 gminach), prowadzenia postępowań w sposób nieodpowiadający w pełni wymogom ww. ustawy, m.in. w zakresie gromadzenia materiału dowodowego (w 13 gminach), niewywiązywania się z obowiązków w zakresie terminów załatwienia spraw i jawności prowadzonych postępowań (w 14 gminach), jak również sporządzania decyzji, które nie zawierały istotnych elementów (w 7 gminach). Na 1866 poddanych kontroli postępowań podatkowych w sprawach umorzenia zaległości w łącznej kwocie 43,1 mln zł nieprawidłowości wystąpiły w 672 postępowaniach (36%) dotyczących umorzenia łącznie 22,4 mln zł, stanowiących ponad połowę objętych badaniem kwot. Wprawdzie prawidłowo przeprowadzono 64% badanych postępowań, jednak znaczna ich część dotyczyła odmowy przyznania ulg. Na 413 takich postępowań, w wyniku których wnioskodawcom odmówiono umorzenia zaległości, organy podatkowe prawidłowo przeprowadziły ponad 82% z nich.

W większości skontrolowanych gmin nierzetelnie realizowano również obowiązek sporządzania i udostępniania informacji o osobach fizycznych, prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe. Błędy polegające m.in. na nieupublicznianiu informacji o części podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe, lub też podawaniu niewłaściwych kwot umorzeń stwierdzone zostały w 15 skontrolowanych gminach (63%), a nieprawidłowości te wystąpiły w 44 spośród 144 objętych badaniem wykazów (31%).

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

3. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

W 14 skontrolowanych jst, umarzając przedsiębiorcom zaległości podatkowe w ramach pomocy de minimis, nieprawidłowo stosowano zasady jej udzielania. Polegało to zwłaszcza na przyznawaniu ulg pomimo nieuzyskania od przedsiębiorców wymaganej przepisami dokumentacji oraz na niewłaściwym dokumentowaniu jej przyznania. Nieprawidłowości te wystąpiły w 398 spośród 849 postępowań (47%).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, iż w Urzędzie Miejskim w Pile przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie zaległości podatkowych organ podatkowy przyjął zasadę kolegialności. Przełożyło się to na prawidłowe prowadzenie tych postępowań. Jednostka ta bowiem jako jedna z dwóch (na 24 skontrolowane) została oceniona pozytywnie.

Podkreślenia wymaga również, że wartość umorzonych zaległości podatkowych nie miała istotnego wpływu na sytuację finansową skontrolowanych gmin, stanowiły one bowiem maksymalnie 3,5% ich dochodów ogółem oraz do 5,2% dochodów własnych zrealizowanych w skontrolowanym okresie. W żadnej ze skontrolowanych gmin nie stwierdzono braku zasadności dokonanych umorzeń w kontekście ich sytuacji finansowej.

DOBRE PRAKTYKI

Jako dobrą praktykę Najwyższa Izba Kontroli wskazała powołanie przez Prezydenta Piły „Kolegium”, jako zespołu pełniącego funkcje doradcze i opiniujące przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie zaległości podatkowych.

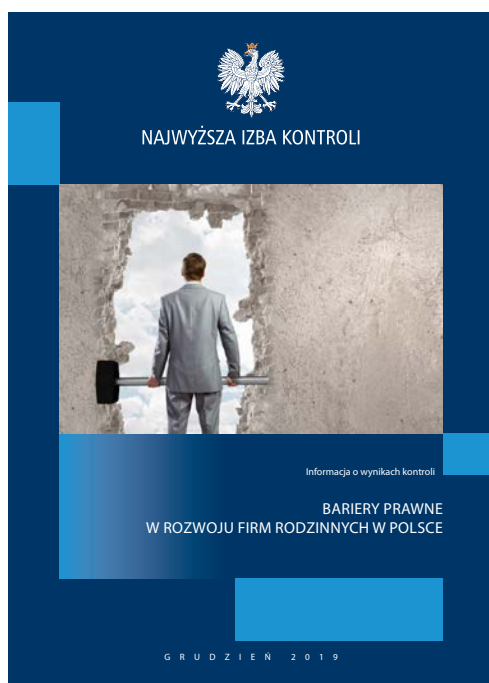
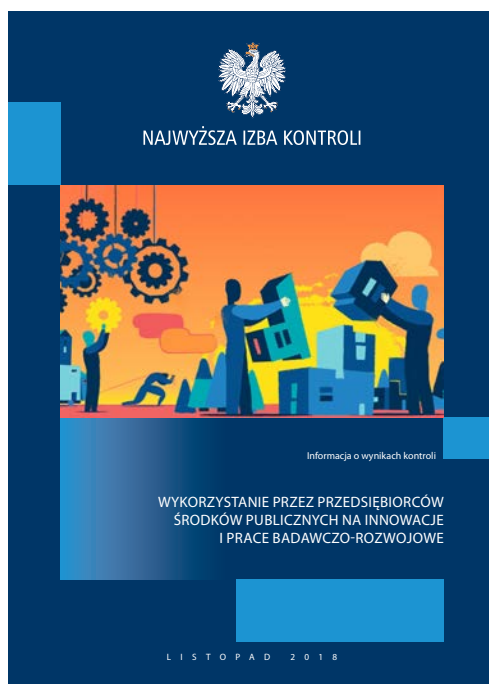
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK wnioskowała do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o:

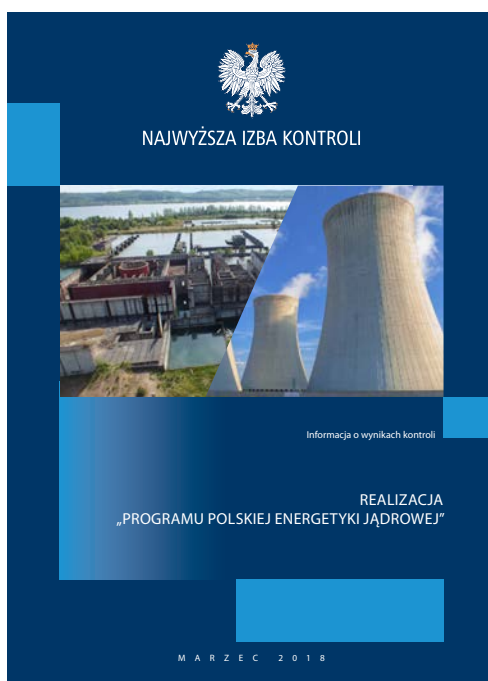
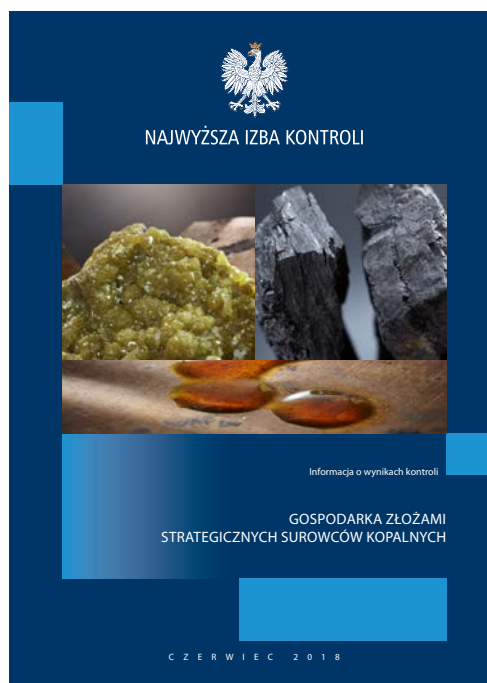
- wprowadzenie przez organy wykonawcze gmin skutecznych narzędzi ograniczających skalę nieprawidłowości w postępowaniach podatkowych, a zwłaszcza:
 - zapewnienie lepszej znajomości przepisów podatkowych przez pracowników zajmujących się sprawami związanymi z przyznawaniem ulg w podatkach lokalnych, m.in. poprzez szkolenia w zakresie zmian w obowiązujących przepisach;
 - zintensyfikowanie weryfikacji projektów decyzji indywidualnych przez obsługę prawną urzędów gmin;
- rozważenie przez organy wykonawcze gmin powołania zespołów doradczych (działających na zasadzie kolegialności) bądź wdrożenia procedur wewnętrznych, wspierających te organy w toku postępowań podatkowych.

Do prezesów regionalnych izb obrachunkowych wnioskowano o podjęcie przez RIO, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań podatkowych. Działania organów wykonawczych gmin w tym zakresie zostały bowiem po raz kolejny negatywnie ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Gospodarka Energia



Gospodarka Energia



4. Gospodarka. Energia

Kontrole w obszarach Gospodarka i Energia dotyczyły w 2018 r. problematyki związanej z innowacyjnością i konkurencyjnością naszej gospodarki, w tym wykorzystywaniem środków publicznych na rozwój przedsiębiorstw i przełamywaniem barier w rozwoju firm rodzinnych, rozwojem infrastruktury małych i średnich portów morskich, a także bezpieczeństwem energetycznym państwa w perspektywie sektora odnawialnych źródeł energii.

Udzielana pomoc publiczna nie wpływa w zauważalny sposób na podwyższenie innowacyjności polskiej gospodarki – wynika z kontroli *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe*. Izba zwróciła uwagę, że środki finansowe zamiast na projekty o wysokim potencjale innowacyjnym zbyt często przeznaczone są na przedsięwzięcia o znikomym znaczeniu dla gospodarki. W efekcie Polska wciąż – mimo okazałych nakładów finansowych i specjalnych programów wsparcia – jest na dalekich pozycjach w europejskich rankingach innowacyjności.

Główna przyczyna słabości polskiej innowacyjności od lat jest taka sama – brak przemyślanej strategii oraz źle skonstruowane programy wsparcia, które nie promują najbardziej innowacyjnych projektów. Wciąż nie udaje się stworzyć i wypromować projektów o nowatorskim charakterze, których realizacja mogłaby się przyczynić do wykreowania produktu będącego marką polskiej gospodarki. Programy regionalne nie preferowały innowacyjnych przedsiębiorców z konkretnymi regionalno-branżowymi specjalizacjami ani takiego rozwoju firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, aby mogły one osiągać zdolność do globalnej konkurencji. W efekcie pomoc ze środków publicznych udzielona w ramach skontrolowanych programów nie wpłynęła na wskaźniki innowacyjności ani w skali kraju, ani w poszczególnych województwach objętych badaniem.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność przeanalizowania kierunków interwencji państwa i jednostek samorządowych w zakresie wsparcia przedsiębiorców w działaniach innowacyjnych oraz naukowo-badawczych. Celem tej analizy powinno być wypracowanie spójnego modelu udzielania pomocy i zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na innowacje oraz badania i rozwój. W szczególności system wsparcia w tym zakresie powinien uwzględnić m.in.: zdefiniowanie priorytetowych celów państwa w zakresie promocji określonych rodzajów innowacji, powiązanie poszczególnych programów wsparcia dla innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami oraz ustalenie kryteriów dofinansowania w sposób zapewniający możliwość wykreowania najnowocześniejszych technologii lub produktów, a także zwiększanie przez beneficjentów skali działalności.

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw to dominujące środowisko, w którym powstają i funkcjonują przedsiębiorstwa rodzinne. W polskim systemie prawnym nie zdefiniowano firm rodzinnych oraz nie określono kryteriów, jakie należy spełnić, aby za taką można było uznać prowadzoną działalność – konkluduje Izba w rezultacie kontroli *Bariera prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce*. Nie istnieją istotniejsze różnice między przedsiębiorczością rodzinną a pozostałymi firmami sektora małych i średnich przedsiębiorstw pod względem cech strukturalnych – wielkości, liczby pracowników, geograficznego obszaru działania, wielkości obrotów, działania i planów inwestycyjnych. Jako główne bariery prawne rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, w tym także firm rodzinnych, wskazuje się od lat niejasne przepisy podatkowe, które często prowadzą do konfliktów przedsiębiorcy z organami skarbowymi.

Wprowadzone zmiany legislacyjne nie przyczyniają się do skutecznej likwidacji barier w rozwoju firm rodzinnych, a wprowadzone regulacje, jakkolwiek potrzebne, mogą nie dotyczyć obszarów i zagadnień najbardziej oczekiwanych przez przedsiębiorców. Ponadto dla większości zbadanych regulacji nie ustalono sposobu monitorowania efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie likwidacji barier prawnych w rozwoju przedsiębiorstw, co w konsekwencji – zdaniem NIK – spowoduje niemożność uzyskania rzetelnej informacji o rzeczywistych efektach wprowadzanych uregulowań.

Wysokość cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych ustala Urząd Regulacji Energetyki. I chociaż w 2008 r. jego Prezes opublikował pierwszy plan liberalizacji rynku, to po 10 latach ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych nadal podlegały regulacji. Sytuacja ta spowodowana była brakiem odpowiedniej ochrony jej odbiorców przed drastycznymi podwyżkami po uwolnieniu cen oraz brakiem instrumentów, mających ochronić konsumentów w pierwszej fazie liberalizacji rynku. Brak działań w tym obszarze może spowodować, że Polska nie będzie gotowa na przyjęcie unijnych przepisów, przewidujących całkowitą liberalizację rynku dostawców prądu – stwierdza NIK po kontroli *Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej*.

Dodatkowo wraz z umożliwieniem konsumentom zmiany sprzedawcy energii elektrycznej pojawiły się nowe zagrożenia – nieuczciwi sprzedawcy oraz stosowanie agresywnych metod marketingowych. Zabrakło skoordynowanych działań ze strony administracji rządowej, UOKiK i URE, mających na celu systemowe podejście do wyeliminowania nieuczciwych

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

sprzedawców z rynku. Najczęściej stosowanymi nieuczciwymi praktykami handlowymi były m.in.: podszywanie się przez handlowców pod przedstawicieli dotychczasowego dostawcy energii, naklanianie odbiorców do zawierania niekorzystnych umów poprzez nieinformowanie o niekorzystnych dla konsumentów w nich zapisach. Jednocześnie stosowano praktyki utrudniające lub uniemożliwiające klientom skuteczne i bezkosztowe odstąpienie od zawartej poza siedzibą przedsiębiorstwa umowy.

W wyniku tej kontroli NIK wskazała potrzebę wprowadzenia takich zmian w prawie energetycznym, by zmniejszyć skalę nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy prądu, m.in. wprowadzenie zakazu zawierania umów na sprzedaż paliwa gazowego lub energii poza lokalem przedsiębiorstwa energetycznego lub na odległość. Pośród wniosków systemowych znalazły się m.in. sugestie przygotowania rozwiązań mających na celu złagodzenie wpływu deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycję finansową gospodarstw domowych, wypracowania pod auspicjami Ministra Energii zasad współpracy organów administracji rządowej celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych na rynku energii oraz zapewnienia konsumentom faktycznej możliwości korzystania z przysługującego im prawa do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość.

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. Działanie tego systemu Izba zbadała w kontroli *Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego*.

Zgodnie z prawem geologicznym i górnictwem, ratownictwo górnicze składa się ze służb ratownictwa przedsiębiorcy oraz Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego, która jest wyspecjalizowaną jednostką ratownictwa. Organizacja służb ratowniczych była w ocenie NIK zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, a organy nadzoru górniczego właściwie sprawowały nadzór nad Jednostką Ratownictwa Górniczego oraz kopalnianymi stacjami ratownictwa górniczego.

Istotne dla konkurencyjności polskiej gospodarki są także ustalenia kontroli *Rozwój średnich i małych portów morskich*, która wykazała, że w latach 2015-2017 administracja morska oraz podmioty zarządzające średnimi i małymi portami nie w pełni realizowały założenia przyjęte w strategiach i planach rozwoju średnich i małych portów. Do czynników niesprzyjających rozwojowi tych portów w tempie oczekiwanym należały m.in. brak środków finansowych, przypadki niewystarczającego współdziałania ze strony administracji morskiej, opieszałe procesy komunalizacyjne oraz system zarządzania portami, ograniczający działalność gospodarczą podmiotów zarządzających.

W wyniku komunalizacji małych i średnich portów nastąpił dynamiczny rozwój infrastruktury portowej – głównie w: Kołobrzegu, Mrzeżynie, Sępólnie i Ustce. W kontrolowanym okresie nie nastąpiła jednak komunalizacja 16 małych portów. Realizacji założeń krajowych strategii i planów rozwoju średnich i małych portów nie sprzyjały stwierdzone przypadki braku współdziałania administracji morskiej z podmiotami zarządzającymi portami, oddzielenie funkcji zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową od funkcji świadczenia komercyjnej działalności portowej. Niedostateczne w stosunku do potrzeb finansowanie zadań i przypadki braku współpracy urzędów morskich z zarządzającymi portami skutkowało m.in. niespójnymi parametrami głębokości portów i torów wodnych w poszczególnych portach, nieutrzymaniem wymaganej głębokości, a także brakiem falochronów lub ich złym stanem technicznym, a przez to niepełnym wykorzystaniem potencjału części średnich i małych portów.

Polska jest krajem zasobnym w surowce mineralne, nie ma jednak spójnej polityki surowcowej. Elementy tej polityki są zawarte w niektórych dokumentach rządowych, jednak brakuje całościowej strategii gospodarki zasobami kopalni, a decyzje w tym zakresie nadal są rozproszone. Do czasu zakończenia kontroli *Gospodarka złożami strategicznymi surowców kopalnych*, poza powołaniem Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, nie stworzono spójnej polityki gospodarki surowcowej, obejmującej plany zagospodarowania najistotniejszych dla gospodarki złóż kopalni oraz zasady ich eksploatacji i ochrony.

Ustalenia tej kontroli uzasadniają celowość powiązania założeń polityki surowcowej państwa z przygotowywaną równocześnie polityką energetyczną państwa oraz innymi dokumentami strategicznymi, określającymi perspektywę rozwoju polskiej gospodarki. Taka koordynacja prac Ministrów: Środowiska, Energii, Przedsiębiorczości i Technologii oraz Inwestycji i Rozwoju powinna zapewnić spójność programowanych działań, w tym określenie wykazu strategicznych złóż, w powiązaniu z szacowaną prognozą zapotrzebowania na surowce energetyczne oraz planami rozwoju polskiego przemysłu. W ocenie Izby Minister Środowiska powinien też rozważyć realizację wniosków Izby, m.in. dotyczących zapewnienia skutecznego systemu nadzoru Ministra nad realizacją przez wojewodów i organy samorządowe obowiązku uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony złóż kopalni, stworzenia narzędzi monitorowania przez Ministra Środowiska faktycznego sposobu zagospodarowania obszarów występowania nieeksploatowanych złóż kopalni oraz przeprowadzenia przeglądu procedur

związanych z udzielaniem koncesji na rozpoznawanie, poszukiwanie i wydobywanie kopalin, by wyeliminować przewlekłość postępowań koncesyjnych, zlikwidować niespójność działań organów administracji geologicznej i innych podmiotów uczestniczących w tych postępowaniach.

Polityka Unii Europejskiej dotycząca klimatu i energii została określona w pakiecie klimatyczno-energetycznym. Częścią tego pakietu jest rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii, przy czym rozumiane są one jako odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, a także energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów, co definiuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. (2009/28/WE). W tej dyrektywie określony został cel dla państw członkowskich UE, którym ma być zwiększenie udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej Unii Europejskiej do 20% w 2020 r., przy czym dla Polski udział ten w 2020 r. ma wynosić 15%, w tym w transporcie 10%. Celem tych zabiegów jest redukcja emisji CO₂, co stanowi jedno z kluczowych zagadnień klimatycznych na świecie. Niestety Polska ma jedną z najwyższych w Europie emisji dwutlenku węgla w stosunku do wyprodukowanej energii elektrycznej.

Osiągnięcie przez Polskę założonego celu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii brutto w 2020 r. może być zagrożone – wynika z przeprowadzonej kontroli *Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii*. Ustalenia tej kontroli wskazują, że na rozwój energetyki odnawialnej w naszym kraju negatywnie wpływały m.in.: brak konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii, opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych oraz brak stabilnego i przyjaznego otoczenia prawnego, zapewniającego bezpieczeństwo i przewidywalność inwestycji w odnawialne źródła, w szczególności w sektorze energii elektrycznej. Wyniki kontroli przekonują, że na przestrzeni ostatnich lat nie było konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii. Nie przygotowano kompleksowego, opartego na aktualnych założeniach, dokumentu określającego politykę państwa wobec sektora OZE. Dokument *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, który powinien zawierać spójną, kompleksową koncepcję rozwoju polskiej energetyki, w tym OZE, nie był aktualizowany od roku 2009. Pomimo obowiązku przedkładania przez Ministra Energii każdego roku informacji o jego realizacji, ostatnia informacja przyjęta przez Radę Ministrów dotyczyła roku 2012. Zmienność i niepewność regulacji, a także skomplikowane przepisy wymagające interpretacji nie służyły wzrostowi zaufania inwestorów przekładającego się na rozwój inwestycji w tym sektorze.

Mając na uwadze zagrożenie realizacji przez Polskę zobowiązań w rozwoju pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, zasadna jest aktualizacja polityki energetycznej Polski, w której zawarta będzie kompleksowa polityka, pozwalająca na realizację celu 15% udziału energii z OZE w 2020 r., przy uwzględnieniu ustalonych krajowych celów na lata następne zgodnie z założeniami polityki Unii Europejskiej, oraz stosowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, zwiększających bezpieczeństwo i przewidywalność inwestycji wśród inwestorów OZE.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe (P/17/016/KGP)
2. Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego (P/17/069/LKA)
3. Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce (P/18/072/LKI)
4. Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (P/17/022/KGP)
5. Rozwój średnich i małych portów morskich (P/17/067/LGD)
6. Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (P/17/015/KGP)
7. Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej” (P/17/018/KGP)
8. Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii (P/17/020/KGP)

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

P/17/016

CEL KONTROLI

Ocena, czy środki publiczne przekazywane przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji są efektywnie wykorzystywane.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 34 jednostkach, w tym: w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), w czterech urzędach marszałkowskich, w czterech Instytucjach Pośredniczących w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz u 24 przedsiębiorców.

PROBLEM

Innowacje i postęp technologiczny stanowią jeden z kluczowych czynników zwiększenia konkurencyjności gospodarki. Ekonomiści oceniają, że aż 2/3 wzrostu gospodarczego krajów rozwiniętych należy łączyć z wprowadzaniem innowacji. Wzrost innowacyjności polskiej gospodarki wskazywany jest jako sposób ucieczki z tzw. pułapki średniego rozwoju. Obecnie stosowanych jest ok. 60 instrumentów wsparcia ze środków publicznych, skierowanych bezpośrednio lub pośrednio na rozwój innowacji. Tak liczne instrumenty wsparcia i duże środki publiczne przeznaczone na ten cel nie przekładają się na podniesienie wskaźnika innowacyjności polskiej gospodarki, ponieważ występuje zjawisko niskiego poziomu wykorzystywania w przemyśle i usługach badań naukowych oraz innowacyjnych technologii, jak również stosowania innowacji jedynie na poziomie przedsiębiorstwa.

Wyniki prowadzonego przez Unię Europejską Europejskiego Rankingu Innowacyjności (European Innovation Scoreboard – EIS) wskazują, że Polska od 2010 r. znajduje się w grupie „umiarkowanych innowatorów”.

Z danych prezentowanych w literaturze przedmiotu wynika, że w Polsce działania innowacyjne są prowadzone przede wszystkim w dużych przedsiębiorstwach, a firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną jest stosunkowo niewiele. W latach 2013-2015 w podmiotach z sektora małych i średnich przedsiębiorstw udział przedsiębiorców, którzy wprowadzili innowacje procesowe i produktowe, kształtował się w przedziale 21-23%, podczas gdy w przypadku dużych przedsiębiorstw dwukrotnie więcej – 44%.

Przeprowadzane w ostatnich latach kontrole NIK wskazywały na skuteczne rozdysponowanie środków publicznych przeznaczonych na wsparcie innowacji, przy jednocześnie ograniczonych efektach w zakresie skali wdrożenia realizowanych projektów.

SYNTEZA

Środki publiczne przeznaczone na wdrożenie przez przedsiębiorców innowacji zostały w ramach kontrolowanych programów w pełni rozdysponowane. Efektywność ich wykorzystania była jednak ograniczona ze względu na to, że dysponenti środków nie określili kryteriów wyboru projektów odpowiednich do celów poszczególnych programów. Nie zdefiniowali też rodzajów i skali innowacji, które ze względu na znaczenie dla gospodarki byłyby preferowane.

Poszczególne programy wsparcia realizowane przez różne podmioty nie tworzyły spójnego systemu wspierania najbardziej innowacyjnych przedsięwzięć. Nie były ukierunkowane na projekty o nowatorskim charakterze, których realizacja mogła przyczynić się do wykreowania np. produktu będącego marką polskiej gospodarki. Programy regionalne nie preferowały innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami, jak również rozwoju firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, tak aby mogły one osiągać zdolność do globalnej konkurencji. W efekcie pomoc ze środków publicznych udzielona w ramach skontrolowanych programów nie wpłynęła na wskaźniki innowacyjności zarówno w skali kraju, jak i w poszczególnych województwach objętych badaniem. Nie uległa zmianie zarówno pozycja Polski, jak i poszczególnych województw w rankingu innowacyjności krajów i regionów prowadzonym przez Komisję Europejską.

Procedury oceny wniosków i wyboru projektów do dofinansowania nie zapewniały wsparcia dla najbardziej innowacyjnych przedsięwzięć i jednocześnie nie stwarzały możliwości weryfikacji deklarowanych przez wnioskodawców cech innowacyjności oraz zakładanej ich skali. W efekcie dofinansowanie uzyskało wiele projektów, które stanowiły innowację jedynie w skali przedsiębiorstwa. Deklarowana przez przedsiębiorców światowa skala projektowanej innowacji w zdecydowanej większości nie została potwierdzona w efektach realizacji projektów.

Przedsiębiorcy objęci kontrolą zrealizowali zakres rzeczowy poszczególnych projektów i w konsekwencji wprowadzali nieistosowane dotychczas przez nich technologie, a także rozszerzyli swoją ofertę produktową.

W objętych kontrolą projektach finansowanych przez NCBR odnotowano niski stopień zastosowania innowacji w działalności gospodarczej. W sześciu na dziesięć zbadanych projektów nie doprowadzono do komercjalizacji, a w dwóch kolejnych efekty osiągnięto tylko częściowo.

NIK nie stwierdziła istotnych wad nadzoru i monitoringu w programach pomocy ze środków UE (POIG oraz cztery RPO). W przypadku pozostałych programów finansowanych głównie ze środków budżetu krajowego, nad którymi nadzór i monitoring sprawowało NCBR (Projekty celowe, Demonstrator+, Inicjatywa Technologiczna-1 i Innotech), stwierdzono nierzetelne sprawowanie nadzoru m.in. ze względu na nieegzekwowanie od beneficjentów obowiązków sprawozdawczych, nieterminowe dokonywanie ocen dokumentów sprawozdawczych, nieefektywny system kontroli finansowej oraz nierzetelne monitorowanie efektów wdrożenia. W wyniku tych nieprawidłowości uznawano za prawidłowo wykonane umowy z beneficjentami, pomimo że nie zostały osiągnięte parametry wdrożenia poszczególnych projektów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wniosek skierowany do Ministrów: Przedsiębiorczości i Technologii oraz Inwestycji i Rozwoju, dotyczył przeanalizowania kierunków interwencji w zakresie wsparcia przedsiębiorców w działaniach innowacyjnych w celu wypracowania spójnego modelu udzielania pomocy i zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel, który w swym zakresie powinien uwzględnić m.in.:

- zdefiniowanie priorytetowych celów państwa w zakresie promocji określonych rodzajów innowacji;
- powiązanie poszczególnych programów wsparcia dla innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami;
- wsparcie dla średnich i małych przedsiębiorstw, które powinny mieć odpowiedni udział w udzielanej pomocy (obecne zasady preferują duże podmioty, zdolne do prowadzenia własnych badań rozwojowych oraz korzystania z wielu instrumentów wsparcia);
- ustalenie kryteriów dofinansowania w sposób zapewniający możliwość wykreowania najnowocześniejszych technologii lub produktów w polskiej gospodarce, a także zwiększanie przez beneficjentów skali działalności (aby małe firmy mogły stawiać się średnimi, średnie dużymi, a duże osiągały zdolność do globalnej konkurencji).

Wnioski pokontrolne skierowane do Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju dotyczyły natomiast:

- podjęcia analizy zasad oceny wniosków o dofinansowanie w poszczególnych programach w celu ich skorygowania pod względem transparentności i spójności oraz eliminacji uznaniowych elementów oceny, a także adekwatności systemu punktacji do celów programów;
- przeanalizowania stosowanych w umowach o dofinansowanie systemu kar umownych pod względem wprowadzenia większego ich zróżnicowania, pozwalającego na bardziej elastyczne reagowanie w sytuacji niewywiązywania się przez beneficjentów z warunków realizacji projektów (bez potrzeby wypowiedzania umowy i zwrotu wszystkich otrzymanych środków);
- zapewnienia skutecznego procesu analizowania zasadności nałożenia kar umownych w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości oraz niezwłocznego ich egzekwowania;
- zapewnienia skutecznej organizacji procesu nadzoru nad prawidłowością realizacji projektów, na które udzielono dofinansowania.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego

Delegatura w Katowicach

P/17/069

CEL KONTROLI

Ocena spełniania przez służby ratownictwa górniczego wymaganych prawem standardów oraz prawidłowości ustalania przez nie wysokości opłat określanych w umowach zawieranych z przedsiębiorcami górnictwami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Podmioty posiadające służby ratownictwa górniczego oraz organy nadzoru górniczego – Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego SA w Bytomiu, 4 zakłady górnicze, 2 okręgowe urzędy górnicze i Wyższy Urząd Górniczy.

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 tąpnięciami, 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 tąpnięciami.

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 górnym, a także w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ruchu takiego zakładu, jest również zapobieganie takim zagrożeniom.

Zgodnie z prawem geologicznym i górnym 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 górnym. Jest to możliwe dzięki umowom zawierającym z Centralną Stacją Ratownictwa Górniczego.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działanie systemu ratownictwa górniczego w Polsce.

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 górnym 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 górnym, 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Oplaty 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 badań 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.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba kontroli wnioskowała 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 wynika 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.

Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce

Delegatura w Kielcach

P/18/072

CEL KONTROLI

Ocena, czy właściwe organy skutecznie likwidują bariery w rozwoju firm rodzinnych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Finansów, 10 urzędów skarbowych, 10 urzędów miast oraz pięć oddziałów okręgowych ZUS z terenu województw dolnośląskiego, łódzkiego, podlaskiego, pomorskiego i świętokrzyskiego.

PROBLEM

Firmy rodzinne są podstawą wszystkich gospodarek na świecie, zatem niezbędne jest zwrócenie na nie szczególnej uwagi. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw to dominujące środowisko, w którym powstają i funkcjonują przedsiębiorstwa rodzinne. W polskim systemie prawnym nie zdefiniowano firm rodzinnych oraz nie określono kryteriów, jakie należy spełnić, aby za taką można uznać prowadzoną działalność. Zaliczamy tu przedsiębiorstwa o różnych formach prawnych, własnościowych, wielkości i stylach zarządzania. Dotychczas przeprowadzone badania nie wykazały istotnych różnic między przedsiębiorczością rodzinną a pozostałymi firmami sektora małych i średnich przedsiębiorstw pod względem cech strukturalnych (tj. wielkość, liczba pracowników, geograficzny obszar działania, wielkość obrotów, działania i plany inwestycyjne) ani jeżeli chodzi o percepcję barier i działań, które powinny zostać podjęte dla poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Jako główne bariery prawne rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, w tym także firm rodzinnych, wskazuje się od lat niejasne przepisy podatkowe, które często prowadzą do konfliktów przedsiębiorcy z organami skarbowymi. Ponadto administracja publiczna postrzegana jest jako opresyjna, wskazuje się też na niestabilność przepisów, małą elastyczność prawa pracy, bariery utrudniające racjonalne zagospodarowanie przestrzeni i realizację inwestycji budowlanych. Problemem jest także niedostosowany do potrzeb i trendów w gospodarce system edukacji, nieefektywna aktywizacja zawodowa i pośrednictwo pracy, przewlekłe i kosztowne dochodzenie należności.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

SYNTEZA

W latach 2015-2018 (I półrocze) Minister Przedsiębiorczości i Technologii oraz Minister Finansów prawidłowo diagnozowali bariery prawne w rozwoju firm sektora MŚP, w tym firm rodzinnych, oraz projektowali zmiany prawa w celu eliminowania tych barier. Zmiany legislacyjne mające poprawić warunki funkcjonowania przedsiębiorstw sektora MŚP nie były jednak – zdaniem NIK – wystarczające do skutecznej likwidacji barier w rozwoju firm rodzinnych w sektorze MŚP.

Minister Przedsiębiorczości i Technologii podejmował działania – mające na celu wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, w tym dotyczących likwidacji barier prawnych – głównie w ramach przygotowania projektów aktów prawnych wchodzących w skład Pakietu 100 zmian dla firm oraz Konstytucji Biznesu. Natomiast Minister Finansów koncentrował swoje prace w głównej mierze na przygotowaniu zmian przepisów ordynacji podatkowej.

Przeprowadzona kontrola w podmiotach wdrażających przyjęte rozwiązania prawne, czyli w urzędach skarbowych, urzędach miast oraz oddziałach okręgowych ZUS, wykazała, że udogodnienia wprowadzone przepisami zaprojektowanymi w ramach Pakietu 100 zmian dla firm nie były często wykorzystywane, a tym samym nie przyczyniały się do likwidacji barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych. Zdaniem NIK może to oznaczać, że wprowadzone regulacje, jakkolwiek potrzebne, nie dotyczyły obszarów i zagadnień najbardziej oczekiwanych przez przedsiębiorców.

Wyniki kontroli w US i MF wskazały, że skomplikowany charakter przepisów prawa oraz częste jego zmiany mogą w dalszym ciągu stanowić główną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Skutkiem tej bariery była duża liczba błędów popełnianych zarówno przez pracowników kontrolowanych urzędów jak i podatników w interpretowaniu i stosowaniu prawa. Wskazała na to stwierdzona w trakcie kontroli duża liczba uchylanych przez sądy administracyjne interpretacji indywidualnych wydawanych przez organy podatkowe (55% w I kwartale 2018 r.) oraz znaczny odsetek uchylanych decyzji podatkowych: w drugiej instancji (29,1% w pierwszym kwartale 2018 r.) oraz przez wojewódzkie sądy administracyjne (16,1% w I kwartale 2018 r.).

NIK zwróciła uwagę, że pomimo podjęcia od 2014 r. działań zmierzających do przygotowania projektu nowej ustawy – Ordynacja podatkowa, w dalszym ciągu nie zakończono prac nad tym projektem. Tymczasem uproszczenie przepisów podatkowych, w tym procedury postępowania normowanej przez ustawę – Ordynacja podatkowa, jest jedną z najbardziej oczekiwanych przez przedsiębiorców zmian.

Zdaniem NIK przeprowadzenie przez właściwych ministrów oceny skuteczności wprowadzonych rozwiązań może być utrudnione, gdyż nie zapewniono prawidłowego sposobu monitorowania efektów przyjętych uregulowań. W konsekwencji nie będzie możliwe uzyskanie rzetelnej informacji o ich rzeczywistych efektach.

Ustawa o zarządzie sukcesyjnym (jedna z najważniejszych w opinii środowiska firm rodzinnych), uchwalona w ramach Pakietu 100 zmian dla firm, jakkolwiek umożliwia następcom prawnym zmarłych przedsiębiorców kontynuowanie działalności gospodarczej do czasu ostatecznego uregulowania spraw spadkowych (działu spadku), to jednak nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z sukcesją. W ustawie nie przewidziano bowiem rozwiązań pozwalających przekazać przedsiębiorstwo jego następcy prawnemu. Zdaniem NIK nowe regulacje nie mają również charakteru kompleksowego – pomijają problemy wynikające ze śmierci małżonka przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, jeżeli pomiędzy małżonkami istniał ustrój wspólności majątkowej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii NIK skierowała wnioski pokontrolne o:

- rozważenie potrzeby wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji firmy rodzinnej oraz przygotowania systemowych rozwiązań dla tej kategorii firm, ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej, a tym samym wpierających ich rozwój;
- dokonanie oceny skuteczności wprowadzonych ułatwień dla przedsiębiorców w ramach Pakietu 100 zmian dla firm oraz Konstytucji Biznesu i ewentualne wprowadzenie niezbędnych zmian;
- kontynuowanie działań mających na celu wprowadzenie do polskiego systemu prawnego rozwiązań pozwalających na przekazanie przedsiębiorstwa zmarłej osoby fizycznej następcy prawnemu, bez konieczności uruchomienia własnej działalności gospodarczej.

Do Ministra Finansów zostały skierowane wnioski dotyczące m.in.:

- przyśpieszenia prac nad przygotowaniem projektu nowej ordynacji podatkowej;
- kontynuacji działań mających na celu zwiększenie sprawności prowadzonych przez organy skarbowe postępowań podatkowych i poprawności wydawanych decyzji podatkowych.

Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

P/17/022

CEL KONTROLI

Ocena, czy prawa konsumenta energii elektrycznej były respektowane, a działania organów administracji rządowej oraz spółek przyczyniały się do zwiększenia skuteczności ochrony tych praw.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: Ministerstwo Energii, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ENEA SA, Energa-Obrót SA, PGE Obrót SA, TAURON Sprzedaż sp. z o.o., ENEA Operator sp. z o.o., Energa-Operator SA, PGE Dystrybucja SA, TAURON Dystrybucja SA

PROBLEM

Prawa konsumenta energii elektrycznej znajdują się wśród priorytetów Komisji Europejskiej. Jednym z trzech głównych celów przygotowanego przez Komisję dokumentu *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* jest uczciwe traktowanie konsumentów. Zaproponowany pakiet reform ma zapewnić konsumentom mocną pozycję na rynku energii poprzez zapewnienie im szybkiego dostępu do niezbędnej informacji oraz zniesienie limitów cenowych energii elektrycznej. Każdy odbiorca końcowy ma prawo do: dostępu do sieci, w tym do otrzymywania energii w sposób ciągły i nieprzerwany, zakupu energii elektrycznej od wybranego sprzedawcy, dostępu do informacji i korzystania ze standardów jakościowych, czyli do otrzymywania energii elektrycznej o określonych parametrach jakościowych.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK działa tylko w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Pomocy w sprawach indywidualnych udzielają miejscy lub powiatowi rzecznicy konsumentów. Z uwagi na naturalną nierówność pozycji (przewagę) przedsiębiorstwa energetycznego wobec odbiorcy, a w szczególności konsumentów takich jak gospodarstwa domowe, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki równoważy pozycję odbiorców poprzez wzmocnienie pozycji konsumenta (działania interwencyjne, informacyjne i edukacyjne).

Pomimo istnienia systemu ochrony praw konsumenta energii elektrycznej prawa te nie są w wystarczającym stopniu respektowane przez przedsiębiorstwa energetyczne. Z przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK badania 2011 r. wynikało, że na 44 wzorce umów aż 37 zawierało nieprawidłowości. Stwierdzono 101 różnego rodzaju uchybień. W corocznych sprawozdaniach powiatowi i miejscy rzecznicy konsumenta wskazywali na wysoką liczbę udzielonych porad w obszarze usług związanych m.in. z dostawą energii elektrycznej. W latach 2013-2016 liczba udzielonych porad wynosiła corocznie około 53–54 tys. Najczęstszymi problemami były: nieprawidłowości związane z zawieraniem umów sprzedaży, zawyżanie rachunków, nieprawidłowe wystawianie faktur i prognoz zużycia energii, nieterminowe dostarczanie faktur.

SYNTEZA

NIK ustaliła, że prawa konsumenta energii elektrycznej nie były w pełni respektowane, pomimo regulacji prawnych oraz działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne i administrację rządową. O ile spółki prowadziły systematyczne działania skutkujące zwiększeniem ochrony praw konsumenta o tyle administracja rządowa podjęła znaczące działania dopiero w 2017 r.

Konsumentom zapewniono możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny, jednakże nie na zasadach wolnorynkowych. Plany liberalizacji rynku energii elektrycznej z 2008 r. nie zostały zrealizowane. W dalszym ciągu wymóg taryfowania cen sprzedaży energii elektrycznej tłumił realną konkurencję pomiędzy spółkami obrotu. Wraz z częściową liberalizacją rynku energii pojawiły się na nim naganne praktyki handlowe stosowane przez część przedsiębiorstw energetycznych. Niewydolność systemu ochrony konsumenta, bierność administracji rządowej i brak współpracy pomiędzy organami państwa przyczyniły się do dynamicznego rozwoju wysublimowanych nieuczciwych praktyk handlowych mających na celu osiągnięcie zysków kosztem najsłabszych grup społecznych.

Niedoszacowanie wysokości pomocy państwa oraz nadmierne skomplikowanie procedur przyznawania dodatków energetycznych zniechęcały odbiorców wrażliwych do skorzystania z nich. W efekcie pomoc nie trafiała do wszystkich osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Spółki umożliwiały odbiorcom zawieranie umów w sposób niedyskryminacyjny, a także swobodę wyboru rodzaju umowy. Nie były przestrzegane ustawowe terminy w procesie zmiany sprzedawcy. Jednym z powodów był brak automatyzacji tego procesu, która miała być zapewniona przez centralny system operacyjny. Prace nad tym systemem zostały wstrzymane na ponad rok przez Ministra Energii.

Pomimo podejmowanych działań przez spółki dystrybucyjne i Prezesa URE nie zapewniono odbiorcom końcowym wysokiej gwarancji nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej o określonej jakości. Krytyczne zjawiska atmosferyczne skutecznie weryfikowały odporność sieci dystrybucyjnych na warunki ekstremalne.

Bez zintensyfikowania prac nad wdrażaniem inteligentnych sieci elektroenergetycznych oraz rozwoju sieci kablowych polski odbiorca prądu nadal będzie czekał na wznowienie dostaw prądu zdecydowanie dłużej niż odbiorcy z innych krajów UE. Jednocześnie klient nadal nie będzie mógł korzystać z rozwiązań sprzyjających oszczędzaniu energii elektrycznej oraz świadomemu zarządzaniu energią w gospodarstwie domowym. Znaczące opóźnienia we wdrażaniu do prawodawstwa polskiego przepisów unijnych z obszaru inteligentnych sieci elektroenergetycznych i inteligentnego opomiarowania są istotną barierą w transformacji odbiorcy końcowego jako kluczowego podmiotu na rynku energii.

Spółki wykorzystywały nowe technologie i kanały komunikacji sprzyjające efektywnej obsłudze ich klientów. Jednak konsumenci borykali się z takimi problemami jak nieczytelność informacji zawartych w rachunkach za zużycie energii elektrycznej czy długotrwałe oczekiwanie na udzielenie odpowiedzi na reklamacje. Nieterminowe rozliczanie się spółek z odbiorcami, w jednym przypadku o dużej skali, prowadziło do skumulowania się płatności za prąd. Niemniej spółki co do zasady godziły się na rozkładanie płatności na raty. Dokładały też starań w zakresie zwiększenia dostępności kanałów komunikacji w razie awarii i dążyły do skrócenia czasu przywrócenia dostaw energii.

Konsumentom umożliwiono korzystanie z dostępnych środków rozstrzygania sporów. Klient przedsiębiorstwa energetycznego mógł dochodzić swoich praw za pośrednictwem lokalnych i elektronicznych Biur Obsługi Klienta lub u istniejących w części spółek rzeczników praw konsumentów. W przypadku niesatysfakcjonującego rozstrzygnięcia sporu mógł zgłosić się o pomoc do miejskiego lub powiatowego rzecznika konsumentów, złożyć skargę do URE lub wnieść sprawę do Koordynatora do spraw negocjacji przy Prezesie URE. Jednak działalność Koordynatora była niewydajna.

Należy podkreślić, że bez wprowadzenia dodatkowych rozwiązań prawnych skuteczne egzekwowanie praw konsumenta energii elektrycznej będzie niemożliwe. Konieczne jest przyjęcie uregulowań poprawiających sytuację konsumenta w następujących obszarach: zmiany sprzedawcy energii, ochrony odbiorcy wrażliwego oraz wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Jedna z postulowanych regulacji została wprowadzona już w trakcie kontroli NIK. Polegała ona na zmianie rozporządzenia taryfowego, pozwalającej na otrzymywanie należnych bonifikat przez konsumentów bez konieczności wcześniejszego wnioskowania.

DOBRE PRAKTYKI

Dobre praktyki spółek obrotu celem przeciwdziałania nieuczciwym procederom handlowym:

- Spółki obrotu identyfikowały stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez inne podmioty. Podejmowały różnorodne działania i inicjatywy celem ochrony jakości usług świadczonych na rynku energii.
- PGE Obrót zidentyfikowała przypadki nieuczciwych praktyk sprzedaży energii elektrycznej przez alternatywnych sprzedawców w latach 2014-2017. W lutym 2016 r., biorąc pod uwagę narastającą ilość takich przypadków, Spółka udostępniła w BOK swoim klientom formularz, który konsument mógł wypełnić, gdy poczuł się oszukany przez alternatywnego sprzedawcę. Działania prewencyjne, podejmowane między innymi na podstawie informacji pozyskanych z formularzy w BOK, to przede wszystkim kampanie informacyjne prowadzone wspólnie z samorządami w formie spotkań (adresowane przede wszystkim do seniorów), medialne akcje informacyjne oraz informowanie klientów podczas wizyt w BOK. Spółka współpracowała z rzecznikami konsumentów, Policją oraz innymi organizacjami lub organami (prokuratura, federacja konsumentów) w celu wymiany informacji o praktykach nieuczciwych sprzedawców poprzez udzielanie wyjaśnień, przekazywanie informacji oraz niezbędnych dokumentów do prowadzenia czynności procesowych.
- Enea udzielała się we wszelkiego rodzaju kampaniach informacyjnych. Przedstawiciele spółki brali udział w spotkaniach przeprowadzanych przez instytucje publiczne dotyczące kwestii uświadamiania konsumentom zasad funkcjonowania rynku energetycznego oraz przybliżania im praktyk stosowanych przez nieuczciwych sprzedawców. Spotkania takie organizowane były przez urzędy gminy i Policję. Ponadto, jako członek Towarzystwa Obrotu Energią, przedstawiciele spółki brali udział w akcjach organizowanych przez TOE.
- TAURON Sprzedaż współpracował z rzecznikami konsumentów, Policją oraz innymi organizacjami lub organami w celu wymiany informacji o praktykach nieuczciwych sprzedawców.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

- TAURON Sprzedaż i PGE Obrót w przypadku otrzymania wypowiedzenia umowy od dotychczasowego klienta informowali go o tym fakcie. Taka praktyka, w przypadku nieświadomego zawarcia umowy sprzedaży, mogła pomóc konsumentowi skorzystać z prawa 14-dniowego okresu wypowiedzenia umowy.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski systemowe do Ministra Energii obejmowały:

- przygotowanie rozwiązań mających na celu złagodzenie wpływu deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycję finansową gospodarstw domowych;
- wprowadzenie rozwiązań prawnych zwiększających wydajność oraz skuteczność systemu ochrony odbiorcy wrażliwego;
- przeprowadzenie kampanii edukacyjnych uświadamiających konsumentów o podstawowych zasadach funkcjonowania rynku energii elektrycznej i istniejących na nim zagrożeniach oraz korzyściach wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych, pozwalających na uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla ich wdrożenia;
- wypracowanie pod auspicjami Ministra zasad współpracy organów administracji rządowej celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych na rynku energii;
- zapewnienie konsumentom faktycznej możliwości korzystania z przysługującego im prawa do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość;
- rozwiązanie zidentyfikowanego problemu niedostosowania zasad organizacji pracy Koordynatora i sposobu prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich do wpływu spraw kierowanych do rozpoznania.

Wnioski systemowe do Prezesa URE obejmowały:

- wprowadzenie, w uzgodnieniu ze spółkami obrotu, formularza informacyjnego w procesie zmiany sprzedawcy, który zawierałby istotne informacje;
- wprowadzenie jako dobrej praktyki, stosowanej już przez niektóre spółki, niezwłocznego powiadamiania klienta o dokonanej przez niego zmianie sprzedawcy – tak aby w przypadku nieświadomego zawarcia umowy mógł on skutecznie skorzystać z 14-dniowego terminu na wypowiedzenie umowy sprzedaży zawartej poza lokalem sprzedawcy;
- wprowadzenie jako dobrej praktyki w procesie odłączania zasilania do gospodarstw domowych w trudnej sytuacji życiowej obowiązku kontaktowania się spółki obrotu bądź OSD przed odłączeniem z instytucjami świadczącymi pomoc społeczną celem ustalenia faktycznej sytuacji odbiorcy.

DE LEGE FERENDA

Wnioski de lege ferenda sformułowane po kontroli do Ministra Energii dotyczyły m.in.:

- dokonania zmian w ustawie – Prawo energetyczne celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy;
- zmiany treści art. 31c ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne celem uzyskania pełnej gotowości Koordynatora do spraw negocjacji działający przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki do wykonywania zadań.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Rozwój średnich i małych portów morskich

Delegatura w Gdańsku

P/17/067

CEL KONTROLI

Zbadanie – czy i w jaki sposób administracja morska, marszałkowie województw i podmioty zarządzające portami realizują założenia przyjęte w strategiach i planach rozwoju portów morskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Trzy urzędy morskie, trzy urzędy marszałkowskie oraz sześć podmiotów zarządzających portami – jedna gmina i pięć zarządów portów.

PROBLEM

Porty morskie stanowią naturalne spoiwo transportu lądowego z morskim. Ich rozwój jest niezbędny ze względu m.in. na konieczność obsługi coraz większej ilości towarów. Drogą morską odbywa się łącznie 75% europejskiego handlu zewnętrznego oraz 37% handlu wewnętrznego w Unii Europejskiej. Ich znaczenie rośnie również wraz z rozwijającą się turystyką morską, w tym żeglarską.

Kluczowe kwestie związane z rozwojem transportu morskiego w Polsce, w tym zadania w zakresie rozwoju funkcjonujących 27 średnich i małych portów morskich, określają krajowe dokumenty strategiczne, tj. Strategia rozwoju portów do 2015 r., Polityka morska RP do 2020 r. Strategia rozwoju transportu do 2020 r. i Dokument implementacyjny do Strategii rozwoju transportu do 2020 r. Wskazały one priorytety polityki rozwoju m.in. średnich i małych portów, tj. przedsięwzięcia poprawiające do nich dostęp od strony morza, przyspieszenie procesu komunalizacji, zabezpieczenie gruntów przed utratą funkcji portowych, a w przypadku portów średnich – także promocję rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu. Ponadto zadania w zakresie rozwoju portów zostały ujęte w strategiach rozwoju województw przyjętych przez sejmiki województw. Również podmioty zarządzające portamiorskimi są zobligowane do opracowania programów rozwoju portów.

SYNTEZA

W latach 2015-2017 administracja morska oraz podmioty zarządzające średnimi i małymi portami, w ocenie NIK, nie w pełni realizowały założenia przyjęte w strategiach i planach rozwoju średnich i małych portów. Głównymi tego przyczynami było niedostateczne do potrzeb finansowanie zadań dyrektorów urzędów morskich w zakresie inwestycji i utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do portów oraz niewystarczające środki podmiotów zarządzających portami na inwestycje w infrastrukturę portową. Z powyższego wynikało także niewielkie zainteresowanie gmin kapitałochłonną komunalizacją małych portów, skutkujące pozostawieniem funkcji zarządzania większością lokalnych (małych) portów dyrektorom urzędów morskich.

Realizacji założeń krajowych strategii i planów rozwoju średnich i małych portów nie sprzyjały również stwierdzone przypadki braku współdziałania administracji morskiej z podmiotami zarządzającymi portami. Istotne było także rozdzielanie funkcji zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową oraz funkcji świadczenia komercyjnej (eksploatacyjnej) działalności portowej, wynikające z obowiązującego od 1996 r. systemu zarządzania portami morskimi. Ponadto skoncentrowano interwencję Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 na infrastrukturze portów znajdujących się w Transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), do których należą w Polsce porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Pomimo znacznego niedofinansowania w zakresie inwestycji i utrzymania infrastruktury dyrektorzy urzędów morskich zapewnili dostęp do średnich i małych portów oraz bezpieczeństwo żeglugi, osób, mienia i środowiska naturalnego. Dyrektorzy urzędów morskich pozyskiwali i wykorzystywali środki pomocowe również na rozbudowę infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów, a także – poza jednym przypadkiem – właściwie określali skład infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów.

Niedostateczne do potrzeb finansowanie zadań i przypadki braku współdziałania Dyrektorów urzędów morskich z podmiotami zarządzającymi portami skutkowało m.in. niespójnymi parametrami głębokości portów i torów wodnych (Kolobrzeg, Ustka, Stepnica), nieutrzymaniem wymaganej głębokości (Mrzeżyno), a także brakiem falochronów lub ich złym stanem technicznym, a przez to niepełnym wykorzystaniem potencjału części średnich i małych portów.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Rozwój średnich i małych portów utrudniały ponadto nieprecyzyjne regulacje prawne dotyczące kompetencji podmiotów zobowiązanych do utrzymania infrastruktury portowej (m.in. w zakresie utrzymania torów wodnych wewnątrz akwatorium) i niewystarczające prawne zabezpieczenie gruntów w portach przed utratą funkcji portowych.

W latach 2015-2017 (I półrocze) zarządy województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego prawidłowo i skutecznie realizowały zadania związane z rozwojem średnich i małych portów, ujęte w Strategii rozwoju województwa pomorskiego 2020, Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 r. i Strategii rozwoju województwa zachodniopomorskiego, współpracując z podmiotami zarządzającymi portami, zwłaszcza w zakresie promocji turystyki morskiej.

W latach 2015-2017 (I półrocze) na 27 średnich i małych portów skomunalizowane były wszystkie średnie (sześć) i tylko pięć, tj. 23,8%, małych portów (w Dziwnowie, Kamieniu Pomorskim, Mrzeżynie, Pucku i Wapnicy). Komunalizacja w okresie objętym kontrolą ani w zakresie portów dotąd nieskomunalizowanych, ani w przypadku portów skomunalizowanych częściowo (port w Ustce) jednak nie postępowała. Przed komunalizacją porty funkcjonowały i rozwijały się w oderwaniu od gmin, na których nieruchomości gruntowe były położone. W większości były to przedsiębiorstwa państwowe, które nie były odpowiedzialne za rozwój całego portu i nie miały takich obowiązków, jakie obecnie są ustawowo nałożone na podmioty zarządzające portami. Dlatego nie został wypracowany żaden model zarządzania małymi portami ani nawet dobre praktyki.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o:

- zapewnienie środków finansowych umożliwiających Dyrektorom Urzędów Morskich pełną realizację zadań dotyczących utrzymania infrastruktury dostępowej do średnich i małych portów;
- zainicjowanie zmian przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich w zakresie:
 - a) zwiększenia możliwości pozyskiwania środków finansowych przez podmioty zarządzające średnimi i małymi portami m.in. poprzez dopuszczenie:
 - prowadzenia przez nie działalności gospodarczej także w innym zakresie niż wskazany w art. 7 ust. 2 tej ustawy;
 - możliwości dofinansowania ze środków budżetu państwa utrzymania ich infrastruktury portowej;
 - b) zabezpieczenia trwałości funkcji portowych nieruchomości położonych w granicach portów poprzez wprowadzenie obowiązku opiniowania przez podmioty zarządzające portami projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących terenów w granicach portów oraz transakcji zbycia nieruchomości położonych na terenach portowych;
- zapewnienie przejrzystego podziału kompetencji pomiędzy dyrektorami urzędów morskich a podmiotami zarządzającymi średnimi i małymi portami dotyczących utrzymania akwenów portowych, w których znajdują się, stanowiące infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu, tory wodne;
- zapewnienie spójności obowiązujących głębokości torów wodnych, w tym wewnątrz portów, z ogłoszonym przez Dyrektorów Urzędów Morskich dopuszczalnym zanurzeniem statków w tych portach, w celu pełnego wykorzystania potencjału średnich i małych portów;
- podjęcie działań zapewniających wykonanie Planu restrukturyzacji Szkuner sp. z o.o. we Władysławowie odnośnie do podziału i przejęcia infrastruktury niezbędnej do zarządzania portem.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

P/17/015

CEL KONTROLI

Ocena, czy gospodarka zasobami kopalin w Polsce jest prowadzona zgodnie ze strategicznymi celami zrównoważonego rozwoju kraju.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 23 jednostki, w tym: Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy oraz 19 urzędów gminnych według kryterium występowania na terenie gminy złóż kopalin objętych własnością górnictw (największe złoża w poszczególnych rodzajach kopalin).

PROBLEM

Polska jest liczącym się na świecie producentem miedzi (szóste miejsce na świecie w 2016 r.) oraz srebra (drugie miejsce). Jest również krajem zasobnym w złoża surowców metalicznych (cynk i ołów), metali rzadkich (ren), surowców chemicznych (siarka, sól kamienna, sole potasowe, fosforyty), skalnych oraz surowców energetycznych (węgiel, metan, gaz ziemny).

Niemniej znaczna część tych złóż, ponad 63%, nie jest zagospodarowana. Według Bilansu Zasobów Złóż Kopalin w Polsce na koniec 2016 r. zidentyfikowano 13 767 złóż kopalin, z czego jedynie 5076 jest zagospodarowanych.

W UE w 2010 r. opracowano listę tzw. surowców krytycznych, która aktualizowana jest co trzy lata. Natomiast w Polsce nie ma spójnej polityki surowcowej, uwzględniającej strategię gospodarki zasobami kopalin. Elementy takiej polityki zawarto w różnych dokumentach rządowych.

Podobnie obowiązujące regulacje prawne, zawarte w szeregu ustaw – m.in. w prawie ochrony środowiska, prawie geologicznym i górnictwie, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie tworzą spójnych z programami rządowymi rozwiązań dotyczących ochrony zasobów złóż kopalin ani właściwej polityki koncesyjnej, uwzględniającej potrzeby gospodarki i zasady zrównoważonego rozwoju.

SYNTEZA

Zdaniem NIK dotychczas nie został stworzony system gospodarowania złożami kopalin, obejmujący plan zagospodarowania najistotniejszych dla gospodarki złóż kopalin, a także zasady ich eksploatacji i ochrony. Spowodowane to było nierzetelną realizacją założeń Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, niewykonaniem zadań określonych w innych strategicznych dokumentach rządowych, a także nierzetelnym wykonywaniem przez jednostki samorządu gminnego obowiązków uwzględniania w planowaniu przestrzennym złóż kopalin.

W wyniku wieloletnich zaniechań i przewlekłości prac prowadzonych przez organy administracji rządowej nie opracowywano planów eksploatacji tych złóż, a także wytycznych dotyczących ich ochrony przed zabudową powierzchni nad złożem, uniemożliwiającą jego późniejszą eksploatację. Za realizację tych zadań odpowiedzialni byli – Minister Gospodarki (od 2015 r. Minister Energii oraz Minister Rozwoju), a także Minister Środowiska.

Organy gmin nie wywiązywały się ze swoich ustawowych obowiązków, do których należało uwzględnienie udokumentowanych złóż kopalin w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Uniemożliwiała to kształtowanie polityki zrównoważonego rozwoju, a faktyczne działania, dotyczące zagospodarowania obszarów, na których występują złoża kopalin, były podejmowane bez przejrzystych reguł.

System koncesji także nie zapewniał skutecznej realizacji polityki państwa w zakresie zagospodarowywania złóż kopalin ze względu na brak polityki tego dotyczącej oraz nieprawidłowości w procedurach udzielania koncesji.

W tej sytuacji przedsiębiorcy zainteresowani eksploatacją złóż kopalin podejmowali kosztowne inwestycje, nie mając żadnej pewności co do warunków ich prowadzenia w biurokratyzowanym i niespójnym systemie uzyskiwania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz eksploatację złóż kopalin. Wpływało to na ograniczanie zakresu tych inwestycji, co przy znacznej skali nieeksploatowanych czy nierozpoznanych szczegółowo złóż jest niekorzystne dla gospodarki surowcowej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK wnioskowała do Ministra Środowiska o:

- zapewnienie skutecznego systemu nadzoru Ministra, będącego organem administracji geologicznej, nad realizacją obowiązku uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony złóż kopalin;
- stworzenie, we współpracy z ministrem do spraw energii, narzędzi monitorowania przez Ministra Środowiska, jako organu właściwego do spraw gospodarki zasobami naturalnymi, faktycznego sposobu zagospodarowania obszarów występowania nieeksploatowanych złóż kopalin, objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa;
- przegląd procedur związanych z udzielaniem koncesji na rozpoznawanie, poszukiwanie oraz wydobywanie kopalin oraz wprowadzenie odpowiednich mechanizmów usprawniających te procedury.

Do wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast NIK wnioskowała o podjęcie kompleksowych działań w celu określenia polityki zagospodarowania obszarów obejmujących istotne złoża kopalin oraz o uwzględnienie w planowaniu przestrzennym wszystkich złóż, które posiadają zatwierdzoną dokumentację geologiczną.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła potrzebę wprowadzenia następujących zmian w obowiązujących przepisach (inicjatywa legislacyjna w zakresie proponowanych zmian prawa geologicznego i górniczego należy do Ministra Środowiska):

- uzupełnienie art. 49g pgg o przepis obligujący Ministra Środowiska do uzgadniania z Ministrem Energii, jako właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, udzielania koncesji łącznych na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa;
- uzupełnienie unormowań dotyczących koncesji łącznej, które rozstrzygną sposób postępowania w sytuacji odmowy uzgodnienia decyzji inwestycyjnej przed rozpoczęciem wydobywania z właściwym wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, jeśli inwestycja narusza ustalenia MPZP lub studium albo inne unormowania zawarte w odrębnych przepisach (obowiązujące przepisy pgg (art. 49ze pgg) nie przewidują cofnięcia koncesji w opisanym przypadku ani też wygaśnięcia koncesji w części obejmującej wydobywanie);
- ujednolicenie w pgg zapisu dotyczącego wymierzania kar pieniężnych wojewodom, w przypadku gdy wojewoda nie ujawnia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w formie zarządzenia zastępczego – zatwierdzonej dokumentacji geologicznej złóż kopalin innych niż węglowodory;
- dokonania zmiany pgg, doprecyzowującej zakres i tryb zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzanych zarządzeniami zastępczymi wojewodów.

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 (PPEJ).

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.

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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

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 PPEJ. Ich celem było uruchomienie elektrowni atomowej w 2020 r. Przygotowany przez Ministra Gospodarki 3 lata po terminie program rząd przyjął 28.01.2014 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 podmiotów administracji państwowej w latach 2014-2016 na realizację PPEJ miały wynieść 68,6 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 w Europie pracują 183 reaktory o łącznej mocy 162 229 MW (41,4%).

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. W związku z opóźnieniami w budowie i uruchomieniu EJ gospodarka kraju może, według szacunków NIK, ponieść w latach 2024-2030 dodatkowe koszty z tytułu konieczności zakupu uprawnień do emisji CO₂ rzędu 1 520-2 660 mln zł rocznie.

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 w dniu 31 grudnia 2016 r.

PGE SA, wraz ze swoją spółką zależną PGE EJ1, realizowała 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.

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.

Sygnalizowana przez Ministerstwo Energii od początku 2016 r. możliwość zmiany podejścia do koncepcji budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej spowodowała we wrześniu 2016 r. zmiany w strategii Grupy Kapitałowej PGE w zakresie priorytetów inwestycyjnych tego podmiotu. Doprowadziło to w konsekwencji do zaniechania przez tego inwestora realizacji działań określonych w PPEJ, z wyjątkiem zadań lokalizacyjnych i środowiskowych. 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, Minister Energii pominął inwestora w realizacji zadania dotyczącego przygotowania modelu finansowego i trybu wyboru technologii dla elektrowni jądrowej.

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.

Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii

**Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa
i Prywatyzacji**

P/17/020

CEL KONTROLI

Ocena, czy podejmowane działania zapewniają osiągnięcie celów dotyczących udziału OZE w bilansie energetycznym.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: Ministerstwo Energii, Ministerstwo Środowiska, Urząd Regulacji Energetyki, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Enea Wytwarzanie sp. z o.o., PGE Energia Odnawialna SA, PGE Dystrybucja SA, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Energa Operator SA, Energa Wytwarzanie SA, Tauron Dystrybucja SA, Enea Operator sp. z o.o., Tauron Ekoenergia sp. z o.o., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu.

PROBLEM

Polska powinna w 2020 r. osiągnąć 15% udziału energii z OZE w zużyciu energii finalnej, w tym 10% udziału biopaliw w zużyciu paliw transportowych. Już w czerwcu 2015 r. Komisja Europejska w kolejnym raporcie z postępów we wdrażaniu dyrektywy o promocji odnawialnych źródeł energii ostrzegła dwa kraje, Polskę i Węgry, że mogą nie zrealizować swoich celów dotyczących OZE na 2020 r. Ostrzeżenie to jest o tyle znamienne, że cała UE posuwa się bardzo szybko w kierunku znaczącego przekroczenia celu ogólnego OZE (średnie w dekadzie, roczne tempo wzrostu wynosi ok. 8%), ustalonego jako 20% udziału energii z OZE w zużyciu finalnym energii brutto w 2020 r. (w tym w transporcie minimum 10% udziału biopaliw i napędów elektrycznych z OZE). W UE udziały te na koniec 2014 r. sięgały niemalże 16%, w tym udziały ciepła z OZE w zużyciu ciepła (46% całkowitego zużycia energii w UE) – 17%, udziały energii elektrycznej z OZE w zużyciu energii elektrycznej – aż 26% i odpowiednio w transporcie udział paliw i energii – 6%. W Polsce, jeszcze w 2013 r., udział energii z OZE wynosił 11,4% i nie budził niepokoju w sensie statystycznym.

Przewidywana stagnacja w sektorze elektroenergetyki pozwala zakładać, że Polska może nie osiągnąć do 2020 r. obowiązkowego, minimalnego udziału energii z OZE w całkowitym zużyciu energii brutto. W rezultacie Polska prawdopodobnie stanie przed koniecznością dokonania statystycznego transferu energii z OZE z państw członkowskich, które mają nadwyżkę tej energii. Koszty tego transferu mogą wynieść nawet 8 mld zł.

Trzy podstawowe instrumenty wsparcia OZE, tzn. świadectwa pochodzenia, aukcje oraz dotacje ze źródeł krajowych czy UE ukształtowały i będą kształtować do 2020 r. rynek OZE w Polsce.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

4. Gospodarka. Energia

SYNTEZA

Osiągnięcie założonego celu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii brutto w 2020 r. może być zagrożone. W 2016 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 11,3% i był najniższy od 2013 r. Zidentyfikowane w kontroli czynniki, które negatywnie wpływały na rozwój energetyki odnawialnej w Polsce, to m.in.: brak konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii, opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych oraz brak stabilnego i przyjaznego otoczenia prawnego, zapewniającego bezpieczeństwo i przewidywalność inwestycji w OZE, w szczególności w sektorze energii elektrycznej.

Na przestrzeni wielu ostatnich lat nie było konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii. Nie przygotowano kompleksowego, opartego na aktualnych założeniach, dokumentu określającego politykę państwa wobec sektora OZE.

Dokument *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, który powinien zawierać spójną, kompleksową koncepcję rozwoju polskiej energetyki, w tym OZE, nie był aktualizowany od roku 2009. Pomimo obowiązku przedkładania przez Ministra Energii (poprzednio Ministra Gospodarki) każdego roku informacji o realizacji *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*, ostatnia informacja przyjęta przez Radę Ministrów dotyczyła roku 2012.

Późne ogłoszenie przepisów wykonawczych, niezbędnych do przeprowadzenia aukcji na sprzedaż energii elektrycznej oraz konieczność notyfikowania przepisów ustawy o OZE, a następnie zawieszenie postępowania przed KE w wyniku nowelizacji tejże ustawy, spowodowało przeprowadzenie w 2016 r. zaledwie czterech, a w 2017 r. tylko dwóch aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE.

Aukcje, mające być nową formą wsparcia producentów energii elektrycznej w instalacjach OZE, nie spotkały się ze znacznym zainteresowaniem inwestorów. W trakcie wszystkich aukcji sprzedano jedynie 58% oferowanej energii.

Nie został rozwiązany problem cen „zielonych certyfikatów”. Ich niska cena powodowała, że inwestorzy nie uzyskiwali przychodów pokrywających koszty inwestycji. Producenci energii rezygnowali z budowy nowych elektrowni wiatrowych lub zawieszali przygotowane projekty.

W ocenie NIK działania podejmowane w sektorach ciepłownictwa i transportu pozwalają na osiągnięcie wyznaczonych celów. Jednak zauważamy, iż istnieje ryzyko, że wzrost udziału energii z OZE w tych sektorach może nie skompensować spadku udziału energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach OZE.

Istotną przyczyną zahamowania rozwoju energetyki wiatrowej były restrykcyjne ograniczenia nałożone ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. NIK zauważa, że ich konsekwencją są także roszczenia inwestorów zagranicznych o trudnych do oszacowania obecnie skutkach finansowych.

NIK nie stwierdziła przypadków ograniczania pierwszeństwa przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej z OZE. Jednak odmowy przyłączenia do sieci, uzasadniane brakiem możliwości odbioru energii, przy zachowaniu stabilności Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, świadczą o ograniczeniach sieciowych w rozwoju OZE.

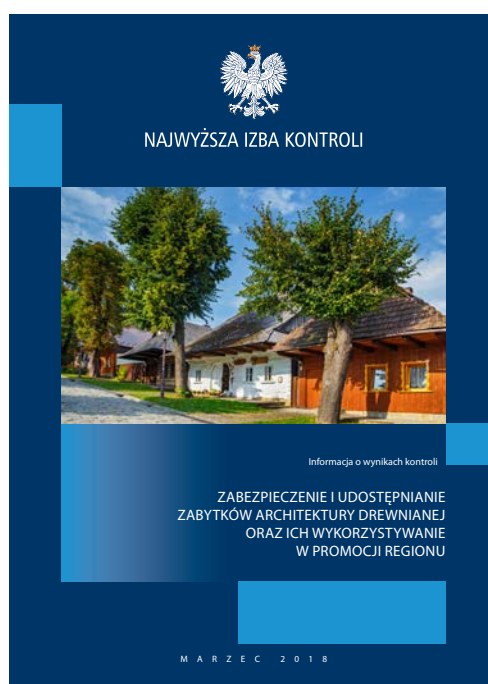
Pomoc udzielana inwestorom ze środków Narodowego i wojewódzkich funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, była oparta na jawnych i przejrzystych procedurach. Jednak zainteresowanie inwestorów i skala udzielonej pomocy wskazują, że zakres udzielonego wsparcia może okazać się niewystarczający do osiągnięcia celów zaplanowanych na rok 2020.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Energii dotyczyły:

- aktualizacji polityki energetycznej Polski, w której zawarta będzie kompleksowa polityka wobec OZE, pozwalająca na realizację celu 15% udziału energii z OZE w 2020 r., przy uwzględnieniu ustalonych krajowych celów na lata następne zgodnie z założeniami polityki Unii Europejskiej;
- stosowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych zwiększających bezpieczeństwo i przewidywalność inwestycji wśród inwestorów OZE, dających szansę na świadome przygotowanie nowych projektów, w obszarach:
 - wydawania rozporządzeń o cenach referencyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem;
 - ustalania na co najmniej roczne okresy harmonogramu aukcji i ich konsekwentne przeprowadzanie;
 - rozważenia zasadności uwzględniania przy ustalaniu cen referencyjnych szerokiego spektrum czynników, które nie mają wpływu na koszty energii liczone według zasad mikroekonomii.

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego



VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Dziedzictwo narodowe stanowi o tożsamości danego państwa. Dlatego istotną kwestią jest jego ochrona, tak aby wartość ta służyła nie tylko obecnie żyjącym, ale przede wszystkim przyszłym pokoleniom. Ochrona poszczególnych elementów dziedzictwa wiąże się z ograniczeniami, które mogą być postrzegane jako przeszkody w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią oraz utrudnianie w kreowaniu warunków rozwoju ekonomicznego i społecznego. Dziedzictwu narodowemu coraz bardziej zagraża niszczenie nie tylko wskutek szkód wywołanych przyczynami naturalnymi, ale także powstałymi w wyniku przeobrażeń społecznych i gospodarczych. Lista zagrożeń, na jakie narażone są dobra kultury, jest długa i zawiera również zagrożenia pojawiające się na skutek niewłaściwego użytkowania, braku spójnej polityki państwa w zakresie ochrony, niskiej świadomości społecznej, postępującej degradacji środowiska czy łamania prawa. Najwyższa Izba Kontroli, poprzez swoją działalność kontrolną, również stara się uczestniczyć w tworzeniu systemu ochrony tego dziedzictwa.

Poważne zagrożenie dla dziedzictwa narodowego, w tym w szczególności zabytków, mogą stanowić różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, w tym: pożary, powodzie, wichury, katastrofy budowlane, ale również ataki terrorystyczne i konflikty zbrojne. Wyniki kontroli NIK *Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych* wykazały, że zbadane organy nierzetelnie realizowały zadania z zakresu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych, a niewłaściwa organizacja tych zadań oraz zaniechanie działań przygotowawczych i zabezpieczających nie sprzyjały budowie spójnego i skutecznego systemu zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz reagowania na nie. Negatywny wpływ na sposób i zakres realizacji tych zadań miały również wieloletnie zaniedbania w zapewnieniu odpowiedniego stanu zachowania zabytków. Lubuskie jednostki samorządu terytorialnego nie dysponowały źródłem wiedzy o zasobie i stanie zachowania zabytków zlokalizowanych na ich terenie, niezbędnym do prowadzenia planowej polityki w dziedzinie ochrony zabytków. Kontrola wykazała też szczególnie niepokojące zaniedbania w opracowaniu i aktualizacji planów ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych.

Wyniki kontroli uzasadniały skierowanie wniosku do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań legislacyjnych w celu stworzenia jednolitej, spójnej, powszechnie dostępnej elektronicznej bazy danych (rejestr i ewidencja) o zabytkach. W ocenie NIK niezbędna jest także zmiana rozporządzenia dotacyjnego MKiDN polegająca na umożliwieniu wojewódzkim konserwatorom zabytków dotowania prac związanych z uszkodzeniem zabytków w następstwie zdarzeń kryzysowych w każdym czasie (z pominięciem terminów na złożenie wniosków)

Izba przyjrzała się również ochronie dziedzictwa archeologicznego, realizując kontrolę *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*. Dziedzictwo archeologiczne jest nieodłączną częścią projektów inwestycyjnych, realizowanych np. w związku z budową dróg, rewitalizacją miast itp. Przedmioty będące zabytkami archeologicznymi stanowią własność Skarbu Państwa. W ocenie NIK zakres i formy ochrony zabytków archeologicznych realizowane przez większość objętych kontrolą wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz muzea nie gwarantowały prawidłowej ochrony i opieki nad nimi. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków nie mieli pełnej wiedzy o czasie i miejscu pozyskania zabytków, ich liczbie oraz sposobie ich przekazania i miejscu przechowywania.

W związku z wynikami kontroli NIK wskazała na potrzebę wprowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmiany w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach, polegającej na określeniu modelu ewidencjonowania zabytków dostosowanego do specyfiki zabytków archeologicznych, w tym doprecyzowanie zasad ewidencjonowania tzw. zabytków masowych i zakładania dla nich kart ewidencyjnych. Ustalenia kontroli potwierdziły, że przepisy dotyczące obowiązkowej ewidencji nie są dostosowane do specyfiki zabytków masowych i ich rosnącej ilości. Na potrzebę określenia modelu ewidencjonowania tych zabytków wskazywali także dyrektorzy skontrolowanych jednostek.

Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu to kolejna kontrola oceniająca stan dziedzictwa narodowego. Kontrola wykazała, że działania na rzecz poprawy stanu technicznego i zachowania walorów zabytkowych 23 poddanych przez Izbę szczegółowym oględzinom zabytków architektury drewnianej 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 skontrolowanych obiektów wciąż problemem pozostawał brak dostatecznych zabezpieczeń przeciwpożarowych i niedokonywanie przeglądów

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

budynków pod kątem ich zabezpieczenia technicznego i sprawności instalacji. Corocznie część zabytków, w tym drewnianych, pomimo ustawowego obowiązku ochrony zostaje nielegalnie przebudowanych, popada w ruinę lub ulega całkowitemu zniszczeniu. NIK zwróciła uwagę, że zabytki, których to dotyczyło, należały w zdecydowanej większości do osób prywatnych, co świadczy o szczególnym zagrożeniu tej grupy obiektów.

W wyniku tej kontroli NIK wniosowała 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.

Badania kontrolne objęły także obszar działalności instytucji kultury. Podczas kontroli *Działalność samorządowych instytucji kultury* oceniono warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, zagwarantowane w Konstytucji RP. W ocenie NIK, w latach 2015-2017, objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego nie w pełni właściwie organizowały i prowadziły działalność kulturalną. Pomimo zdiagnozowanych potrzeb oraz opracowania dokumentów strategicznych podległe im instytucje kultury nie miały zapewnionych odpowiednich warunków lokalowych i stabilności finansowej do prawidłowego prowadzenia swojej działalności. Powodowało to ograniczenia w tworzeniu oferty i uczestnictwie odbiorców w przedsięwzięciach kulturalnych, w tym szczególnie grup narażonych na wykluczenie. W skontrolowanych samorządach, mimo wzrastających z roku na rok nakładów finansowych, środki te były w dalszym ciągu niewystarczające i stanowiły średnio niespełna 75% przychodów ogółem instytucji kultury. Występowały też przypadki wydatkowania środków z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Działalność samorządowych instytucji kultury (P/18/022/KNO)*
2. *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych (P/17/074/LKI)*
3. *Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu (P/17/076/LKR)*
4. *Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych (P/18/108/LZG)*

Działalność samorządowych instytucji kultury

Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

P/18/022

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy samorządy oraz samorządowe instytucje kultury właściwie organizują i prowadzą działalność kulturalną.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 18 jednostek, w tym: trzy urzędy marszałkowskie (województwo dolnośląskie, podkarpackie i świętokrzyskie), trzy urzędy miasta/miejskie (Gdańsk, Poznań i m.st. Warszawa) oraz 12 instytucji kultury (sześć teatrów i sześć muzeów).

PROBLEM

Obowiązujące przepisy prawne zobowiązują organizatora do zapewnienia instytucji kultury środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Przeznaczone przez organizatorów (jednostki samorządu terytorialnego – jst) środki są niewystarczające do przygotowania atrakcyjnej oferty kulturalnej oraz utrzymania obiektów. Oferta ta bywa nieadekwatna do potrzeb lokalnej społeczności. Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że istotna część obiektów kultury, w tym mających charakter zabytkowy, nie spełnia podstawowych zasad dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Ustawa o działalności kulturalnej daje instytucjom kultury prawo do samodzielnego gospodarowania przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzenia samodzielnego gospodarstwa w ramach posiadanych środków. Zapisy te są podnoszone jako argument przyznający instytucji kultury również prawo do samodzielnego kształtowania oferty kulturalnej – poza kontrolą organizatora, który nie określa celów do osiągnięcia, nie wskazuje pożądanego kierunku działań i rozwoju instytucji.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

SYNTEZA

W ocenie NIK, w latach 2015-2017, objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego nie w pełni właściwie organizowały i prowadziły działalność kulturalną. Pomimo zdiagnozowanych potrzeb oraz opracowania dokumentów strategicznych podległe im instytucje kultury nie miały zapewnionych odpowiednich warunków lokalowych i stabilności finansowej do prawidłowego prowadzenia swojej działalności. Powodowało to ograniczenia w tworzeniu oferty i uczestnictwie odbiorców w przedsięwzięciach kulturalnych, w tym szczególnie grup narażonych na wykluczenie. I tak np.:

- w ośmiu spośród 12 objętych kontrolą instytucjach kultury stwierdzono zarówno potrzeby remontowe, jak i deficyty powierzchni (np. magazynowej, wystawienniczej i scenicznej);
- obiekty użytkowane przez 10 spośród 12 skontrolowanych instytucji kultury nie były w pełni dostosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami, osób w podeszłym wieku oraz rodzin z małymi dziećmi.

W skontrolowanych samorządach, mimo wzrastających z roku na rok nakładów finansowych na kulturę (wzrost w 2017 r. wydatków na dotacje podmiotowe o prawie 14% w porównaniu z 2015 r.), środki te były w dalszym ciągu niewystarczające i stanowiły średnio niespełna 75% przychodów ogółem instytucji kultury. Instytucje kultury podejmowały działania w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych (innych niż dotacja podmiotowa organizatora), które stanowiły średnio 25% przychodów ogółem, w tym 20% pochodziło z działalności statutowej, a 5% – dotacji celowych na realizację zadań i programów. Mimo dużej aktywności instytucji kultury w tym obszarze ich działania nie były w pełni skuteczne, a głównym źródłem dodatkowych środków były dotacje pochodzące z budżetu państwa. Niedobór środków finansowych był jednym z czynników występowania w instytucjach kultury zobowiązań wymagalnych oraz uzyskiwania przez nie ujemnych wyników finansowych.

Instytucje kultury właściwie realizowały zadania statutowe, a oferta skierowana była do różnych grup odbiorców, jednak ich działania, w tym wzbogacenie i uatrakcyjnienie oraz rozwój form przekazu, musiały być dostosowane do możliwości finansowych i lokalowych.

Nadzór sprawowany przez jst nad podległymi instytucjami kultury był ograniczony – instytucje kultury wydatkowały środki z naruszeniem obowiązujących przepisów.

DOBRE PRAKTYKI

Siedziba Główna Muzeum Warszawy przy Rynku Starego Miasta (11 kamienic) była w latach 2014-2017 objęta pracami modernizacyjnymi, w efekcie których wnętrza budynków zostały dostosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami. W obiektach wprowadzono ponadto różnego rodzaju udogodnienia dla matek z małymi dziećmi. Istniała np. możliwość pozostawienia wózków dziecięcych w wydzielonym miejscu.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała:

Do organizatorów samorządowych instytucji kultury o:

- uwzględnianie w większym zakresie potrzeb bieżących i majątkowych prowadzonych instytucji kultury;
- zwiększenie nadzoru nad działalnością prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.

Do samorządowych instytucji kultury o:

- kontynuowanie działań na rzecz pełnego dostosowania obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w podeszłym wieku i rodzin z małymi dziećmi w celu umożliwienia korzystania z całej oferty kulturalnej;
- kontynuowanie działań na rzecz pozyskania środków finansowych do realizacji celów statutowych;
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne realizowanie procedur i prowadzenie dokumentacji związanej z dokonywaniem wydatków i zaciąganiem zobowiązań finansowych, w tym także dokumentacji przetargowej.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w Teatrze Polskim we Wrocławiu zawiadomiono w dniu 18 grudnia 2018 r. organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w Teatrze Polskim we Wrocławiu skierowano w dniu 29 października 2018 r. zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych

Delegatura w Kielcach

P/17/074

CEL KONTROLI

Ocena, czy zakres i formy ochrony zabytków archeologicznych podejmowane przez organy ochrony zabytków, muzea państwowe i samorządowe gromadzące zbiory archeologiczne oraz inne podmioty wskazane przez organy ochrony zabytków jako właściwe do przechowywania zbiorów archeologicznych, gwarantują prawidłową opiekę nad zabytkami i ich przechowywanie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto osiem wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, 12 muzeów, dwa miejskie ośrodki kultury wskazane przez organy ochrony zabytków jako właściwe do przechowywania zabytków.

PROBLEM

Odkrycia archeologiczne są nieodłączną częścią projektów inwestycyjnych, realizowanych np. w związku z budową dróg, rewitalizacją miast itp. Koszty prowadzenia badań archeologicznych oraz ich dokumentacji ponosi osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego.

Warunkiem uzyskania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych jest przedstawienie przez wnioskodawcę (inwestora lub badacza archeologicznego) promesy jednostki organizacyjnej, która będzie przechowywała zabytki z badań. Przedmioty będące zabytkami archeologicznymi odkrytymi, przypadkowo znalezionymi albo pozyskanymi w wyniku badań archeologicznych, stanowią własność Skarbu Państwa. Własność Skarbu Państwa stanowią również przedmioty będące zabytkami archeologicznymi, pozyskane w wyniku poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

W ostatnich latach liczba prowadzonych prac archeologicznych zwiększyła się w związku z realizacją licznych inwestycji budowlanych (budowa dróg, rewitalizacja miast itp.). Realizując inwestycję, inwestor stanąć może w obliczu następujących sytuacji:

- w miejscu planowanej inwestycji zarejestrowane jest stanowisko archeologiczne,
- podczas realizacji inwestycji natrafia na obiekty i zabytki archeologiczne,
- istnieje przypuszczenie, że na terenie planowanej inwestycji może znajdować się stanowisko archeologiczne.

SYNTEZA

Zakres i formy ochrony zabytków archeologicznych realizowane przez większość objętych kontrolą wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz muzea nie gwarantowały – w ocenie NIK – prawidłowej ochrony i opieki nad nimi.

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków działali na tyle nieskutecznie, że nie mieli nawet pełnej wiedzy o czasie i miejscu pozyskania zabytków, ich liczbie oraz sposobie ich przekazania i miejscu przechowywania. W większości urzędów konserwatorskich nie było pełnej dokumentacji potwierdzającej czas, miejsce i liczbę pozyskanych zabytków oraz sposób ich przekazania muzeom.

Większość z nich nie wykonywała, ani nawet nie planowało, w ramach sprawowania nadzoru konserwatorskiego, kontroli, które miałyby sprawdzić zgodność badań archeologicznych, prowadzonych przez badaczy, z ich zakresem i warunkami określonymi w pozwoleniu na prowadzenie takich badań. Nie sprawdzali również, czy muzea albo inne podmioty, które przyjęły zabytki w depozyt, przestrzegały i stosowały przepisy dotyczące ochrony zabytków i opieki nad nimi. Konserwatorzy nie egzekwowali od badaczy określonych w pozwoleniach, obowiązków przekazania im dokumentacji przebiegu badań archeologicznych (w przypadku 23% badań), inwentaryzacji polowej zabytków (27% badań) oraz pozyskanych zabytków (73%). Z kolei muzea nie miały pełnej wiedzy o liczbie przejętych w depozyt zabytków archeologicznych, nad którymi powinny sprawować opiekę. Niemal 1/3 z nich podczas kontroli nie była w stanie określić liczby zabytków, ponieważ w ogóle nie ewidencjonowała ich w księdze depozytów.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

We wszystkich skontrolowanych muzeach stwierdzono nieprawidłowości związane z niezapewnieniem bezpieczeństwa zabytkom archeologicznym, w tym dotyczące: wdrożenia Instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji, analizy stanu zabezpieczenia muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem oraz planów ochrony muzeum. W połowie muzeów nie opracowano lub nie uzgodniono z wojewódzkim konserwatorem planu ochrony zabytków albo nie dokonano ich aktualizacji.

W ocenie Izby nadzór nad funkcjonowaniem systemu ochrony zabytków archeologicznych ze strony Generalnego Konserwatora Zabytków oraz wojewodów był niewystarczający, gdyż organy te nie kontrolowały realizacji przez WKZ zadań dotyczących ochrony zabytków archeologicznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o NIK sformułowała wnioski m.in. o:

- dokonanie oceny zasadności uregulowania prawnego pozwalającego na przekazywanie zabytków w depozyt tzw. innym jednostkom organizacyjnym lub nałożenie na nie obowiązków tożsamyh z wymogami stawianymi muzeom. Muzea przyjmujące zabytki w depozyt muszą spełnić wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencjonowania i rozporządzeniu w sprawie zabezpieczania zbiorów. Przepisy te nie mają jednak zastosowania do tzw. innych jednostek organizacyjnych, mimo że one również przyjmują w depozyt zabytki archeologiczne;
- opracowanie i wdrożenie systemu informatycznego, którego celem byłoby wspomaganie wykonywania zadań i obowiązków przez organy zobowiązane do ochrony zabytków archeologicznych, w szczególności przez WKZ, w związku z wydawaniem pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych;
- opracowanie i wdrożenie zasad sporządzania dokumentacji z badań archeologicznych i magazynowania pozyskanych zabytków;
- przeanalizowanie możliwości wspierania ze środków budżetu państwa finansowania podmiotów samorządowych, dotyczącego m.in. utrzymania i zarządzania magazynami (składnicami) lub budowy nowych obiektów, w których są lub byłyby przechowywane w depozycie zabytki archeologiczne, stanowiące własność Skarbu Państwa.

W związku z ustaleniami kontroli NIK wskazuje na potrzebę wzmożenia nadzoru Generalnego Konserwatora Zabytków nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków, w szczególności w odniesieniu do realizacji zadań związanych z badaniami archeologicznymi i pozyskiwanymi podczas ich prowadzenia zabytkami.

DE LEGE FERENDA

NIK wskazała na potrzebę wprowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmiany w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach, polegającej na określeniu modelu ewidencjonowania zabytków dostosowanego do specyfiki zabytków archeologicznych, w tym doprecyzowanie zasad ewidencjonowania tzw. zabytków masowych i zakładania dla nich kart ewidencyjnych. Ustalenia kontroli potwierdziły, że przepisy dotyczące obowiązkowej ewidencji nie są dostosowane do specyfiki zabytków masowych i ich rosnącej ilości. Na potrzebę określenia modelu ewidencjonowania tych zabytków wskazywali także dyrektorzy kontrolowanych jednostek.

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) na terenie województwa małopolskiego i podkarpackiego. Ponadto w ramach kontroli rozpoznawczej skontrolowano jedną gminę oraz czterech zarządców zabytków drewnianych na terenie województwa małopolskiego.

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 należyłą 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 zapobieganie 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 poddanych przez Izbę szczegółowym oględzinom zabytków architektury drewnianej na terenie województwa małopolskiego i podkarpackiego, które uzyskały pomoc finansową ze środków publicznych na renowację, konserwację wnętrza 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 wciąż problemem pozostawał 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 pozwalał 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. Bariery w staraniach o pomoc finansową ze środków publicznych na prace remontowe i restauracyjne w obiektach były dla ich właścicieli: brak dostatecznej wiedzy o procedurach, zawilości prawne, jak również brak systemowego wsparcia w zakresie zabezpieczeń przeciwpożarowych i antywłamaniowych.

Gminy, na terenie których 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

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

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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.

Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych

Delegatura w Zielonej Górze

P/18/108

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy rzetelnie realizowano zadania z zakresu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Zielonej Górze, sześć starostw powiatowych w: Gorzowie Wlkp., Krośnie Odrzańskim, Międzyrzeczu, Świebodzinie, Wschowie, Żaganiu, sześć urzędów gmin w: Łagowie, Krośnie Odrzańskim, Kostrzynie nad Odrą, Międzyrzeczu, Wschowie i Żaganiu, oraz dwa urzędy miast na prawach powiatu w: Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze.

PROBLEM

Zabytki są świadectwem dziejów narodu, jego tożsamości i wkładem w dziedzictwo kulturalne ludzkości. Świadczą również o ciągłości państwa, jego historii i tradycji. Ochrona dziedzictwa narodowego należy zatem do najważniejszych powinności społeczeństw, a zgodnie z art. 5 Konstytucji RP jest również obowiązkiem władz publicznych.

Poważne zagrożenie dla dziedzictwa kulturowego, w tym w szczególności zabytków, mogą stanowić różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, w tym: pożary, powodzie, wichury, katastrofy budowlane, ale również ataki terrorystyczne i konflikty zbrojne. Z tego względu niezwykle istotne jest zapobieganie utracie lub uszkodzeniu zabytków poprzez właściwie zorganizowaną i skuteczną ochronę zabytków na wypadek takich sytuacji. Według *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce* w rejestrze zabytków nieruchomych figurowało 70 885 obiektów zabytkowych. W grupie tej na liście światowego dziedzictwa UNESCO znajduje się 15 miejsc z terenu Polski, a 91 zabytków ma obecnie status Pomnika Historii nadawany przez Prezydenta RP. W województwie lubuskim w rejestrze zabytków nieruchomych figurowało 4300 obiektów.

Działania dotyczące ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych podejmują organy administracji publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, w ramach zadań obrony cywilnej, w porozumieniu z właściwymi organami obrony cywilnej.

Zakres i sposób realizacji tych zadań mogą mieć istotny wpływ na zapobieganie degradacji lub niszczeniu zabytków i ich właściwe zabezpieczenie, a także na skuteczną ochronę zabytków w sytuacjach kryzysowych.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że badane organy nierzetelnie realizowały zadania z zakresu ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych, a niewłaściwa organizacja tych zadań oraz zaniechanie działań przygotowawczych i zabezpieczających nie sprzyjały budowie spójnego i skutecznego systemu zapobiegania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe. Negatywny wpływ na sposób i zakres realizacji zadań miały również wieloletnie zaniedbania w zapewnieniu odpowiedniego stanu zachowania zabytków.

Powszechnie nie przestrzegano ustawowego obowiązku prowadzenia gminnej ewidencji zabytków – ponad połowa lubuskich gmin nie posiada ewidencji, a w gminach, które ją posiadały, nie była ona prowadzona rzetelnie. W konsekwencji lubuskie jst nie dysponowały niezbędnym do prowadzenia planowej polityki w dziedzinie ochrony zabytków źródłem wiedzy o zasobie i stanie zachowania zabytków zlokalizowanych na ich terenie.

Szczególnie niepokojące są zaniedbania w opracowaniu i aktualizacji planów ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych. Spośród 94 gmin i powiatów województwa lubuskiego na dzień 30 czerwca 2018 r. zaledwie 30 samorządów (tj. 31,9%) przedłożyło programy Lubuskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków celem zaopiniowania, z czego LWKZ zaopiniował 21. W konsekwencji ponad 3/4 lubuskich jst nie zrealizowało obowiązującego od blisko 15 lat wymogu określonego w ustawie o ochronie zabytków. Spośród 16 jst objętych kontrolą, plan ochrony zabytków został opracowany w zaledwie ośmiu jednostkach, przy czym w jednostkach posiadających POZ nie były one corocznie aktualizowane i zawierały nierzetelne dane.

Wyniki kontroli wskazują na zaniedbania w gromadzeniu i wymianie informacji o zagrożeniach i zdarzeniach związanych z sytuacjami kryzysowymi dotyczącymi zabytków. Skontrolowane samorządy nie informowały bowiem właścicieli zabytków o zagrożeniach i ryzykach związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowych, a także nie dysponowały kompletnymi informacjami o skali i zakresie szkód w zlokalizowanych na ich obszarze zabytkach. Również Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie był powiadamiany o tych zagrożeniach, co skutkowało brakiem możliwości rzetelnej realizacji funkcji koordynatora działań związanych z ochroną zabytków w sytuacjach kryzysowych.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych działania skontrolowanych organów ograniczały się zasadniczo do usunięcia lub wsparcia w usuwaniu skutków tych zdarzeń. Jedynie w jednostkowych przypadkach dochodziło do współdziałania z właściwymi służbami w akcjach ratowniczych.

W skontrolowanych jednostkach samorządu nie prowadzono wspólnych kontroli, ćwiczeń, analiz ryzyka z innymi służbami, organami i instytucjami, a także działań informacyjno-szkoleniowych dotyczących ochrony zabytków, w tym w sytuacjach kryzysowych, skierowanych w szczególności do właścicieli zabytków lub mieszkańców gmin i powiatów.

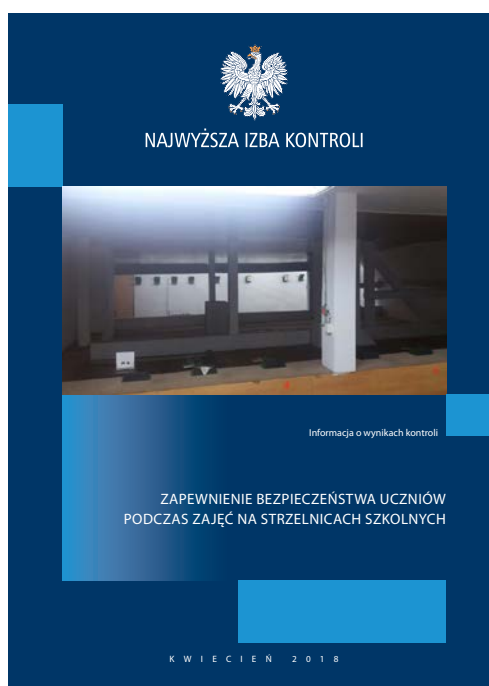
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

DE LEGE FERENDA

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań legislacyjnych:

- w celu stworzenia jednolitej, spójnej, powszechnie dostępnej elektronicznej bazy danych (rejestr i ewidencja) o zabytkach;
- polegających na dodaniu w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków możliwości złożenia do wojewódzkiego konserwatora zabytków wniosku o udzielenia dotacji celowej, o którym mowa w § 2 pkt 2, z pominięciem terminów określonych w § 5 ust. 1 pkt 2, jeżeli prace przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa albo prace przy zabytku wpisanym do rejestru są wymagane ze względu na uszkodzenie tego zabytku w następstwie: pożaru, wybuchu, wstrząsu sejsmicznego, silnego wiatru, intensywnych opadów atmosferycznych, osuwiska ziemi, powodzi, katastrofy budowlanej lub innego nagłego zdarzenia o podobnym przebiegu, które wystąpiło w okresie sześciu miesięcy przed dniem złożenia wniosku.

Oświata i wychowanie



VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

6. Oświata i wychowanie

6. Oświata i wychowanie

Postęp cywilizacyjny sprawił, że współczesne wzorce szeroko rozumianego wychowania muszą zmierzyć się z szeregiem nowych problemów. Postęp otwiera nowe możliwości, ale i stawia znacznie wyższe wymagania w zakresie wykształcenia i nieustannego podnoszenia kwalifikacji społecznych i zawodowych. Rozwiązanie tych problemów wymaga wysokiej efektywności działania systemu oświaty i wychowania i powoduje wzrost roli instytucji zajmujących się wychowaniem i nauczaniem dzieci i młodzieży. Wychowanie drugiego człowieka dokonuje się w różnych środowiskach. To, które dokonuje się w szkole, wiąże się z jej specyfiką, a także z jej pozytywnym i negatywnym znaczeniem. Przygotowanie do życia w społeczeństwie to najważniejsza funkcja szkoły. Współdzieli ją z rodziną, organizacjami społecznymi, a także innymi czynnikami życia społecznego, lecz rola szkoły jako instytucji specjalnie do tego przygotowanej, pod której opieką młode pokolenie pozostaje przez długi czas, jest często dominująca.

Kontrolę NIK w obszarze oświaty i wychowania koncentrowały się w 2018 r. głównie wokół takich kwestii, jak: realizacja funkcji wychowawczych, zapewnienie bezpieczeństwa w szkole, wspomaganie rozwoju dzieci z dysfunkcjami. Izba oceniła również system awansu zawodowego nauczycieli, od których w dużym stopniu zależy wychowanie nowych pokoleń.

Niezwykle istotne jest, aby oddziaływanie rodziny i szkoły było w zasadniczych elementach ze sobą zintegrowane, tj. aby wspólnie dążyły do osiągnięcia określonych celów wychowawczych. System oświaty powinien zapewnić wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziców. To rodzice powinni być pierwszymi, zasadniczymi wychowawcami swych dzieci, a nauczyciele mają im pomagać w wypełnianiu tego zadania. Wyniki kontroli *Współpraca szkół z rodzicami w realizacji zadań wychowawczych* wykazała, że udział rodziców w życiu szkoły bywa jednak marginalizowany. Współcześnie więzy między tymi środowiskami nie tylko zostały wyraźnie rozluźnione, ale też dążenia i cele tych instytucji bardzo często podążają obok siebie lub wprost rozchodzą się, a niekiedy ich oddziaływania są (w niektórych sferach) przeciwne. Ponadto szkoły nie wykorzystywały wszystkich możliwości współpracy z rodzicami oraz instytucjami i organizacjami pozaszkolnymi. Również w niewystarczającym stopniu rady rodziców korzystały ze swoich ustawowych kompetencji, a gromadzone środki nie zawsze były przeznaczone na działalność dydaktyczną i wychowawczą szkoły. W połowie skontrolowanych szkół programy wychowawcze i profilaktyki nie posiadały mierników realizacji działań, co nie pozwalało na rzetelną ocenę ich skuteczności. Nierzadko przyjmowane jako wieloletnie lub mechanicznie powielane na kolejne lata szkolne w niezmienionej formie i treści – nie uwzględniały wniosków nadzoru pedagogicznego oraz szkolnych diagnoz pedagogicznych. Zdaniem NIK kuratorzy oświaty powinni objąć większym nadzorem proces opracowywania i realizacji programów wychowawczo-profilaktycznych w szkołach, a dyrektorzy szkół corocznie je aktualizować.

Specjaliści dowodzą, że w przypadku dzieci, u których stwierdzono nieprawidłowości w rozwoju psychoruchowym, ważne jest, aby działania wspomagające ich rozwój zostały podjęte jak najwcześniej. Im wcześniej zostanie postawiona diagnoza zaburzeń i zgodnie z nią zaplanowane wsparcie dziecka i jego rodziny, tym lepsze może przynieść efekty. System wczesnego wspomagania dziecka obejmuje wiele działań realizowanych przez różne placówki i finansowanych z różnych źródeł. Wyniki kontroli *Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami* wykazały, że system organizacji wczesnego wspomagania rozwoju nie gwarantuje wszystkim dzieciom z dysfunkcjami i ich rodzinom uzyskania skutecznego, odpowiedniego do potrzeb, wsparcia. Świadczy o tym długotrwałość procesu diagnozowania dzieci, nierzetelne planowanie i realizacja udzielanej pomocy.

Planowanie i realizacja wsparcia w ramach wczesnego wspomagania nie były w pełni prawidłowe. W placówkach oświatowych prowadzących terapię dzieci z dysfunkcjami dla części z nich nie zapewniono realizacji wszystkich zaleceń zawartych w opinii o potrzebie wczesnego wspomagania, systematycznej realizacji godzinowego wymiaru zajęć adekwatnego do potrzeb oraz organizacji zajęć ze specjalistami o wymaganych kwalifikacjach. Placówki te nie nawiązywały także współpracy z podmiotami leczniczymi lub innymi placówkami udzielającymi pomocy dziecku i jego rodzinie, aby zapewnić kompleksowość i spójność udzielanego wsparcia. Wynikało to z nierzetelnego realizowania zadań przez zespoły powołane do planowania i prowadzenia wczesnego wspomagania rozwoju, braków kadrowych i lokalowych występujących w tych placówkach oraz ograniczeń finansowych, skutkujących zmniejszaniem wymiaru wsparcia. W latach 2015-2017 w większości placówek publicznych objętych kontrolą na realizację wczesnego wspomagania przeznaczano mniej środków niż przysługujące w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Było to spowodowane „oszczędnościowymi” ograniczeniami w planowaniu środków na wczesne wspomaganie rozwoju narzucanymi przez organy prowadzące, brakiem wiedzy dyrektorów tych placówek o wysokości należnych kwot oraz nierealizowaniem części zaplanowanych zajęć z dziećmi i ich rodzinami.

Pod wpływem trendów światowych strzelectwo sportowe staje się coraz powszechniejsze wśród młodzieży i jego skala systematycznie wzrasta, a wprowadzanie zajęć dodatkowych ze strzelectwa w szkołach stanowi istotne poszerzenie oferty edukacyjnej szkoły. Życie i zdrowie młodych ludzi, wchodzących w okres dorastania, posługujących się bronią lub innym sprzętem strzeleckim na zajęciach szkolnych, jest szczególnie narażone na zagrożenia, ze względu na brak doświadczenia życiowego w obchodzeniu się z urządzeniami strzeleckimi oraz braku możliwości racjonalnego przewidywania skutków, mogących nastąpić w konsekwencji niewłaściwego jej użycia. Kontrola *Zapewnienie bezpieczeństwa uczniów podczas zajęć na strzelnicach szkolnych* wykazała, że bezpieczeństwo uczniów podczas zajęć nauki strzelania nie było w pełni zapewnione. W większości skontrolowanych szkół zajęcia strzeleckie prowadzono w obiektach niebędących strzelnicami w rozumieniu przepisów, lecz jedynie pomieszczeniami adaptowanymi na potrzeby takich zajęć (np. strych, magazyn, piwnica). NIK zwróciła uwagę, że było to możliwe, gdyż w przepisach prawa w ogóle nie funkcjonuje pojęcie strzelnicy szkolnej. Co za tym idzie, brakowało także szczegółowych regulacji i zasad funkcjonowania strzelnic szkolnych, w tym wymagań odnośnie do pomieszczeń i wyposażenia.

Dyrektorzy szkół próbowali zapewnić bezpieczeństwo uczestników zajęć strzeleckich, tworząc własne zasady funkcjonowania strzelnic szkolnych oraz wizytując przebieg zajęć. Z kolei ze względu na brak odpowiednich regulacji prawnych żadnych działań dotyczących tworzenia i funkcjonowania strzelnic szkolnych nie podejmowali Kurator Oświaty i Policja.

W wyniku kontroli NIK wskazała na potrzebę określenia w przepisach prawa wymogów dla urządzeń używanych na zajęciach ze strzelectwa sportowego w placówkach oświatowych oraz wyznaczenia organu odpowiedzialnego za kontrolę przestrzegania tych wymogów.

Oprócz podstawowego argumentu dotyczącego wzrostu pensji poprzez awans nauczyciel zyskuje nowe kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, wzrasta także jego poczucie własnej wartości. Przeprowadzona przez NIK kontrola *System awansu zawodowego nauczycieli* wykazała, że w latach 2015-2017 system ten korzystnie wpływał na jakość procesu nauczania i rozwój zawodowy nauczycieli, w szczególności przekładał się na poprawę jakości ich pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej. NIK pozytywnie oceniła zaangażowanie nauczycieli w trakcie stażu poprzedzającego awans zawodowy na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego. Jednakże po uzyskaniu awansu część aktywności nauczycieli zmniejszała się. Izba zwróciła uwagę, że podobnie jak w przypadku awansu zawodowego na stopień nauczyciela kontraktowego, uzyskanie statusu nauczyciela mianowanego i dyplomowanego było powszechne, co oznaczało, że prawie wszyscy kandydaci (99,5%) uzyskiwali określony stopień awansu. Kontrola wykazała, że postępowania egzaminacyjne i kwalifikacyjne w sprawie nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego prowadzono nie w pełni rzetelnie. Nie zapewniano w składzie komisji eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel ubiegający się o awans. Dodatkowo prawidłowy dobór ekspertów przez organy powołujące komisje był utrudniony ze względu na niewłaściwe prowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej listy ekspertów, na której nie wyodrębniano informacji o stanowiskach zajmowanych przez ekspertów w ostatnich pięciu latach oraz obecnie zajmowanym stanowisku.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Współpraca szkół z rodzicami w realizacji zadań wychowawczych (P/17/025/KNO)*
2. *System awansu zawodowego nauczycieli (P/17/027/KNO)*
3. *Zapewnienie bezpieczeństwa uczniów podczas zajęć na strzelnicach szkolnych (II/17/001/LRZ)*
4. *Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami (P/18/071/LKI)*

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

6. Oświata i wychowanie

Współpraca szkół z rodzicami w realizacji zadań wychowawczych

Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

P/17/025

CEL KONTROLI

Ocena, czy szkoły właściwie realizują swoje zadania wychowawcze.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 20 szkołach/zespołach szkół prowadzonych przez jst i swoim zasięgiem objęła pięć województw: dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, śląskie i wielkopolskie.

PROBLEM

Odwiecznym celem ludzkości było i jest właściwe przygotowanie do życia w rodzinie i społeczeństwie jej najmłodszego pokolenia. Przywilej i obowiązek wychowania dzieci mają przede wszystkim rodzice, a następnie szkoła jako instytucja edukująca. W rodzinie istnieją najbardziej naturalne i efektywne mechanizmy, z kolei szkoła poprzez swoje oddziaływanie może z powodzeniem realizować politykę państwa w uzupełnianiu i wzmacnianiu roli tego najlepszego środowiska wychowawczego. Niezwykle istotne jest, aby oddziaływanie rodziny i szkoły oraz innych instytucji włączanych w proces wychowania było w zasadniczych elementach ze sobą zintegrowane, tj. aby wspólnie dążyły do osiągnięcia określonych celów wychowawczych.

Pomimo istnienia warunków do tego, by rodzina i szkoła mogły tak efektywnie i bez przeszkód współpracować, jak wskazują rodzice uczniów – ich udział w życiu szkoły często bywa marginalizowany. Istnieje więc ryzyko, że realizowane w szkole cele wychowawcze oraz sposoby ich osiągania nie pokrywają się z oczekiwaniami i wymaganiami rodziców.

SYNTEZA

W latach szkolnych 2014/2015-2016/2017 szkoły realizowały zadania wychowawcze, osiągając cele założone w programach wychowawczych i profilaktyki. Jednakże w połowie skontrolowanych szkół programy nie posiadały mierników realizacji działań, co nie pozwalało na rzetelną ocenę ich skuteczności. W niektórych szkołach stwierdzono nieadekwatność tych programów w odniesieniu do potrzeb i wymogów prawnych. Programy te były nierzadko przyjmowane jako wieloletnie lub były mechanicznie powielane na kolejne lata szkolne w niezmienionej formie i treści. W konsekwencji nie uwzględniały corocznych wniosków ze sprawowanego w szkole nadzoru pedagogicznego oraz opracowywanych w każdym roku szkolnym diagnoz pedagogicznych.

Ponadto szkoły nie wykorzystywały wszystkich możliwości współpracy z rodzicami oraz instytucjami i organizacjami pozaszkolnymi. Również w niewystarczającym stopniu rady rodziców korzystały ze swoich ustawowych kompetencji, a gromadzone środki nie zawsze były przeznaczane na działalność dydaktyczną i wychowawczą szkoły.

NIK pozytywnie oceniła zasięganie opinii rady rodziców w toku ustalania przez dyrektora szkoły oceny dorobku zawodowego nauczycieli.

W połowie skontrolowanych szkół organizacje, których celem statutowym była działalność wychowawcza lub rozszerzanie i wzbogacanie form aktywności szkoły, nie prowadziły swojej działalności lub prowadziły ją w ograniczonym zakresie. Powodem takiego stanu był m.in. brak osób chętnych lub kompetentnych do podjęcia takiej działalności.

Szkoły diagnozowały problemy wychowawcze oraz prowadziły ewaluację lub monitoring prawidłowości kształtowania postaw uczniów i respektowania przez nich norm społecznych. Wielostronne działania wychowawcze i profilaktyczne podejmowane przez szkoły przynosiły poprawę postaw i zachowań oraz bezpieczeństwa uczniów w szkole. Wśród uczniów zdarzały się jednak przejawy agresji oraz przypadki wzrostu zachowań patologicznych z ich udziałem poza szkołą.

Dodatkowo skuteczność stosowanych metod wychowawczych nie zawsze znajdowała potwierdzenie w wynikach klasyfikacji uczniów na koniec poszczególnych lat szkolnych. Wyniki w co dziesiątej skontrolowanej szkole uległy pogorszeniu zarówno w przypadku ocen zachowania, jak i efektów kształcenia.

Środki gromadzone przez radę rodziców, mimo że powinny być przeznaczone na wspieranie działalności dydaktyczno-wychowawczej, w co drugiej skontrolowanej szkole przeznaczone były również na remonty pomieszczeń i urządzeń szkolnych oraz zakup wyposażenia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o:

- podjęcie działań informacyjnych, skierowanych do rodziców uczniów, dotyczących kompetencji rad rodziców oraz wskazania, na co mogą być wydatkowane środki z funduszu rady rodziców;
- polecenie kuratorom oświaty objęcia nadzorem procesu opracowywania i realizacji programów wychowawczo-profilaktycznych w szkołach i placówkach, w kierunku realizacji polityki oświatowej państwa, w ramach zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Wnioski skierowane do dyrektorów szkół i placówek dotyczyły:

- opracowywania corocznie programów wychowawczo-profilaktycznych dostosowanych do aktualnych potrzeb rozwojowych uczniów oraz zgodnych z wymaganiami określonymi w przepisach prawa;
- określania w przyjmowanych i realizowanych programach wychowawczo-profilaktycznych mierników skuteczności i wydajności, umożliwiających ocenę stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności oraz trwałości podejmowanych działań;
- zapewnienia realizacji ustawowych kompetencji rady rodziców dotyczących m.in.: zasięgania opinii w sprawie planów finansowych szkoły, ustalania ocen dorobku zawodowego nauczycieli starających się o nadanie kolejnego stopnia awansu zawodowego, wyznaczania dodatkowych dni wolnych od zajęć dydaktyczno-wychowawczych i uzgadniania warunków działalności na terenie szkoły m.in. stowarzyszeń i innych organizacji o charakterze wychowawczym.

System awansu zawodowego nauczycieli

**Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego**

P/17/027

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy system awansu zawodowego nauczycieli wpływa na jakość procesu nauczania i dalszy rozwój zawodowy nauczycieli.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 42 jednostki: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Edukacji Artystycznej w Warszawie, pięć kuratoriów oświaty, pięć starostw powiatowych, pięć urzędów gmin i 24 szkoły publiczne (20 prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, dwie prowadzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz dwie prowadzone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

PROBLEM

System awansu zawodowego nauczycieli został wprowadzony w 2000 r. z założeniem, że będzie służył umocnieniu prestiżu oraz poprawie sytuacji materialnej nauczycieli. Jego rozwiązania funkcjonalne opierają się na powiązaniu podwyższania kompetencji zawodowych z możliwością uzyskania wyższego stopnia awansu, skutkującego zwiększeniem wynagrodzenia nauczyciela. Nauczyciel w swojej karierze zawodowej może uzyskać kolejno stopnie awansu: nauczyciela stażysty, nauczyciela kontraktowego, nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego. W typowym przebiegu ścieżki rozwoju zawodowego nauczyciel może uzyskać najwyższy stopień awansu zawodowego (nauczyciela dyplomowanego) po 10 latach pracy zawodowej.

Udział nauczycieli w systemie awansu zawodowego wymusza ich doskonalenie zawodowe, wymagane w ramach staży na wszystkie stopnie awansu zawodowego.

Rozwój zawodowy nauczycieli, wskutek powiązania kolejnych stopni awansu ze wzrostem wynagrodzenia nauczyciela, skutkuje wzrostem kosztów funkcjonowania oświaty. Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy Karta nauczyciela średnie wynagrodzenie nauczycieli wynosi: dla nauczyciela stażysty – 100% kwoty bazowej ustalonej corocznie w ustawie budżetowej, nauczyciela kontraktowego – 111%, nauczyciela mianowanego – 144%, nauczyciela dyplomowanego – 184%.

W obsłudze systemu awansu zawodowego nauczycieli zaangażowane są: wszystkie szkoły/placówki i ich organy prowadzące (jednostki samorządu terytorialnego – jst, inne osoby prawne i osoby fizyczne, właściwi ministrowie) oraz organy nadzoru

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

6. Oświata i wychowanie

pedagogicznego – przeprowadzający postępowania na poszczególne stopnie awansu, Minister Edukacji Narodowej – zobowiązany do prowadzenia listy ekspertów uprawnionych do udziału w komisjach egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego oraz placówki doskonalenia nauczycieli – prowadzące wymagane szkolenia dla kandydatów na ekspertów.

SYNTEZA

W ocenie NIK, w latach 2015-2017, system awansu zawodowego nauczycieli korzystnie wpływał na jakość procesu nauczania i rozwój zawodowy nauczycieli, w szczególności przekładał się na poprawę jakości ich pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej. Dotyczyło to w szczególności zaangażowania nauczycieli w trakcie stażu poprzedzającego awans zawodowy na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego. Po uzyskaniu awansu część aktywności nauczycieli zmniejszała się.

NIK zwróciła uwagę, że podobnie jak w przypadku awansu zawodowego na stopień nauczyciela kontraktowego uzyskanie statusu nauczyciela mianowanego i dyplomowanego było powszechne, co oznaczało, że prawie wszyscy kandydaci uzyskiwali określony stopień awansu. W kontrolowanych jednostkach, stopnie nauczyciela mianowanego i dyplomowanego uzyskało 99,5% nauczycieli przystępujących do postępowań (spośród 11,9 tys. nauczycieli). Nauczyciele ze stopniem nauczyciela mianowanego i nauczyciele dyplomowanego stanowili łącznie ok. 3/4 ogółu nauczycieli w kraju.

Postępowania egzaminacyjne i kwalifikacyjne w sprawie nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego prowadzono nie w pełni rzetelnie:

- nie zapewniano w składzie komisji eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel ubiegający się o awans (18% badanych spraw);
- niewłaściwie dokumentowano przebieg pracy komisji (40,2% badanych spraw).

Dodatkowo, w ocenie NIK, prawidłowy dobór ekspertów przez organy powołujące komisje był utrudniony ze względu na niewłaściwe prowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej listy ekspertów, na której nie wyodrębniano informacji o stanowiskach zajmowanych przez ekspertów w ostatnich pięciu latach oraz obecnie zajmowanym stanowisku.

NIK pozytywnie oceniła prowadzone przez Ministra Edukacji Narodowej w latach 2015-2017 działania monitorujące funkcjonowanie systemu oraz zainicjowane, m.in. w wyniku wcześniejszej kontroli, które doprowadziły do zmiany uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania systemu awansu zawodowego od 1 września 2018 r.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o:

- rozważenie wprowadzenia mechanizmu wpływającego na zwiększenie aktywności nauczycieli po uzyskaniu awansu zawodowego;
- wyodrębnienie na liście ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy, prowadzonej w postaci elektronicznej bazy danych, informacji o zajmowanym obecnie stanowisku przez poszczególnych ekspertów, określonych w § 5 pkt 3 w związku z § 7 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów.

Do Organów nadzoru nad czynnościami podejmowanymi w postępowaniu o nadanie nauczycielom stopnia awansu zawodowego NIK wnioskowała o zwiększenie nadzoru nad działaniami organów powołujących komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne dla nauczycieli ubiegających się o stopnie awansu zawodowego i powoływanych przez nie komisji – sprawowanego na podstawie art. 9h ustawy Karta nauczyciela – w celu zapewnienia zgodnego z prawem doboru ekspertów do tych komisji oraz właściwego dokumentowania przebiegu ich pracy.

DE LEGE FERENDA

Wniosek do Ministra Edukacji Narodowej dotyczył wprowadzenia, poprzez zmianę rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, obowiązku zapewnienia przez organ powołujący komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy protokolanta spoza składu komisji, odpowiedzialnego za prawidłowe sporządzenie protokołu z przebiegu pracy komisji.

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 rozagę. 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.

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 wcześniej 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). Adaptując pomieszczenia na strzelnice szkolne, nie występowało 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. Pomimo braku regulacji prawnych odnośnie do 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

6. Oświata i wychowanie

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, ustalone 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;
- Kuratora Oświaty 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. Miała ona na celu ustalenie legalności działania strzelnicy oraz wszystkich okoliczności i przyczyn zdarzenia, a także ustalenie 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.

Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami

Delegatura w Kielcach

P/18/071

CEL KONTROLI

Ocena, czy wymagające pomocy dzieci i ich rodziny są objęte skuteczną pomocą w ramach wczesnego wspomagania rozwoju dzieci.

ZAKRES PODMIOTOWY

26 placówek, w tym publiczne i niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, przedszkola oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze.

PROBLEM

Realizacja zadań związanych ze wspomaganiem rozwoju dzieci wynika z implementacji art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., a także art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. Państwa-sygnatariusze tych konwencji złożyli zobowiązanie do budowy systemu przedsięwzięć i realizacji działań wspierających dzieci niepełnosprawne (i ich rodziny) od jak najwcześniejszego etapu życia dziecka.

Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka jest realizowane na podstawie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych i polega na pobudzaniu psychoruchowego i społecznego rozwoju dziecka od wykrycia niepełnosprawności do podjęcia nauki w szkole podstawowej. Szybkie podjęcie właściwych działań daje szansę na zniwelowanie zdiagnozowanych deficytów. Specjaliści dowodzą, że w przypadku wszystkich dzieci, u których stwierdzono nieprawidłowości w rozwoju psychoruchowym, ważne jest, by działania wspomagające ich rozwój zostały podjęte jak najwcześniej. Im wcześniej zostanie postawiona diagnoza zaburzeń i zgodnie z nią zaplanowane wsparcie dziecka i jego rodziny, tym lepsze może to przynieść efekty. Na poprawę skuteczności wczesnego wspomagania rozwoju wpływa także systematyczność i konsekwencja w realizacji zaplanowanych zajęć, zapewnienie kompleksowości wsparcia oraz spójności wszystkich oddziaływań wspomagających rozwój dziecka.

Rodzice, którzy zauważyli niepokojące symptomy zaburzeń u swoich dzieci lub uzyskali taką informację np. od lekarza lub wychowawcy w przedszkolu, mogą zwrócić się o diagnozę problemu do poradni psychologiczno-pedagogicznej. Na wniosek rodziców poradnie dokonują oceny funkcjonowania dziecka i jego rozwoju psychomotorycznego. Uzyskanie wyników diagnozy potwierdzającej występowanie dysfunkcji jest podstawą do wnioskowania przez rodziców o wydanie dla dziecka opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju.

Na podstawie opinii o potrzebie wczesnego wspomagania organizowane jest wsparcie w wybranej przez rodziców placówce oświatowej.

SYNTEZA

System organizacji wczesnego wspomagania rozwoju nie gwarantuje wszystkim dzieciom z dysfunkcjami i ich rodzinom uzyskania skutecznego, odpowiedniego do potrzeb, wsparcia. Świadczy o tym długotrwałość procesu diagnozowania dzieci, nierzetelne planowanie i realizacja udzielanej pomocy, w tym niezapewnienie jej kompleksowości.

W większości skontrolowanych poradni (siedmiu, tj. 64%) dzieci z dysfunkcjami oczekiwały od trzech do czterech miesięcy na pierwszy kontakt ze specjalistą. Duża liczba dzieci diagnozowanych w tych poradniach (od 33% do 81%) uzyskała opinię o potrzebie wczesnego wspomagania po upływie kolejnych miesięcy – od czterech do nawet 33. Długotrwałość procesu wydawania opinii spowodowana była oczekiwaniem na wyniki badań przeprowadzanych w poradni lub innych ośrodkach oraz na wizytę u lekarzy specjalistów. Na przedłużanie procesu diagnozowania wpływała także niewłaściwa interpretacja przepisów dotyczących dysfunkcji, które mogą być podstawą wydania opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju. W pięciu poradniach wydawano je wyłącznie w sytuacji zdiagnozowania niepełnosprawności „szkolnych”, a w przypadkach budzących wątpliwości oczekiwano od rodziców przedstawienia dodatkowych dokumentów, tj. wyników badań i diagnoz ze specjalistycznych ośrodków lub orzeczeń o niepełnosprawności dziecka, których uzyskanie było czasochłonne.

Planowanie i realizacja wsparcia w ramach wczesnego wspomagania nie były w pełni prawidłowe. W 16 placówkach oświatowych prowadzących terapię dzieci z dysfunkcjami (z 25, tj. 64% skontrolowanych) dla części z nich nie zapewniono realizacji wszystkich zaleceń zawartych w opinii o potrzebie wczesnego wspomagania, systematycznej realizacji godzinowego wymiaru zajęć adekwatnego do potrzeb oraz organizacji zajęć ze specjalistami o wymaganych kwalifikacjach. Placówki te nie nawiązywały także współpracy z podmiotami leczniczymi lub innymi placówkami udzielającymi pomocy dziecku i jego rodzinie, aby zapewnić kompleksowość i spójność udzielanego wsparcia. Wynikało to z nierzetelnego realizowania zadań przez zespoły powołane do planowania i prowadzenia wczesnego wspomagania rozwoju, braków kadrowych i lokalowych występujących w tych placówkach oraz ograniczeń finansowych, skutkujących zmniejszaniem wymiaru wsparcia. Zajęcia wczesnego wspomagania najczęściej wdrażano bez opóźnień.

W 15 skontrolowanych placówkach oświatowych realizacja wczesnego wspomagania rozwoju objęta była prawidłowym nadzorem pedagogicznym; dokonywano w nich także ewaluacji udzielanego wsparcia.

W latach 2015-2017 w większości placówek publicznych objętych kontrolą (68%) na realizację wczesnego wspomagania przeznaczano mniej środków niż przysługujące w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Było to spowodowane „oszczędnościowymi” ograniczeniami w planowaniu środków na wczesne wspomaganie rozwoju narzucanymi przez organy prowadzące, brakiem wiedzy dyrektorów tych placówek o wysokości należnych kwot oraz nierealizowaniem części zaplanowanych zajęć z dziećmi i ich rodzinami. W ponad połowie placówek publicznych (tj. w 12 z 22) nieprawidłowo ewidencjonowano wydatki na wczesne wspomaganie rozwoju.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, dla zapewnienia wszystkim dzieciom z niepełnosprawnościami pełnej dostępności do wczesnego wspomagania ich rozwoju oraz zwiększenia skuteczności tego wsparcia, NIK wskazała także na potrzebę podjęcia odpowiednich działań przez Ministra Edukacji Narodowej w celu:

- wyeliminowania istniejących wątpliwości dotyczących rodzaju dysfunkcji, które mogą stanowić podstawę do orzekania o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka (wynikających m.in. z braku jednolitych standardów w tym względzie);
- uświadomienia pracownikom placówek oświatowych, rodzicom i opiekunom dzieci istotnego znaczenia wczesnego zdiagnozowania niepełnosprawności dla efektywności wspomagania rozwoju dziecka.

Do organów prowadzących placówki publiczne, w których organizowano wczesne wspomaganie rozwoju dzieci, NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu:

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

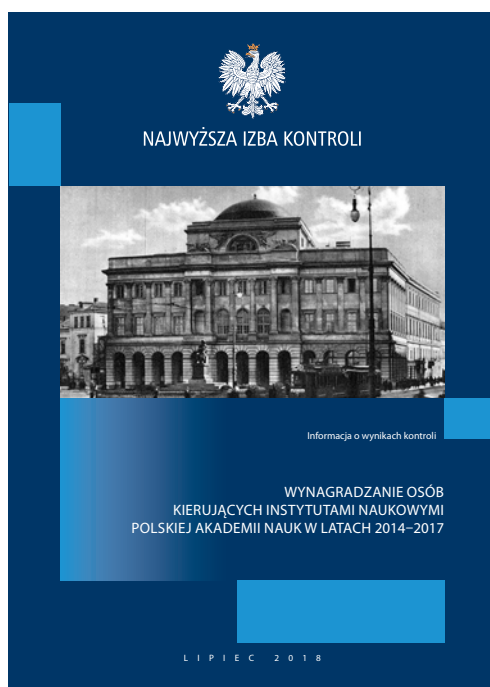
6. Oświata i wychowanie

- wzmocnienia nadzoru nad prawidłowym ewidencjonowaniem środków przeznaczanych na realizację wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci oraz wprowadzenia mechanizmów monitorowania wykorzystywania tych środków, a także przeznaczania na wczesne wspomaganie rozwoju dzieci środków nie mniejszych niż przekazane na ten cel w ramach części oświatowej subwencji ogólnej;
- zwiększenia liczby specjalistów prowadzących diagnozę i wsparcie w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju;
- sukcesywnego eliminowania barier architektonicznych w obiektach placówek oświatowych oraz dostosowania infrastrukturalnego tych placówek do realizacji wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci;
- upowszechniania wiedzy na temat znaczenia jak najwcześniejszego zdiagnozowania istniejących dysfunkcji i podjęcia odpowiedniego wsparcia dla efektywności tego wspomaganie w rozwoju dziecka.

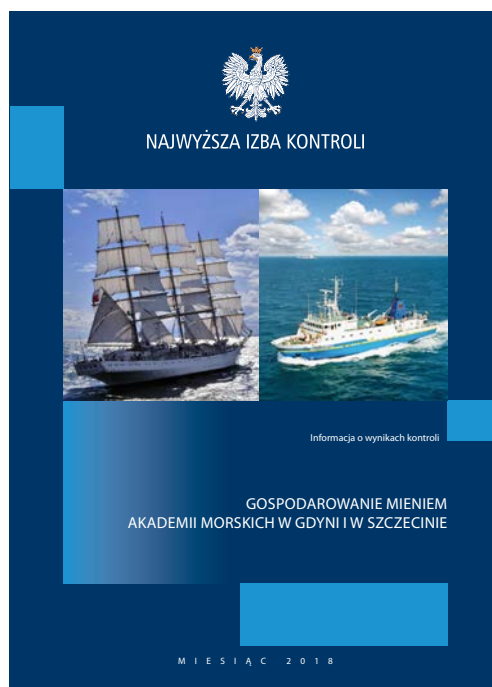
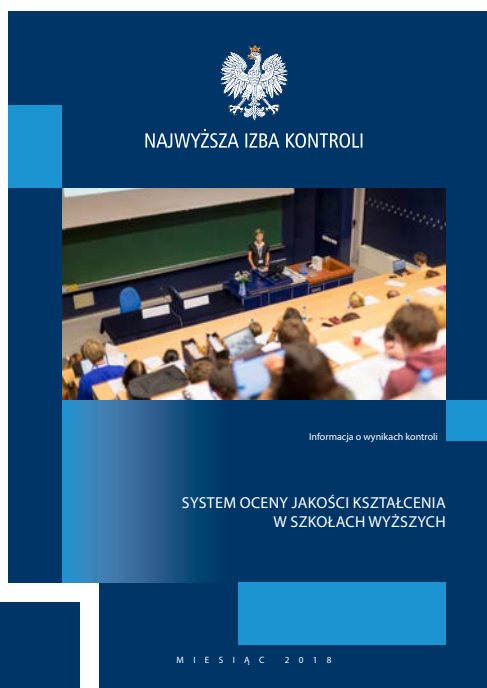
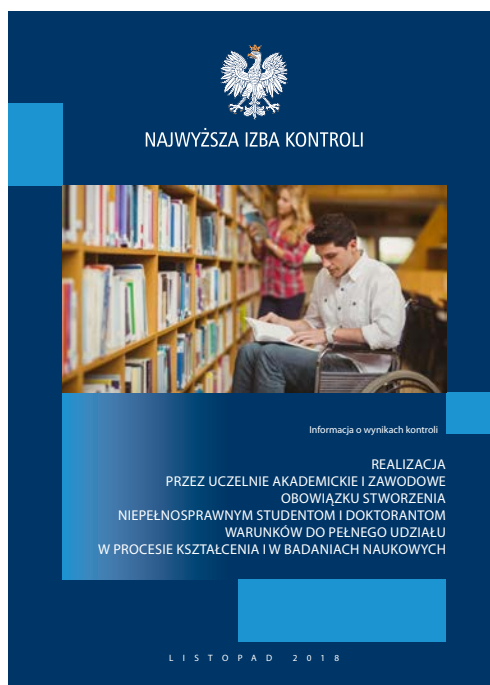
DE LEGE FERENDA

Do Ministra Edukacji Narodowej o przygotowanie nowelizacji ustawy – Prawo oświatowe, polegającej na wprowadzeniu obowiązku respektowania przez dyrektorów szkół i innych placówek zaleceń opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci.

Szkolnictwo wyższe i nauka



Szkolnictwo wyższe i nauka



7. Szkolnictwo wyższe i nauka

Nie ma lepszej, bardziej opłacalnej i korzystniejszej inwestycji niż inwestycja w naukę. Od jej kondycji i wydolności zależy postęp i innowacyjność we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej. Z kolei sukcesy nauki pozostają w ścisłym związku z poziomem i warunkami pracy szkolnictwa wyższego, kształcącego fachowców i specjalistów niezbędnych dla rozwoju nowoczesnego społeczeństwa.

Polska nie należy do liderów w dziedzinie wykorzystania innowacji w gospodarce, co jest spowodowane brakiem szerszej współpracy sektora nauki z biznesem. Aby zwiększyć zakres tej współpracy, od 2010 r. istnieje możliwość tworzenia przez instytuty naukowe PAN spółek osobowych i kapitałowych w celu komercjalizacji wyników badań. Do końca 2016 r. zgody Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na utworzenie spółek uzyskało 13 instytutów PAN. Od 2011 r. szkoły wyższe mają możliwość utworzenia jednoosobowej spółki kapitałowej w celu komercjalizacji pośredniej. Spółki takie utworzone zostały zarówno przez uczelnie techniczne, jak i uniwersytety.

Podjęmą kontrolę *Transfer wiedzy i technologii poprzez spółki jednostek naukowych*, NIK postanowiła odpowiedzieć na pytanie, czy działalność tych spółek jest skuteczną metodą wdrażania wyników prac naukowych do gospodarki. Jej wyniki przekonują, że działalność spółek utworzonych przez jednostki naukowe, zwłaszcza spółek utworzonych przez instytuty naukowe PAN i instytuty badawcze, nie była skuteczną metodą transferu wyników badań naukowych lub prac rozwojowych do gospodarki. Spółki w zdecydowanej większości nie dysponowały wynikami badań czy technologią o wysokim stopniu gotowości do wdrożenia, na które było rzeczywiste zapotrzebowanie gospodarcze. W opinii NIK spółki tworzone przez jednostki naukowe nie sprawdziły się dotychczas jako skuteczne narzędzie pozwalające na transfer wyników badań naukowych lub prac rozwojowych do gospodarki. Wskazane jest zatem dokonanie przeglądu potencjału komercjalizacyjnego spółek utworzonych przez jednostki naukowe i zidentyfikowanie działów gospodarki, które wdrożyły technologie wypracowane przez te jednostki, jak również ustanowienie programów ukierunkowanych na wsparcie podmiotów, których działalność wpływa na zwiększenie innowacyjności w tych zidentyfikowanych obszarach.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, uchwalona w Nowym Jorku w 2006 r. i ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w 2012 r., zobowiązuje kraje-sygnatariuszy do zapewnienia pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka przez osoby niepełnosprawne. Zapisano w niej, że osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na swoją niepełnosprawność i będą miały dostęp m.in. do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na równi z innymi osobami. Prawo dostępu osób niepełnosprawnych do szkolnictwa wyższego na równych zasadach z osobami sprawnymi zostało uznane również za jedno z głównych zadań uczelni w Polsce. Jak jest ono wykonywane – na to pytanie odpowiada kontrola *Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych*. Wynika z niej, że sytuacja niepełnosprawnych studentów na polskich uczelniach w ostatnich latach poprawiła się, ale nadal nie jest idealna. W wielu miejscach wciąż występują bariery, które uniemożliwiają im funkcjonowanie na równi z osobami sprawnymi. Problemem są niedostosowane budynki uczelni, nieprzyjazne dla niepełnosprawnych rozwiązania techniczne oraz utrudnienia w dostępie do pełnej oferty dydaktycznej. Mimo tych braków większość skontrolowanych uczelni nie wykorzystała w pełni środków przyznanych na bieżące wsparcie osób z niepełnosprawnościami.

Rozwiązania przyjęte w ustawie kominowej z 2000 r. służyć miały przede wszystkim przeciwdziałaniu pobierania nadmiernych wynagrodzeń, których wysokości nie uzasadniały wyniki ekonomiczne jednostki, jakości świadczonych prac i sprawowana funkcja. Swym zakresem ustawa objęła nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, agencje państwowe czy instytuty badawcze, ale także instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk. Kontrola *Wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017* ustaliła, że Instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk nie stosowały się do ograniczeń wynikających z ustawy kominowej. Dyrektorzy pięciu skontrolowanych instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk nie stosowali przepisów ustawy kominowej. W latach 2014-2017 wypłacili ponad 2,7 mln zł nienależnych świadczeń i nagród. Skala nieprawidłowości może być jednak znacznie większa. Dane z pozostałych 64 niekontrolowanych instytutów naukowych PAN wskazują na możliwość wypłacenia w tych instytutach w ciągu czterech lat prawie 8 mln zł nienależnych wynagrodzeń. NIK skierowała pięć zawiadomień do właściwych prokuratur oraz pięć do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

7. Szkolnictwo wyższe i nauka

W obszarze szkolnictwa wyższego NIK podjęła w fundamentalne badania dotyczące jakości kształcenia na wyższych uczelniach oraz gospodarowania mieniem wyższych szkół morskich.

W 2016 r. prowadziło w Polsce działalność 131 uczelni publicznych, na których studiowało przeszło 1 mln osób, oraz 201 uczelni niepublicznych, do których uczęszczało około 314 tys. osób. Instytucją odpowiedzialną za wydawanie ocen jakości kształcenia na kierunkach studiów jest Polska Komisja Akredytacyjna. Jednak, co wykazała kontrola *System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych* nie prowadzi ona spójnych i kompleksowych badań w tym zakresie. Tym samym Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie może analizować jakości kształcenia w szkołach wyższych, albowiem nie uzyskuje on rzetelnej i całościowej wiedzy o przebiegu procesu dydaktycznego w uczelniach. W efekcie braku danych, a zatem i programów zaradczych, polskie uczelnie plasują się na odległych miejscach w światowych rankingach – zarówno pod względem poziomu naukowego, jak i stopnia umiędzynarodowienia. Najlepsza z nich – Uniwersytet Warszawski – w rankingu szanghajskim w 2017 r. notowana była w czwartej setce szkół wyższych.

Skontrolowane uczelnie stworzyły wewnętrzne systemy wspierające podnoszenie jakości kształcenia i powołały gremia do ich koordynacji, ale ich cele były sformułowane zbyt ogólnikowo, by móc zapewnić efektywne działania i przeciwdziałać zjawiskom negatywnym, jak rekrutacja kandydatów z niskimi wynikami z egzaminu maturalnego na poziomie podstawowym oraz wysoki odsetek osób niekończących studiów w terminie. Dochodzą do tego inne zjawiska negatywne, jak brak całościowego podejścia do badania i doskonalenia jakości kształcenia i brak ścieżki rozwoju nauczycieli akademickich zajmujących się dydaktyką. Rektorzy w badaniach kwestionariuszowych wskazali na główne przeszkody w podnoszeniu jakości kształcenia, zaliczając do nich w pierwszym rzędzie zbyt niskie nakłady na szkolnictwo wyższe, brak systemowego podejścia do kształcenia i doskonalenia nauczycieli akademickich oraz powiązanie zatrudniania, premiowania i oceniania nauczycieli akademickich wyłącznie z osiągnięciami naukowymi.

Badaniami kontrolnymi NIK objęła również *Gospodarowanie mieniem akademii morskich w Gdyni i w Szczecinie*. Kontrola ta miała m.in. odpowiedzieć na pytania, czy uczelnie prawidłowo zarządzały wybranymi składnikami mienia oraz czy prawidłowo ustalały i dochodziły należności z tytułu gospodarowania mieniem, zabezpieczając swoje interesy.

Akademia Morska w Szczecinie prawidłowo gospodarowała wybranymi składnikami mienia. Natomiast zastrzeżenia kontrolujących dotyczyły Akademii Morskiej w Gdyni (obecnie Uniwersytet Morski). Stwierdzono szereg nieprawidłowości w tym zakresie, które stwarzały ryzyko naruszenia interesów Uczelni. Dotyczyło to zwłaszcza relacji pomiędzy Akademią a Studium Doskonalenia Kadr Akademii Morskiej w Gdyni sp. z o.o. Wszystkie umowy najmu pomieszczeń, które były zawarte pomiędzy tymi podmiotami, ze strony Akademii podpisały osoby nieuprawnione. Część umów zawarto i rozliczano w sposób stwarzający ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Osoby, które reprezentując Akademię Morską w Gdyni, podpisywały i rozliczały umowy ze Studium, pobierały równocześnie wynagrodzenie za prowadzone na rzecz Studium zajęcia dydaktyczne. Zajęcia te odbywały się w pomieszczeniach wynajętych od Akademii. Tego rodzaju działania stwarzały ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, a tym samym naruszenia prawidłowego zarządzania i gospodarowania mieniem.

Wystąpiły również przypadki nieprawidłowego ustalania przez Akademię należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości. W umowach najmu (dzierżawy) niektórych nieruchomości zamieszczono nierzetelne dane o powierzchni oraz wysokości czynszu. Przyjęte w latach 2015-2016 zależności organizacyjne między poszczególnymi jednostkami Akademii Morskiej w Gdyni oraz zakres zadań i uprawnień jej Kanclerza uniemożliwiały mu sprawowanie prawidłowego nadzoru nad procesem zawierania umów najmu, zwłaszcza w zakresie wynajmu pomieszczeń dla Studium, co w konsekwencji doprowadziło do niewłaściwego zarządzania mieniem.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017 (I/17/002/KNO)*
2. *Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych” – STRATEGMED (P/17/023/KNO)*
3. *Transfer wiedzy i technologii poprzez spółki jednostek naukowych (P/18/023/KNO)*
4. *Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych (P/18/087/LOL)*
5. *System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych (P/17/028/KNO)*
6. *Gospodarowanie mieniem Akademii Morskich w Gdyni i w Szczecinie (P/17/066/LGD)*

Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017

Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

I/17/002

CEL KONTROLI

Ocena, czy wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk uwzględniało ograniczenia wynikające z tzw. ustawy kominowej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto sześć jednostek, w tym: Polską Akademię Nauk (PAN) oraz pięć instytutów naukowych PAN.

PROBLEM

Rozwiązania przyjęte w ustawie o wynagradzaniu służyć miały przede wszystkim przeciwdziałaniu pobierania nadmiernych wynagrodzeń, których wysokości nie uzasadniały wyniki ekonomiczne jednostki, jakość świadczonej pracy i sprawowana funkcja. Swym zakresem ustawa objęła nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, agencje państwowe czy instytuty badawcze, ale także instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk (PAN).

Wprowadzony mechanizm regulacji uposażeń osób, do których ustawa ma zastosowanie, oznaczał więc, że w odniesieniu do dyrektora instytutu, jego zastępców oraz głównego księgowego wysokość wypłacanego im wynagrodzenia ograniczona została do sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego. Ograniczeniom ustawy podlegały także, mimo ich fakultatywnego charakteru, inne elementy uposażenia związane ze stosunkiem pracy, tj. świadczenia dodatkowe i nagrody roczne.

W kontekście powołanych powyżej uregulowań należy jednocześnie dostrzec, że osoby kierujące instytutami naukowymi PAN są pracownikami naukowymi (poza zastępcą dyrektora ds. administracyjnych i głównym księgowym), co skutkuje obowiązkiem realizacji przez nie zarówno zadań związanych z zarządzaniem jednostką, jak i prowadzenia działalności naukowej. Występowanie powyższych osób w takiej dwojakiej roli może zatem narażać na problemy z prawidłowym stosowaniem ustawy o wynagradzaniu.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w latach 2014-2017 dyrektorzy wszystkich pięciu kontrolowanych instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk nie stosowali przepisów ustawy kominowej. Co prawda wynagrodzenia miesięczne wszystkich osób kierujących instytutami co do zasady mieściły się w limitach określonych w powołanej ustawie, jednak wysokość ich uposażenia była dodatkowo zwiększana w nieuprawniony sposób. Działania te skutkowały wypłatą nienależnych świadczeń dodatkowych i nagród rocznych w łącznej kwocie ponad 2,7 mln zł.

Osoby kierujące instytutami naukowymi PAN otrzymywały wynagrodzenia powiększone o:

- nienależne premie, nagrody uznaniowe i dodatkowe składniki wypłacane na podstawie regulaminów wynagradzania;
- świadczenia dodatkowe wynikające z ustawy kominowej – w wysokościach powyżej limitów ustawowych;
- nienależne nagrody roczne dla osób, które nie pełniły swojej funkcji przez cały rok, za które zostały one przyznane, bądź nagrody roczne nieprawidłowo wypłacone z funduszu nagród instytutu;
- dodatkowe składniki wynagrodzenia lub inne świadczenia przyznane przez nieupoważnione osoby bądź uzyskane bez ich formalnego przyznania.

Z dyrektorami czterech na pięć kontrolowanych instytutów zawarto umowy cywilnoprawne, w których występowali oni we własnym imieniu i na własną rzecz jako druga strona umowy (np. zleceniobiorca), co stwarzało ryzyko naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego na łączną wysokość 0,8 mln zł.

Od 2015 r. Prezes PAN podejmował działania na rzecz ujednolicenia zasad określających wysokość wynagrodzeń miesięcznych dyrektorów oraz przyznawanych im dodatkowych nagród rocznych. Jednak jego bieżący nadzór nad instytutami naukowymi PAN był nierzetelny w zakresie przestrzegania przepisów ustawy kominowej przez osoby kierujące tymi jednostkami naukowymi. Uwzględniając ograniczone możliwości nadzoru, NIK zauważa, że zlecane przez Prezesa PAN audyty zewnętrzne w obszarze wynagradzania nie doprowadziły do systemowego wyeliminowania nieprawidłowości. Wydawane zaś przez Prezesa PAN opinie w sprawie zasad stosowania ustawy o wynagradzaniu były ze sobą sprzeczne. Dodatkowo sam Prezes PAN w jednostkowych przypadkach nieprawidłowo stosował przepisy ustawy.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

7. Szkolnictwo wyższe i nauka

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, w celu prawidłowej realizacji wynagradzania osób kierujących instytucjami naukowymi PAN, NIK wskazała na potrzebę podjęcia działań mających na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających skuteczne dochodzenie przez Prezesa PAN ewentualnych roszczeń na rzecz instytutów naukowych PAN – względem osób kierujących tymi jednostkami naukowymi PAN, w wypadku niedochodzenia roszczeń przez dyrektora instytutu.

Wnioski skierowane do Prezesa PAN dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu opracowanie wewnętrznych procedur postępowania w zakresie monitorowania sposobu wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN;
- formalnego zapoznania dyrektorów instytutów naukowych PAN oraz przewodniczących rad wydziałów z wszelkimi możliwymi składnikami wynagrodzenia miesięcznego oraz świadczeniami dodatkowymi, które mogą być przyznawane osobom kierującym tymi jednostkami naukowymi.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań legislacyjnych mających na celu:

- wzmocnienie nadzoru Prezesa Akademii nad instytutami naukowymi, w tym modyfikację procedury odwołania dyrektora instytutu naukowego, poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do stwierdzenia naruszenia prawa przez dyrektora o Prezydium Akademii;
- wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających prawidłowe zawieranie umów cywilnoprawnych pomiędzy instytutem naukowym PAN a dyrektorem tej jednostki naukowej, występującym jako pracownik naukowy i w konsekwencji uniknięcie ryzyka stwierdzenia nieważności umowy na skutek naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Złożono zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa – w zależności od wartości nienależnie pobranych wynagrodzeń oraz świadczeń dodatkowych w objętych kontrolą instytutach naukowych PAN – z art. 296 § 1 i 2 Kodeksu karnego (k.k.), art. 296 § 2 i 3 k.k. i art. 231 § 1 i 2 k.k.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Złożono zawiadomienia w sprawie dokonania w objętych kontrolą instytutach naukowych PAN wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków – art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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 znajdują 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 między 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 wykorzystало 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

7. Szkolnictwo wyższe i nauka

Transfer wiedzy i technologii poprzez spółki jednostek naukowych

Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

P/18/023

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy działalność spółek utworzonych przez jednostki naukowe jest skuteczną metodą transferu wyników badań naukowych lub prac rozwojowych do gospodarki.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola objęła łącznie 17 jednostek, w tym: trzy uczelnie publiczne, trzy instytuty naukowe PAN, trzy instytuty badawcze a także osiem spółek prawa handlowego.

PROBLEM

Prowadzone od 2008 r. przez Komisję Europejską badania wskazują, że Polska nie należy do liderów innowacji w gospodarce. Znajduje to odzwierciedlenie w rankingu innowacyjności państw Unii Europejskiej (Innovation Union Scoreboard). Także w regionalnej tablicy wyników innowacji (Regional Innovation Scoreboard) – według oceny porównawczej osiągnięć w oparciu o ograniczoną liczbę wskaźników – polskie regiony zostały zaliczone do dwóch najsłabszych grup regionalnych umiarkowanych innowatorów i regionalnych skromnych innowatorów.

Zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania uczelni i jednostek naukowych oraz słabe powiązanie tych jednostek z obszarem biznesu spowodowały, że niezbędne było przygotowanie takiego instrumentu, który mógłby zapewnić szerszą współpracę między tymi sektorami. Przyjęte w ostatnich latach rozwiązania, polegające na tworzeniu przez instytuty naukowe PAN lub instytuty badawcze spółek prawa handlowego w celu komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych, a w przypadku uczelni tzw. spółek celowych, miały umożliwić większą aktywność tych podmiotów w zakresie transferu wiedzy do gospodarki.

Do intensyfikacji procesu komercjalizacji wyników badań naukowych przyczynić się również miały przedsięwzięcia realizowane przez NCBiR – np. program SPIN-TECH ukierunkowany na wsparcie spółek celowych utworzonych przez uczelnie i jednostki naukowe, a także jednostek naukowych zamierzających dopiero utworzyć spółkę. Kolejnym uruchomionym programem mającym wzmocnić transfer wiedzy był Inkubator Innowacyjności+, wspierający podmioty utworzone do końca 2015 r. w celu zainicjowania współpracy z otoczeniem gospodarczym i realizowania zadań, które doprowadzą do faktycznego zastosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w gospodarce.

Powodzenie całego procesu komercjalizacji wyników badań naukowych zależy nie tylko od działań prowadzonych przez spółki wraz z podmiotami je tworzącymi, ale także od aktywności przedsiębiorców. W przypadku właściwej współpracy korzyści płynące z wymiany informacji będą obustronne. Sektor nauki może uzyskać informacje o pożądanym kierunku prac badawczo-rozwojowych, co stworzy przesłanki właściwego wykorzystania potencjału naukowego, natomiast podmioty biznesowe otrzymałyby dostęp do tych wyników badań, które stworzą możliwość wygenerowania zysków.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w latach 2013-2017 działalność spółek utworzonych przez jednostki naukowe, zwłaszcza spółek utworzonych przez instytuty naukowe PAN i instytuty badawcze, nie była skuteczną metodą transferu wyników badań naukowych lub prac rozwojowych do gospodarki.

Jedynie dwie spółki, spośród ośmiu skontrolowanych, uzyskały nieznaczne wpływy ze sprzedaży trzech praw do wyników prac badawczych i czterech wdrożeń rozwiązań technicznych. Jednostki naukowe prawa do wyników badań naukowych przekazały jedynie połowie skontrolowanych spółek. Powyższe oznacza, że w zdecydowanej większości spółki nie dysponowały wynikami badań czy technologią o wysokim stopniu gotowości do wdrożenia, na które było rzeczywiste zapotrzebowanie gospodarcze. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym uzyskiwanie przychodów ze sprzedaży wyników prac badawczych była ich komercjalizacja bezpośrednio przez jednostki tworzące spółki. Ponadto okres funkcjonowania tych spółek był zróżnicowany i wynosił od trzech do pięciu lat. W tej sytuacji główna działalność spółek koncentrowała się na sprzedaży usług doradczych, badawczych, szkoleniowych oraz wykonywaniu ekspertyz. Była to aktywność mieszcząca się w statutowym przedmiocie działalności gospodarczej spółek, lecz odległa od głównego celu ich utworzenia. Do pięciu spośród sześciu spółek utworzonych przez instytuty wniesiono w początkowej fazie funkcjonowania jedynie minimalny

wymagany wkład w wysokości 5 tys. zł, co oznacza, że nie miały one żadnego potencjału komercyjacyjnego. Kolejne lata działalności spółek zamykały się powiększającą się z roku na rok stratą. Świadczy to o braku realnych możliwości osiągnięcia celu, dla którego spółki zostały utworzone.

Uczelnie publiczne zapewniły prawidłowy nadzór właścicielski nad utworzonymi spółkami. W przypadku pozostałych podmiotów tworzących spółki – instytutów naukowych PAN oraz instytutów badawczych – nadzór ten był na ogół nieskuteczny. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na nienależytym wypełnianiu obowiązków przez zgromadzenie wspólników (np. zaniechanie powołania organów spółki). W zakresie bieżącego funkcjonowania spółek ujawniono m.in. nieprawidłowe i nieterminowe sporządzanie sprawozdań finansowych, nierzetelne prowadzenie księgi udziałów, naruszanie uprawnień rady nadzorczej lub nierealizowanie przez radę nadzorczą swoich obowiązków. Wystąpiły ponadto dwa przypadki utworzenia spółek przez instytuty z naruszeniem przepisów.

DOBRE PRAKTYKI

W dniu 8 stycznia 2014 r., na mocy umowy zawartej pomiędzy inicjatorami tego przedsięwzięcia, tj. Centrum Innowacji Akademii Morskiej w Szczecinie sp. z o.o., Instytut Innowacji i Technologii Politechniki Białostockiej sp. z o.o., Centrum Transferu Technologii Politechniki Łódzkiej sp. z o.o., Świętokrzyskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii sp. z o.o., Instytut Badań Stosowanych Politechniki Warszawskiej sp. z o.o., Instytut Transferu Technologii sp. z o.o., UMED sp. z o.o., Excento sp. z o.o. i Uniwersytet Śląski w Katowicach, utworzone zostało Porozumienie Spółek Celowych (PSC).

Celem Porozumienia, zgodnie z umową, jest przygotowanie schematów funkcjonowania spółek celowych (dobre praktyki), określenie ich statusu i relacji z kluczowymi podmiotami związanymi z komercjalizacją wyników B+R. Porozumienie może też stanowić platformę dla realizacji i pozyskiwania środków finansowych na wspólne projekty inwestycyjne, badania naukowe, bezpośrednie wsparcie komercjalizacji wyników B+R oraz inne działania zgodne z celami jego zawiązania. Bazując na doświadczeniach podmiotów zrzeszonych w ramach Porozumienia, członkowie mają możliwość skorzystania z przygotowanych wzorców umów, regulaminów, porozumień. Mogą zapoznać się z interpretacjami prawnymi w zakresie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, wymieniać się doświadczeniami odnośnie do prowadzenia badań zleconych, jak również konsultować modele biznesowe.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz ministrów nadzorujących dotyczyły:

- dokonania przeglądu potencjału komercyjacyjnego spółek utworzonych przez jednostki naukowe oraz zidentyfikowania działów gospodarki, które wdrożyły technologie wypracowane przez te jednostki;
- ustanowienia przez Ministra, przy wykorzystaniu wyników przeglądu, programów ukierunkowanych na wsparcie podmiotów, których działalność wpływa na zwiększenie innowacyjności w zidentyfikowanych obszarach.

Ponadto ministrowie nadzorujący instytuty badawcze zobligowani zostali do wzmocnienia nadzoru nad podległymi instytutami badawczymi w zakresie prowadzonej przez instytuty komercjalizacji poprzez spółki, w szczególności w kwestiach dotyczących uzyskiwania stosownych zgód.

W przypadku jednostek tworzących spółki NIK postulowała o:

- dokonywanie analizy bieżących i przewidywanych zasobów prac możliwych do komercjalizacji,
- podjęcie decyzji o dalszym istnieniu lub o ewentualnej likwidacji tych spółek, które dla dalszego funkcjonowania wymagają stałego podwyższania kapitału zakładowego, bez zdolności do generowania zysków.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W sierpniu 2018 r. NIK skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na działaniu na szkodę interesu jednej ze spółek.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

7. Szkolnictwo wyższe i nauka

Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych

Delegatura w Olsztynie

P/18/087

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny zapewniania przez uczelnie osobom niepełnosprawnym warunków umożliwiających pełny udział w procesie kształcenia i w badaniach naukowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz 14 publicznych uczelni akademickich i wyższych szkół zawodowych.

PROBLEM

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, uchwalona w Nowym Jorku w 2006 r. i ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w 2012 r., zobowiązuje kraje-sygnatariuszy do zapewnienia pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka przez osoby niepełnosprawne. Zapisano w niej, że osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na swoją niepełnosprawność i będą miały dostęp m.in. do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na równi z innymi osobami.

Prawo dostępu osób niepełnosprawnych do szkolnictwa wyższego na równych zasadach z osobami sprawnymi zostało uznane również za jedno z głównych zadań uczelni w Polsce. W prawie o szkolnictwie wyższym stwierdzono, że zadaniem szkoły wyższej jest stwarzanie niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Uczelnie publiczne powinny dążyć do stworzenia warunków uczestnictwa w zajęciach osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich, ale również wdrażać formy wsparcia dla innych rodzajów niepełnosprawności, tj. dla osób niewidomych i słabowidzących, głuchych i słabosłyszących oraz z zaburzeniami psychicznymi.

Problematyka niepełnosprawności w społeczności akademickiej była w 2014 r. przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. W opracowaniu *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*, w oparciu m.in. o wyniki badań ankietowych, wskazano na problemy związane z brakiem możliwości uczestnictwa niepełnosprawnych studentów w zajęciach, niedostosowaniem obiektów uczelnianych, a także niedostatecznym wsparciem studentów z zaburzeniami psychicznymi.

SYNTEZA

Wszystkie objęte kontrolą uczelnie akademickie i zawodowe podejmowały działania na rzecz zapewnienia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków umożliwiających im pełny udział w procesie kształcenia i w badaniach naukowych, dążąc tym samym do osiągnięcia celów wyrażonych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Nie zawsze działania te były jednak skuteczne.

Na siedmiu z 15 skontrolowanych uczelni proces kształcenia niepełnosprawnych studentów i udział doktorantów w badaniach naukowych wciąż nie odbywał się na zasadach, które dotyczyły osób sprawnych. Stwierdzone ograniczenia dotyczyły głównie występowania barier architektonicznych i rozwiązań technicznych niesprzyjających osobom z niepełnosprawnościami, a także utrudnień w dostępie do pełnej oferty dydaktycznej. Potwierdziły one, formułowane w toku panelu ekspertów, opinie przedstawicieli organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne i samorządów studenckich, dotyczące wciąż jeszcze występujących utrudnień, jakie osoby z niepełnosprawnościami napotykają na polskich uczelniach.

Mimo systematycznej poprawy warunków stwarzanych przez uczelnie osobom niepełnosprawnym udział studiujących osób z niepełnosprawnościami w populacji wszystkich osób zaliczanych do tej grupy społecznej wciąż jest wielokrotnie niższy od takiego samego wskaźnika ustalonego dla osób sprawnych. Na koniec 2017 r. w populacji osób sprawnych wskaźnik ten wynosił 3,6%, podczas gdy studiujące osoby z niepełnosprawnościami stanowiły zaledwie 0,4% ogółu tej grupy.

Sposób podziału dotacji podmiotowej dla poszczególnych uczelni, ustalany na podstawie algorytmu określonego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nie uzależniał wysokości przyznawanych środków od faktycznych potrzeb niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Powiązanie wysokości przekazywanych uczelniom kwot dotacji wyłącznie z liczbą studiujących na danej uczelni niepełnosprawnych studentów i prowadzących badania naukowe doktorantów oraz z rodzajami ich niepełnosprawności nie gwarantowało w ocenie NIK pełnego i efektywnego bieżącego wsparcia tych osób.

Skutkiem tego, niewykorzystane w danym roku budżetowym środki mogły być w kolejnych latach wydatkowane przez uczelnie na inne cele, niezwiązane z ich pierwotnym przeznaczeniem.

Zróżnicowany był stopień wykorzystania przez poszczególne uczelnie środków z dotacji podmiotowej służącej bieżącemu wsparciu niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Aż 13 spośród 15 uczelni nie wykorzystało w pełni przyznanych na ten cel środków, a w skrajnym przypadku wydatkowano poniżej 1% otrzymanej kwoty dotacji. Zadania inwestycyjne związane z dostosowywaniem obiektów uczelnianych służących osobom niepełnosprawnym realizowano zaś głównie ze środków własnych pochodzących z niewydatkowania ww. środków dotacji podmiotowej, otrzymanych z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego środków dotacji celowej, a także przy dofinansowaniu inwestycji środkami unijnymi.

Sprawowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ustawowy nadzór nad realizacją przez uczelnie obowiązku dotyczącego zapewnienia warunków do kształcenia osób z niepełnosprawnościami był niewystarczający. Wprawdzie rzetelnie wykonywano takie czynności w odniesieniu do uczelni niepublicznych, jednak nadzór nad uczelniami publicznymi w zakresie realizacji ww. zadania praktycznie nie był w ogóle sprawowany. Ministerstwo nie posiadało żadnych informacji o wysokości wydatkowanych środków z dotacji podmiotowych przez poszczególne uczelnie publiczne, a także o rodzaju udzielanego wsparcia i stopniu zaspokojenia potrzeb niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Brak było zatem możliwości dokonania oceny skuteczności podejmowanych przez uczelnie działań na rzecz stwarzania niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych.

DOBRE PRAKTYKI

- Dziewięć uczelni umożliwiło kandydatom na studia podanie w ramach procesu rekrutacji informacji o niepełnosprawności, a także zwrócenie się o udzielenie pomocy w procesie naboru. Było to możliwe poprzez podanie stosownych danych w systemie internetowej rekrutacji kandydatów lub też zgłoszenie faktu niepełnosprawności pracownikom prowadzącym rekrutację.
- PWSZ we Włocławku zwalniała niepełnosprawnych kandydatów na studia z opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia.
- Z inicjatywy pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych w PWSZ w Raciborzu w roku akademickim 2015/2016 zorganizowano wolontariat studencki. Funkcjonował on w ramach Studenckiego Klubu Pomocy Koleżeńskiej, który zrzeszał grupę studentów wolontariuszy pomagających niepełnosprawnym studentom. Do ich głównych zadań należało m.in. towarzyszenie i udzielanie wsparcia osobom z niepełnosprawnościami zarówno podczas zajęć dydaktycznych, jak i w trakcie przerw pomiędzy zajęciami, pomoc w sporządzaniu notatek oraz w przemieszczaniu się pomiędzy obiektami uczelni, a także wsparcie w załatwianiu spraw związanych z procesem kształcenia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taka forma wsparcia studentów niepełnosprawnych sprzyjała ich integracji ze studentami pełnosprawnymi oraz uwarściwiała społeczność studencką na problemy związane z funkcjonowaniem osób niepełnosprawnych.
- Cztery uczelnie (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz PWSZ w Płocku), w celu zachęcenia niepełnosprawnej młodzieży do podjęcia studiów, organizowały spotkania informacyjne z niepełnosprawnymi uczniami specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, podczas których zapoznawano tych uczniów zarówno z ofertą kształcenia, jak i formami wsparcia udzielanego niepełnosprawnym studentom.
- W celu podnoszenia świadomości pracowników w zakresie kontaktu z osobami niepełnosprawnymi PWSZ w Raciborzu opublikowała na stronie internetowej praktyczny poradnik savoir-vivre'u wobec osób niepełnosprawnych oraz wskazówki dla wykładowców do prowadzenia zajęć z osobami z różnego rodzaju niepełnosprawnościami. Opracowanie to przekazano także dyrektorom poszczególnych instytutów uczelni. Podobnie postąpił Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy, który również zamieścił na stronie internetowej praktyczny poradnik savoir-vivre'u wobec osób niepełnosprawnych oraz wskazówki dla osób prowadzących zajęcia dydaktyczne ze studentami niewidomymi i słabowidzącymi, niesłyszącymi i słabosłyszącymi, a także z niepełnosprawnością mowy (opracowany przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego w Krakowie).
- Na terenie głównego kampusu Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy wdrożono autorski system wspomagający orientację przestrzenną i ułatwiający poruszanie się także osobom niepełnosprawnym. System obejmował m.in. siećową aplikację mobilną, która przy wykorzystaniu smartfona umożliwiała nawigację na terenie kampusu i wewnątrz budynków z wykorzystaniem m.in. podlegających skanowaniu kodów QR z tabliczek oraz drogowskazów umieszczonych m.in. przy salach i gabinetach.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

7. Szkolnictwo wyższe i nauka

- W 2015 r. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie opracował i zamieścił na portalu internetowym przewodnik dla osób niepełnosprawnych umożliwiający wyznaczenie trasy z ominięciem występujących na terenie kampusu barier architektonicznych. Przewodnik zawierał ponadto informacje o bazie budynków i ich charakterystyce w zakresie dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Uniwersytet od 2017 r. zapewniał też usługę transportową skierowaną do niepełnosprawnych studentów, którzy mieli problemy z przemieszczaniem się na zajęcia (w szczególności osoby niepełnosprawne ruchowo, niewidzące i niedowidzące).
- Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu zapewniał transport na zajęcia dydaktyczne dla studentów niepełnosprawnych ruchowo.
- 10 spośród 13 uczelni zakupiło wyposażenie bądź realizowało zadania inwestycyjne służące osobom niepełnosprawnym ze środków własnych, które pochodziły z niewykorzystanych w poprzednich latach dotacji podmiotowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do rektorów uczelni akademickich i zawodowych o podjęcie działań zmierzających do:

- zwiększenia zainteresowania niepełnosprawnych uczniów szkół ponadgimnazjalnych ofertą dydaktyczną uczelni;
- identyfikacji wszystkich istniejących barier architektonicznych utrudniających lub uniemożliwiających osobom z dysfunkcją narządu ruchu dostęp do obiektów uczelnianych, a także podejmowania działań na rzecz ich wyeliminowania;
- utrzymywania w ciągłej sprawności urządzeń transportu bliskiego;
- wykorzystywania dotacji podmiotowej na bieżące wsparcie niepełnosprawnych studentów i doktorantów w danym roku budżetowym.

System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych

Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

P/17/028

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy system oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych jest skuteczny.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w: Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej oraz na sześciu uczelniach publicznych.

PROBLEM

Ocena jakości kształcenia nabrała szczególnego znaczenia w obliczu wywołanego zjawiskami demograficznymi spadku liczby studentów. W roku akademickim 2005/2006, po kilkunastoletnim okresie, w którym wzrastała zarówno liczba studentów, jak i szkół wyższych, studiowało 1 953,8 tys. osób. Od tego roku wskutek niekorzystnych zjawisk demograficznych liczba studentów systematycznie spadała. W roku akademickim 2016/2017 studiowało już tylko 1 348,8 tys. osób. Taka sytuacja, w połączeniu z systemem finansowania uczelni, w którym wysokość dotacji podmiotowych zależy w dużej mierze od liczby studentów, może skutkować przyjmowaniem na studia osób z niskimi wynikami egzaminów maturalnych i następnie dostosowaniem wymagań do ich możliwości intelektualnych. Na problem zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na studiach zwrócono uwagę w kilku dokumentach strategicznych z obszaru szkolnictwa wyższego, między innymi w Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.

Obecnie w Polsce działa 131 uczelni publicznych. Jakość kształcenia na studiach, które są w nich prowadzone, jest oceniana na dwa sposoby. Po pierwsze, przy wykorzystaniu wewnętrznych systemów zapewnienia jakości, które są zbiorami regulacji ustalonych przez władze poszczególnych uczelni. Po drugie, zewnętrznie, przez Polską Komisję Akredytacyjną (PKA) – niezależną instytucję, do której ustawowych zadań należy dokonywanie ocen jakości kształcenia na kierunkach studiów. Ponadto Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wdraża działania legislacyjne (np. wydawanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) oraz uruchamia instrumenty finansowe, które w założeniach mają premiować uczelnie zapewniające wysoką jakość kształcenia. W wyniku uchwalenia w marcu 2011 r. ustawy reformującej szkolnictwo wyższe wprowadzono w budżecie państwa dotację podmiotową na dofinansowanie zadań pro jakościowych.

SYNTEZA

W ocenie NIK system szkolnictwa wyższego w latach 2015-2017 nie był objęty kompleksową oceną jakości kształcenia, która mogłaby Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego posłużyć do jego doskonalenia. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest brak instytucji odpowiedzialnej za prowadzenie systematycznych, całościowych badań w powyższym zakresie. Do realizacji tych zadań nie jest prawnie zobowiązana Polska Komisja Akredytacyjna, która wydaje corocznie kilkaset ocen programowych dotyczących różnych kierunków studiów (864 w kontrolowanym okresie). Jednak z uwagi na jednostkowy charakter tych ocen nie dają one spójnego obrazu jakości kształcenia na uczelniach.

Przyjęty przez PKA wspomagający model oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów sprzyjał wydawaniu ocen pozytywnych i wyróżniających (łącznie 92%), przy 0,8% ocen negatywnych. Utrudniało to pełną i rzetelną ocenę zakresu i skutków podjętych przez uczelnie działań doskonalących jakość kształcenia. System oceny jakości kształcenia funkcjonujący w publicznych uczelniach z uwagi na swój formalny charakter w sposób niewystarczający przeciwdziałał niekorzystnym zjawiskom, takim jak:

- brak całościowego podejścia do badania jakości kształcenia i jego doskonalenia;
- brak ścieżki rozwoju nauczycieli akademickich zajmujących się dydaktyką;
- rekrutacja kandydatów z niskimi wynikami z egzaminu maturalnego na poziomie podstawowym (od 30% do 49% z przedmiotu kierunkowego);
- wysoki odsetek osób, które bronią prace dyplomowe po terminie (nawet do 70% na niektórych kierunkach).

W konsekwencji, zdaniem NIK, w systemie szkolnictwa wyższego wciąż zbyt niską wagę przykładą się do tworzenia mechanizmów sprzyjających jakości kształcenia.

Pozytywnym, choć niewystarczającym rozwiązaniem jest tzw. dotacja projakościowa, na jaką w latach 2015-2017 wydatkowano 688,4 mln zł. Wyróżniono w niej tylko dwa aspekty jakości kształcenia, premiuując uczelnie m.in. za uzyskanie wyróżniających ocen jakości kształcenia (56 mln zł w badanym okresie), a także za przyjmowanie maturzystów osiągających najwyższe wyniki egzaminacyjne (82 mln zł od 2017 r.).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o:

- monitorowanie efektów wprowadzonych instrumentów finansowych dotyczących jakości kształcenia;
- poszerzenie zadań ustawowych PKA o wymóg prowadzenia całościowych, przekrojowych i tematycznych (np. kierunki lekarskie, nauczycielskie) ewaluacji jakości kształcenia w uczelniach, których wyniki pozwoliłyby na doskonalenie systemu szkolnictwa wyższego;
- podjęcie działań mających na celu uregulowanie w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym warunków odstąpienia i zawieszenia postępowania w sprawie przeprowadzenia oceny programowej na kierunku studiów.

Do Przewodniczącego Polskiej Komisji Akredytacyjnej NIK wnioskowała o uszczegółowienie w statucie Komisji wszystkich ogólnych kryteriów oceny programowej na kierunku kształcenia wymienionych w stosownym rozporządzeniu.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

7. Szkolnictwo wyższe i nauka

Gospodarowanie mieniem Akademii Morskich w Gdyni i w Szczecinie

Delegatura w Gdańsku

P/17/066

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości gospodarowania wybranymi składnikami mienia przez uczelnie morskie w Gdyni i w Szczecinie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Akademia Morska w Gdyni (obecnie Uniwersytet Morski w Gdyni), Akademia Morska w Szczecinie, Studium Doskonalenia Kadr Akademii Morskiej w Gdyni sp. z o.o.

PROBLEM

Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w 2016 r. zaproponowała objęcie kontrolą zagadnień dotyczących wykorzystania przez podmioty prywatne obiektów i sprzętu, należących do Akademii Morskiej w Gdyni i Akademii Morskiej w Szczecinie oraz podmiotów od nich zależnych. Temat ten został wprowadzony do *Planu pracy NIK na 2017 r.*

Podstawowym aktem regulującym problematykę funkcjonowania szkół wyższych jest prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa ta określa ustrój uczelni, w tym statut, organy i organizację uczelni, zadania, mienie i ich finanse, zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników uczelni.

Uczelnie publiczne finansowane są w formie dotacji podmiotowych z budżetu państwa na działalność dydaktyczną, utrzymanie uczelni i na pomoc materialną dla studentów i dotacji celowych na działalność inwestycyjną. Źródłem finansowania tych uczelni są również przychody własne pozyskiwane głównie w ramach działalności dydaktycznej, zwłaszcza z odpłatności za studia i działalności badawczej. Do przychodów własnych należą też przychody z tytułu gospodarowania mieniem.

SYNTEZA

Akademia Morska w Szczecinie prawidłowo gospodarowała wybranymi składnikami mienia. Gospodarka realizowana była na podstawie ustanowionych i wdrożonych polityk gospodarowania mieniem. Zbywanie składników majątkowych, najem, dzierżawa oraz użyczenie mienia odbywały się zgodnie z zasadami określonymi w tych regulacjach oraz w sposób zabezpieczający interesy uczelni. Należności z tego tytułu dochodzono terminowo i w prawidłowej wysokości.

Akademia Morska w Gdyni gospodarowała wybranymi składnikami mienia w sposób niezgodny z ustanowionymi politykami. NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości w tym zakresie, które stwarzały ryzyko naruszenia interesów uczelni.

Dotyczyło to zwłaszcza relacji Akademii ze Studium Doskonalenia Kadr Akademii Morskiej w Gdyni sp. z o.o. Wszystkie umowy najmu pomieszczeń zawarte przez Akademię Morską w Gdyni ze Studium były podpisywane przez osoby nieuprawnione. Część z umów zawarto i rozliczano w sposób stwarzający ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Osoby, które, reprezentując Akademię Morską w Gdyni, podpisywały i rozliczały umowy ze Studium – posiadając tym samym w swojej dyspozycji przedmiot najmu (dzierżawy) – pobierały równocześnie wynagrodzenie za prowadzone na rzecz Studium zajęcia dydaktyczne. Zajęcia te odbywały się w pomieszczeniach wynajętych od Akademii. Zdaniem NIK tego rodzaju działania stwarzały ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, a tym samym naruszenia prawidłowego zarządzania i gospodarowania mieniem.

NIK stwierdziła też, że część zapisów protokołu z posiedzenia komisji ds. przetargu na sprzedaż lokali mieszkalnych, które stanowiły własność Akademii Morskiej w Gdyni, była niezgodna z postanowieniami regulaminu przetargu.

W Akademii Morskiej w Gdyni wystąpiły również przypadki nieprawidłowego ustalania należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości. W umowach najmu (dzierżawy) poszczególnych nieruchomości zamieszczono nierzetelne dane o powierzchni oraz wysokości czynszu.

Przyjęte w latach 2015-2016 zależności organizacyjne między poszczególnymi jednostkami Akademii Morskiej w Gdyni oraz zakres zadań i uprawnień jej kanclerza uniemożliwiały mu sprawowanie prawidłowego nadzoru nad procesem zawierania umów najmu, zwłaszcza w zakresie wynajmu pomieszczeń dla Studium, co w konsekwencji doprowadziło do niewłaściwego zarządzania mieniem.

Kontrola wykorzystania przez Studium wynajmowanych pomieszczeń Akademii Morskiej w Gdyni wykazała, że użytkowano je zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach najmu i utrzymywano w należyтым stanie technicznym. Należności z tytułu najmu regulowano w większości przypadków terminowo i w prawidłowej wysokości.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

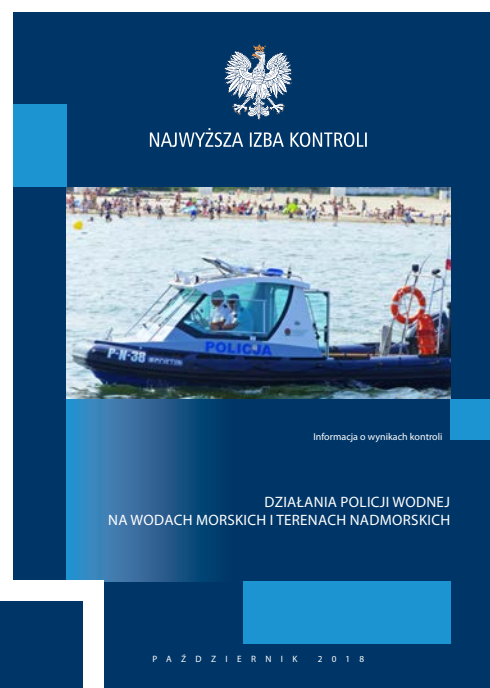
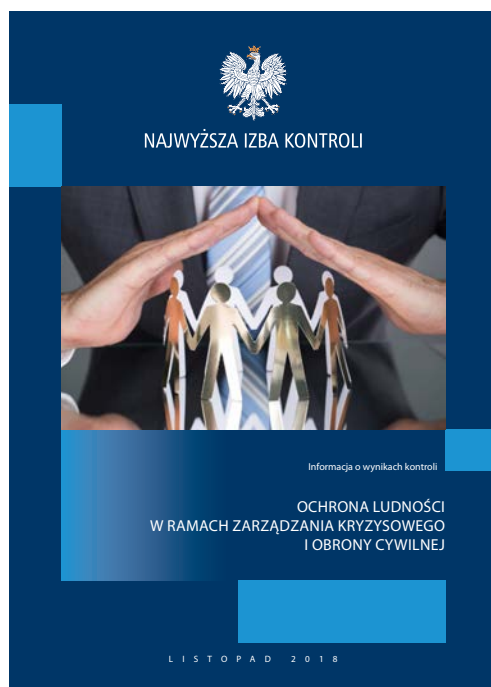
Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne do rektora Akademii Morskiej w Gdyni o:

- zapewnienie zawierania umów w imieniu Akademii wyłącznie przez osoby do tego upoważnione;
- wzmocnienie nadzoru nad zawieraniem i rozliczaniem umów podpisywanych ze Studium;
- wprowadzenie mechanizmów ograniczających ryzyko powstania konfliktu interesów przy zawieraniu i rozliczaniu umów;
- wzmocnienie nadzoru nad redagowaniem postanowień aktów prawa wewnętrznego w celu ograniczenia ryzyka zawierania w nich zapisów umożliwiających swobodną interpretację.

Wnioszek skierowany do Zarządu Studium Doskonalenia Kadr Akademii Morskiej w Gdyni dotyczył terminowego regulowania zobowiązań z tytułu zawartych z Akademią Morską w Gdyni umów najmu.

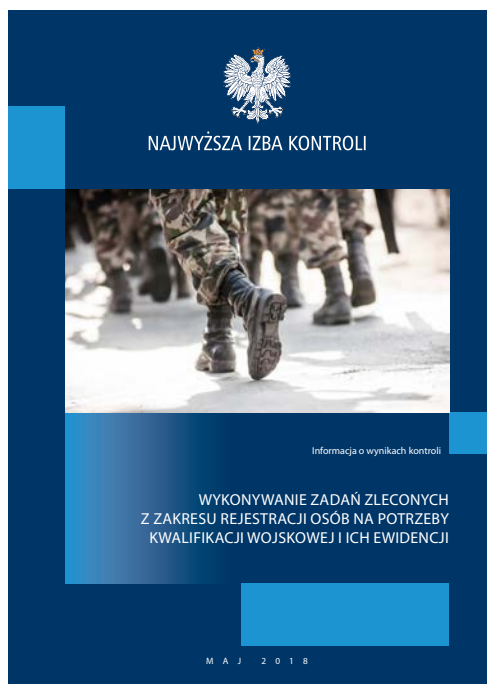
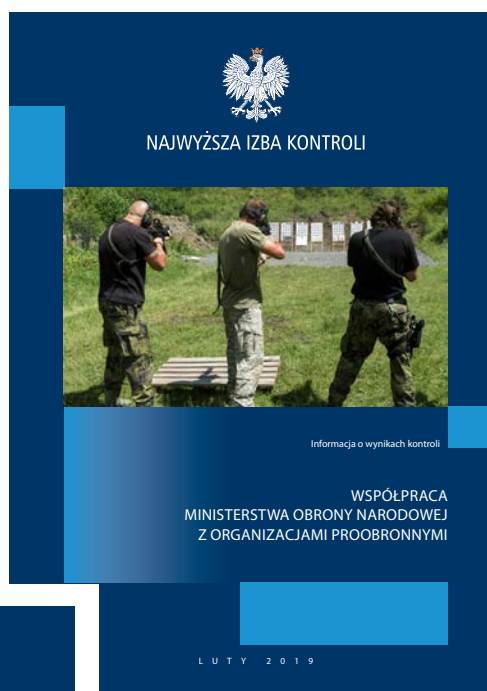
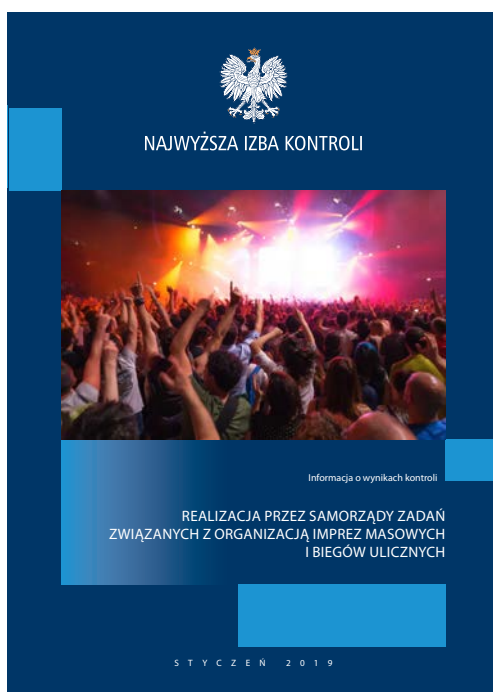
Sprawy wewnętrzne

Obrona narodowa



Sprawy wewnętrzne

Obrona narodowa



8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to jeden z konstytucyjnych obowiązków państwa, wyrażający się zagwarantowaniem stabilizacji wewnętrznej i porządku publicznego. Odpowiedzialność za ten obszar spoczywa zarówno na organach administracji rządowej, jak i samorządowej wszystkich szczebli. W działalności kontrolnej NIK obecne były m.in. takie zagadnienia jak: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, Działania Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich, Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji, Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych czy Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi.*

Kontrola dotycząca *Ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* wykazała istotne nieprawidłowości we wszystkich skontrolowanych obszarach, zarówno w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i obrony cywilnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zarządzania kryzysowego, z uwagi na ich skalę i istotność, świadczą o marginalizacji znaczenia tej problematyki przez organy ustawowo zobowiązane do realizacji zadań z tego zakresu. Obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju wciąż nie jest w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, obecnej organizacji państwa i stanu infrastruktury.

W ocenie NIK niezbędne jest pilne podjęcie działań w celu budowy sprawnego, skutecznego i zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej. Brak systemu ochrony ludności będzie skutkował, w razie wystąpienia zagrożeń, podejmowaniem działań improwizowanych, opartych jedynie na doraźnie podejmowanych decyzjach, co może obniżyć ich skuteczność.

Zwiększający się ruch na wodach morskich i terenach nadmorskich, w tym utrzymująca się tendencja wzrostowa liczby użytkowników sprzętu pływającego, powoduje konieczność intensyfikacji działań w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na tych obszarach. W 2018 r. NIK po raz pierwszy przedstawiła ocenę przygotowania organizacyjnego, kadrowego i technicznego Policji do działań na wodach morskich i terenach nadmorskich. Wyniki kontroli *Działania Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich* wykazały, że w służbach tych jest zbyt mało ludzi, wyposażenia oraz pieniędzy. Organizacja struktur Policji wodnej w kontrolowanych komendach nie była dostosowana do skali rzeczywistych potrzeb, posiadanych sił i środków, a te w większości komend były po prostu niewystarczające. Dlatego w wielu miejscach Policja wodna musiała ograniczać zakres swoich działań prewencyjnych, w tym na przykład służby patrolowej na wodzie w sezonie letnim. To wszystko ograniczało działania funkcjonariuszy, a tym samym stwarzało ryzyko niezapewnienia właściwego bezpieczeństwa obywatelom. Pozostawienie decyzji w zakresie tworzenia komórek wodnych komendantom miejskim (powiatowym) spowodowało, że forma organizacyjna struktur Policji wodnej przyjęta w kontrolowanych komendach była adekwatna nie do skali faktycznych potrzeb, lecz do posiadanych sił i środków – w większości komend niedostatecznych z powodu ograniczonego finansowania. Skutkowało to m.in. ograniczaniem zakresu działań prewencyjnych, w tym służby patrolowej na wodzie (nawet w sezonie letnim).

Ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymywanie porządku publicznego przez Policję wymaga zagwarantowania formacji właściwych warunków funkcjonowania, w tym dostępu do sprzętu transportowego. W związku z doniesieniami medialnymi na temat rosnącej liczby zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów służbowych Policji oraz długotrwałych napraw uszkodzonych pojazdów, podjęta została kontrola dotycząca *Użytkowania pojazdów 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, a system centralnego kształcenia i doskonalenia zawodowego policjantów nie gwarantował właściwego przygotowania funkcjonariuszy do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi.

Aspekt bezpieczeństwa obywateli oceniony został także w kontroli dotyczącej *Realizacji przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych*. W ostatnich latach imprezy masowe, zachęcając swoją różnorodnością, stały się bardzo popularne. Dużym zainteresowaniem cieszą się te o charakterze widowiskowym (szczególnie koncerty i festiwale), sportowym (np. mecze piłkarskie, imprezy motorowe), a także wszelkiego rodzaju imprezy biegowe, jak np. maratony i biegi uliczne. Przeprowadzona kontrola wykazała, że organy wykonawcze gmin nierzetelnie realizowały obowiązki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa podczas organizowanych imprez masowych i biegów ulicznych. Wydawano zezwolenia na organizację imprez i biegów na podstawie niekompletnych wniosków lub z naruszeniem wymaganych terminów, a przeprowadzana przez organ weryfikacja dokumentów była częstokroć pobieżna, zwłaszcza w przypadkach popularnych czy szczególnie atrakcyjnych imprez. Zaledwie w co trzecim urzędzie korzystano z uprawnienia do kontroli zgodności przebiegu imprez innych niż podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

W wyniku kontroli NIK wnioskowała m.in. o rozważenie zamieszczenia w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych – a także analogicznie w prawie o ruchu drogowym, odnośnie do biegów ulicznych – obowiązku dokonywania udokumentowanych analiz przebiegu imprez w celu utworzenia na tej podstawie ogólnokrajowego systemu monitorowania, obliczonego na kompleksowe eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości (w znacznie szerszym zakresie niż regulują to przepisy rozdziału 7 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).

W przeprowadzonych w 2018 r. kontrolach NIK uwzględniła także problematykę *Współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi*. Wyniki tej kontroli nie były zadowalające. Resort obrony narodowej włączył się w integrację i konsolidację istniejących organizacji proobronnych oraz w pomoc szkoleniową dla nich, tak aby realizowały ustalony i zatwierdzony przez wojsko program szkoleniowy, osiągały wyznaczone standardy, a ich działania przynosiły konkretny wynik. Dalszym krokiem miało być stworzenie podstaw prawnych do włączenia tych organizacji w system obronny państwa. Mimo upływu czterech lat od określenia celów współpracy z organizacjami proobronnymi nie udało się wdrożyć żadnych rozwiązań systemowych.

W 2018 r. opinia publiczna została także poinformowana o wynikach kontroli *Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji*. Wykazały one, 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.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej (P/17/039/KPB)*
2. *Działania Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich (P/17/065/LGD)*
3. *Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji (P/17/089/LOP)*
4. *Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych (P/18/091/LPO)*
5. *Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi (P/17/037/KON)*
6. *Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji (P/17/092/LPO)*

Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej

**Departament Porządku
i Bezpieczeństwa
Wewnętrznego
P/17/039**

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, pięciu urzędach wojewódzkich, sześciu starostwach powiatowych i siedmiu urzędach gmin (miast).

PROBLEM

W polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności, a uregulowania w zakresie zadań i struktur rozproszone są obecnie w różnych aktach prawnych. Deklarowanej od wielu lat świadomości w zakresie konieczności wprowadzenia do porządku prawnego takich przepisów nie towarzyszyły dotychczas zdecydowane działania, czego główną przyczyną są przede wszystkim ciągle zmieniające się koncepcje rozwiązań prawnych. W związku z powyższym problematyczne może być zdefiniowanie zwrotu „ochrona ludności”, w tym określenie obszarów działalności, zamierzeń i typologii odnoszących się do

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

tego terminu. Trudno także oczekiwać, aby w takim otoczeniu prawnym i faktycznym możliwe było wypracowanie jednej, spójnej definicji charakteryzującej ten obszar. Aktualnie procedowany projekt takiej ustawy, który zgodnie z zapowiedziami Sekretarza Stanu w MSWiA miał zostać przekazany do Sejmu do końca 2016 r., według stanu na 18 lipca 2018 r. nie figurował nawet w wykazie projektów ustaw na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

W wersji projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, opracowanego przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, ochronę ludności zdefiniowano jako zintegrowaną działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności, jak również innych podmiotów realizujących zadania mające na celu ochronę życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego, w sytuacji wystąpienia zagrożeń naturalnych lub spowodowanych przez człowieka. Autorzy projektu ww. ustawy podkreślają, że ochrona ludności realizowana jest w czasie pokoju, podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przy czym jej realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny rozumiana jest jako obrona cywilna.

W rezultacie cały czas utrzymywany jest dualizm rozwiązań prawnych, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie tego utrzymywane są – na wypadek wojny i klęsk żywiołowych – formacje obrony cywilnej.

SYNTEZA

W ocenie NIK w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie m.in. w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Dostrzegając zaangażowanie i gotowość niesienia pomocy w razie wystąpienia różnego rodzaju katastrof przez funkcjonariuszy straży pożarnych, Policji, żołnierzy oraz zwykłych obywateli, NIK zwróciła uwagę, że nieprzygotowanie odpowiednich planów i procedur oraz niezapewnienie warunków do odpowiedniej koordynacji działań może obniżyć skuteczność działań służb odpowiedzialnych za ochronę ludności, zwłaszcza w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zaniepokojenie NIK budził także stwierdzony w trakcie kontroli znikomy zakres współpracy, w tym bieżącej wymiany informacji, podmiotów poszczególnych szczebli w ramach struktur zarządzania kryzysowego.

Nieprawidłowości w obszarze zarządzania kryzysowego zostały stwierdzone we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, a ich skala i istotność świadczą o tym, że problemy te mają charakter systemowy. Brak właściwego przygotowania jednostek szczebla rządowego i samorządowego do realizacji zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności uwidocznił się m.in. w trakcie działań w związku z gwałtowną burzą, która miała miejsce na znacznym obszarze kraju w sierpniu 2017 r.

NIK po raz kolejny wskazała, że struktury obrony cywilnej nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, wynikających z I Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. Struktura i organizacja obrony cywilnej jest anachroniczna. Liczba formacji obrony cywilnej jest nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym rokiem maleje, a wyposażenie istniejących formacji jest niekompletne i przestarzałe.

Przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości są wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, przejawiające się m.in. brakiem kompleksowych uregulowań prawnych (zwłaszcza w zakresie obrony cywilnej), lekceważeniem znaczenia przygotowania planów, procedur i struktur na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz niewystarczającym finansowaniem zadań.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski do Prezesa Rady Ministrów dotyczyły:

- objęcia szczególnym nadzorem – trwających od ponad 10 lat – prac nad projektem ustawy, która w sposób systemowy ureguje kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej, w szczególności w zakresie: Planu Obrony Cywilnej Państwa, zwiększenia poziomu finansowania zadań obrony cywilnej, mechanizmów zapewniających niezbędną, skuteczną koordynację działań, urzędu obsługującego Szefa Obrony Cywilnej Kraju, uprawnień Szefa Obrony Cywilnej Kraju w planowaniu środków finansowych na obronę cywilną;
- podjęcia działań legislacyjnych mających na celu określenie zasad przepływu informacji o lokalizacjach tymczasowych miejsc wypoczynku z uwzględnieniem roli istniejących struktur zarządzania kryzysowego w zakresie ochrony ludności;
- przeanalizowania założeń i stanu wdrażania strategii „Sprawne państwo 2020” pod kątem celowości i możliwości kontynuacji jej realizacji w obecnym kształcie, w tym w zakresie wzmocnienia uprawnień koordynacyjnych ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

W odniesieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zasadne byłoby natomiast:

- dokonanie kompleksowej analizy obowiązujących aktów prawnych pod kątem możliwości integracji systemów zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w obszarze wspólnych kompetencji oraz zadań, celem poprawy skuteczności działań;
- dokonanie analizy organizacji zarządzania kryzysowego;
- wprowadzenie jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju;
- podjęcie działań mających na celu zapewnienia kompletności krajowego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz zachowania w przyszłości terminu jego sporządzenia umożliwiającego analizę jego treści przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów;
- zainicjowanie kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki szczebla powiatowego oraz gminnego.

Działania Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich

Delegatura w Gdańsku

P/17/065

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy działania Policji wodnej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich są prawidłowe.

ZAKRES PODMIOTOWY

Sześć komend powiatowych (miejskich) Policji wykonujących zadania na wodach morskich i terenach nadmorskich. (KMP w Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu oraz KPP w Kołobrzegu, Pucku i Braniewie).

PROBLEM

Morze terytorialne, morskie wody wewnętrzne i tereny nadmorskie to obszar, na którym działają wodne komórki organizacyjne Policji. Coraz większy ruch na tych obszarach powoduje konieczność intensyfikacji działań na rzecz zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa na wodach morskich i terenach nadmorskich. Jednym z priorytetowych zadań Policji w obszarze bezpieczeństwa na wodach i terenach przywodnych jest zmniejszenie liczby utonięć osób na terenie kraju.

Rocznie na 100 tys. mieszkańców naszego kraju śmierć w wyniku utonięcia ponoszą 2 osoby (dwukrotnie więcej niż w całej UE). Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego m.in. na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania jest jednym z podstawowych zadań Policji. Realizując zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich Policja wspiera realizację zadań innych podmiotów, w tym: gmin, urzędów morskich, Straży Granicznej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz WOPR.

Funkcjonujący sposób finansowania Policji, w którym dysponentem środków finansowych przeznaczonych dla komend powiatowych (miejskich) jest komendant wojewódzki Policji, stwarza ryzyko niezaspokojenia potrzeb, a przez to ryzyko nieprawidłowej realizacji zadań przez komórki Policji wodnej działające w strukturach tych komend.

SYNTEZA

Policja wodna realizowała zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich, jednakże ich realizacja była ograniczona posiadanymi siłami, wyposażeniem oraz sposobem organizacji jej struktur. Środki finansowe przeznaczane na działalność Policji wodnej pozostawały ograniczone, pomimo składania przez komendantów powiatowych (miejskich) do komendantów wojewódzkich wniosków o doposażenie komórek wodnych w niezbędnym zakresie.

Pozostawienie decyzji w zakresie tworzenia komórek wodnych komendantom powiatowym (miejskim) spowodowało, że forma organizacyjna struktur Policji wodnej przyjęta w kontrolowanych komendach była adekwatna nie do skali faktycznych potrzeb, lecz do posiadanych sił i środków – w większości komend niedostatecznych z powodu ograniczonego finansowania. Skutkowało to m.in. ograniczaniem zakresu działań prewencyjnych, w tym służby patrolowej na wodzie (nawet w sezonie letnim). W KPP w Pucku i KPP w Kołobrzegu służbę patrolową na wodzie pełniono doraźnie, przy czym w KPP w Pucku nie patrolowano wód wzdłuż wybrzeża morza otwartego (terytorialnego) o długości ok. 70 km, natomiast

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

w KMP w Świnoujściu służbę taką systematycznie pełniono jedynie przez dwa miesiące w roku. Ze względu na braki dotyczące kwalifikacji do kierowania łodziami policyjnymi oraz przeszkolenia w zakresie ratownictwa wodnego, z zasady do służby w łodziach policyjnych wyznaczano także nie w pełni wykwalifikowanych policjantów, pomimo że procedury wewnętrzne Policji dopuszczają takie rozwiązania tylko doraźnie. Stwierdzono również braki dotyczące przeszkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy. Ograniczenia te stwarzały ryzyko niezapewnienia obywatelom bezpieczeństwa na wodach morskich i terenach nadmorskich.

W większości komend służbę pełniono prawidłowo i zgodnie z opracowanymi założeniami, chociaż nie w każdej komendzie opracowano stanowiące podstawę organizacji służby analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na wodach i terenach przywodnych oraz charakterystyki akwenów, wymagane § 5 pkt 1 i § 8 ust. 2 pkt 6 zarządzenia KGP nr 1386. Służbę dokumentowano prawidłowo, a jej efekty rzetelnie i terminowo ujmowano w systemie sprawozdawczym. W przypadku stwierdzenia zagrożeń i naruszeń przepisów prawa podejmowano właściwe działania.

Policja wodna prawidłowo współpracowała z podmiotami pozapolicyjnymi powołanymi do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na wodach morskich i terenach nadmorskich oraz uczestniczyła w działaniach profilaktycznych w zakresie zapobiegania wypadkom na tych obszarach. Stwierdzono jednak ograniczenia w pełnieniu wspólnych służb, spowodowane niedostatecznym stanem sił i środków Policji wodnej oraz niedostatecznym przepływem informacji pomiędzy Policją i Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Komendanta Głównego Policji o przegląd struktury organizacyjnej Policji w celu dostosowania jej do realnych potrzeb w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich znajdujących się w obszarze działania poszczególnych komend powiatowych i miejskich.
- Do komendantów wojewódzkich Policji w Szczecinie, Gdańsku i Olsztynie NIK wnioskowała o podjęcie działań służących sukcesywnemu zaspokojeniu potrzeb Policji wodnej w zakresie sił (w tym szkoleń policjantów) i środków niezbędnych do realizacji zadań.

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 wymagają 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. szt. Efektywne wykorzystanie posiadanych pojazdów wymaga utrzymania ich w odpowiednim stanie technicznym, zapewniającym gotowość do akcji, w tym zagwarantowanie 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 również wyłączenie ich z użytkowania na czas wykonania napraw. Jednocześnie Policja nie wykupuje polis AC na ww. pojazdy, co zmusza funkcjonariuszy do samodzielnego zakupu polis ubezpieczeniowych, z których pokrywane są szkody spowodowane przez te osoby.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Istnieją także wątpliwości, czy funkcjonariusze są właściwie przygotowani do kierowania pojazdami w trudnych warunkach, z dużą prędkością lub pod wpływem stresu. Niewystarczające umiejętności kierowania pojazdami służbowymi przez funkcjonariuszy lub brak niezbędnego doświadczenia w tym zakresie mogą powodować zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego.

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 zaspokoili 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, jak również 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, z których wynikało, że ich główną przyczyną jest brak odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności praktycznych kierowania pojazdami, wprowadzono lokalny program doskonalenia zawodowego w tym zakresie. Wprowadzono jednodniowe szkolenia dla policjantów garnizonu. W szkoleniach tych uczestniczyło 651 policjantów w 2015 r. oraz 444 w 2016 r. W pierwszej kolejności wzięli w nich udział funkcjonariusze, którzy spowodowali szkody w służbowym sprzęcie transportowym oraz posiadający małe doświadczenie w kierowaniu pojazdami. Szkolenia obejmujące część teoretyczną i praktyczną prowadzone były przez grupę 40 funkcjonariuszy, w szczególności służby ruchu drogowego, posiadających uprawnienia instruktora nauki jazdy. Ponadto policjant prowadzący i nadzorujący szkolenia posiadał także kwalifikacje instruktora doskonalenia techniki jazdy. W wyniku prowadzonych szkoleń zmniejszeniu uległa liczba szkód z winy policjantów w tym garnizonie.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Dowódca Oddziału Prewencji Policji w Białymstoku przy współudziale CSP 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, jazdę 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. Opolski Urząd Wojewódzki zarekomendował MSWiA realizację II etapu ww. projektu, w ramach którego zaplanowano przeszkolenie kolejnych 20 funkcjonariuszy.

Na podstawie porozumienia w sprawie współdziałania logistycznego i udostępniania zaplecza technicznego, zawartego przez Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji i Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, 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 wykonywać obsługę i naprawy sprzętu transportowego, a także pomieszczenie magazynowe i warsztatowe. Jednostka ta mogła także korzystać z myjni samochodowej, pokrywając jedynie koszty zużytej wody, energii elektrycznej i detergentów.

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;
- zapewnienia realizacji potrzeb szkoleniowych oraz wykorzystania w procesie szkolenia policjantów symulatora kierowania pojazdami;
- ujednolicenia 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 dwa zawiadomienia o wykroczeniu, polegającym na użytkowaniu pojazdów służbowych pomimo braku ważnych badań technicznych stwierdzających dopuszczenie ich do ruchu.

Ponadto po kontroli doraźnej R/17/001 skierowano do Komendy Głównej Policji w Warszawie zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia w KWP w Opolu, dotyczącego przechowywania w stacji kontroli pojazdów, w stanie gotowości do użycia, analizatora spalin nieposiadającego wymaganej legalizacji.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po kontroli doraźnej R/17/001, przeprowadzonej przed kontrolą planową, skierowano do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu zamówień na części i akcesoria do pojazdów i silników do nich na rzecz wykonawców, którzy zostali wybrani z naruszeniem przepisów o finansach publicznych i o zamówieniach publicznych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych

Delegatura w Poznaniu

P/18/091

CEL KONTROLI

Realizacja przez organy wykonawcze gmin (burmistrzów i prezydentów miast) obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas imprez masowych i biegów ulicznych organizowanych na ich terenie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pięć urzędów miast wojewódzkich, 10 urzędów miast na prawach powiatu oraz 10 urzędów innych miast.

PROBLEM

Bezpieczeństwo imprez masowych i biegów ulicznych jest częścią bezpieczeństwa publicznego, jednego z najważniejszych zadań państwa wobec obywateli. Najistotniejszymi zagrożeniami w związku z przeprowadzonymi imprezami masowymi i biegami ulicznymi są zagrożenia związane z przestępczością, brakiem wyobraźni organizatorów oraz terroryzmem.

Doświadczenia wskazują, że podatność na tego typu zagrożenia wzrasta w okresach i miejscach wielkich przedsięwzięć skupiających uwagę mediów. Są nimi imprezy masowe o charakterze sportowym i artystyczno-rozrywkowym oraz biegi uliczne. Według danych Komendy Głównej Policji o imprezach masowych, w związku z którymi Policja prowadziła działania zabezpieczająco-ochronne, w latach 2015-2017 przeprowadzono łącznie 22 628 imprez masowych, w tym 646 podwyższonego ryzyka.

Z tego względu konieczna jest ocena wywiązywania się organów wykonawczych gmin z zadań w zakresie wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych przeprowadzanych na ich terenie, a następnie kontrola przebiegu tych imprez z warunkami określonymi w zezwoleniach.

SYNTEZA

Organy wykonawcze gmin nierzetelnie realizowały obowiązki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa podczas organizowanych imprez masowych i biegów ulicznych.

W ponad połowie objętych kontrolą urzędów (52% w przypadku imprez masowych i 63% w przypadku biegów ulicznych) organy wydawały zezwolenia na organizację imprez masowych i biegów ulicznych mimo występujących w złożonych wnioskach braków, które dotyczyły wymaganych prawem informacji, opinii i dokumentów istotnych dla bezpieczeństwa organizowanych imprez.

W takiej samej proporcji znaczna część zezwoleń na organizację prestiżowych imprez masowych i biegów ulicznych, których przygotowanie i organizacja wymagały znacznych sił i środków, wydawana była zaledwie na 2-3 dni przed planowaną datą imprezy. Z tego powodu organizatorzy nie mieli zagwarantowanego ustawowo czasu na prawidłowe sfinalizowanie przygotowań, w tym na zapewnienie na odpowiednim poziomie bezpiecznych warunków uczestnictwa.

W prawie połowie urzędów (48%) nie przekazano (w terminie lub w ogóle) wydanych zezwoleń na organizację imprez masowych wojewodom oraz pozostałym uprawnionym podmiotom. Takie zaniechanie utrudniało bądź wręcz uniemożliwiało wojewodom skorzystanie z uprawnienia do zakazania przeprowadzenia planowanej imprezy masowej z udziałem publiczności w wypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Mimo wydawania wielu zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków lub z naruszeniem wymaganych terminów jedynie w co trzecim urzędzie korzystano z uprawnienia do kontroli zgodności przebiegu imprez (innych niż imprezy masowe podwyższonego ryzyka) z warunkami określonymi w zezwoleniu. Brak kontroli stwarzał ryzyko wystąpienia szeregu poważnych uchybień, w tym m.in. celowego zaniżania liczby uczestników przez organizatorów w celu zredukowania nakładów na bezpieczny przebieg imprezy. Tam gdzie kontrole przeprowadzono, dochodziło do ujawnienia szeregu istotnych nieprawidłowości dotyczących bezpiecznych warunków uczestnictwa w imprezie masowej, co tylko potwierdza konieczność prowadzenia tego rodzaju sprawdzeń.

Zdaniem NIK przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była nierzetelna realizacja ustawowych obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczestnikom imprez masowych i biegów ulicznych oraz brak wewnętrznych procedur w tym zakresie, który wystąpił w blisko 85% kontrolowanych urzędów. W praktyce oznaczało to, że burmistrzowie i prezydenci miast często nie wiedzieli, czy rzetelnie i terminowo wywiązują się z nałożonych prawem obowiązków.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Choć większość kierowników kontrolowanych jednostek deklarowała, że podejmuje działania w zakresie monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż zgłoszone imprezy masowe, to w trakcie kontroli NIK okazało się, że w przynajmniej trzech miastach odbywały się, za wiedzą i przyzwoleniem urzędników, imprezy noszące znamiona imprez masowych (m.in. przewidziane dla bardzo licznej grupy uczestników) lub biegi uliczne, zorganizowane bez wymaganych prawem zezwoleń. Rzutowało to negatywnie na zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom tego rodzaju imprez.

NIK stwierdziła też, że w dwóch miastach wydano zezwolenia na organizację siedmiu imprez masowych i jednego biegu, chociaż organy wykonawcze tych gmin nie były uprawnione do wydawania takich decyzji, ze względu na występujące uwarunkowania prawne i faktyczne.

W zdecydowanej większości kontrolowanych urzędów rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na organizację imprez masowych i biegów ulicznych składane przez organizatorów później niż wskazane w przepisach prawa minimum 30 dni przed rozpoczęciem imprezy. W skrajnych przypadkach wnioski złożono zaledwie na 3-4 dni przed planowanym terminem wydarzenia. Niedochowanie ustawowego terminu na złożenie wniosku prowadziło do „efektu domina”, negatywnie wpływając na realizację pozostałych zadań burmistrzów i prezydentów miast, a także wojewodów, związanych z zagwarantowaniem bezpieczeństwa uczestnikom imprez. W istocie bowiem przeprowadzana przez organ weryfikacja dokumentów była pobieżna, zwłaszcza w przypadkach popularnych, czy też szczególnie atrakcyjnych imprez masowych, gdzie organy wykonawcze gmin częstokroć pozostawały pod presją lokalnej społeczności, oczekującej, że impreza na pewno się odbędzie, i to w planowanym terminie.

W wypadku biegów ulicznych brak procedur w zakresie wydawania zezwoleń oraz rozpatrywanie wniosków zbyt późno złożonych utrudniało często skorygowanie tras biegów, w sposób uwzględniający oczekiwania mieszkańców w zakresie płynności ruchu drogowego.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów miast i burmistrzów NIK wnioskowała m.in. o:

- zapewnienie rzetelnego wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych oraz biegów ulicznych;
- egzekwowanie od organizatorów imprez masowych i biegów ulicznych przedkładania kompletu dokumentów wymaganych przepisami ustaw;
- wydawanie zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych w terminach przewidzianych przepisami prawa;
- terminowe przekazywanie kopii zezwoleń na organizację imprez masowych wszystkim uprawnionym podmiotom;
- kontrolowanie imprez masowych, innych niż podwyższonego ryzyka, organizowanych na terenie miasta.

DE LEGE FERENDA

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do ministra właściwego w sprawach wewnętrznych o:

- podjęcie działań, które zapewnią wprowadzenie możliwości odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej i biegu ulicznego w sytuacji przekroczenia terminów przewidzianych na złożenie wniosków o wydanie zezwolenia, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i art. 65b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym;
- podjęcie działań, które zapewnią doprecyzowanie regulacji dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu na imprezach masowych, poprzez dodanie – do katalogu przesłanek odmowy wydania zezwolenia (art. 29 ust. 4 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych) – przypadku niepodania we wniosku i nieuzupełnienia jego braków w zakresie informacji o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w którym będą sprzedawane, podawane lub spożywane napoje alkoholowe (art. 8a ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych);
- podjęcie działań, które zapewnią uporządkowanie regulacji ujętych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych oraz w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dotyczących dopuszczalnej zawartości alkoholu określonej w jednorazowych zezwoleniach na jego sprzedaż podczas imprez masowych.

Ponadto NIK wnioskowała o rozważenie zamieszczenia w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych – a także analogicznie w prawie o ruchu drogowym, odnośnie do biegów ulicznych – obowiązku dokonywania udokumentowanych analiz przebiegu imprez, w celu utworzenia na tej podstawie ogólnokrajowego systemu monitorowania, obliczonego na kompleksowe eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości (w znacznie szerszym zakresie, niż dotychczas regulują to przepisy rozdziału 7 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi

Departament Obrony
Narodowej

P/17/037

CEL KONTROLI

Ocena, czy współpraca MON z organizacjami proobronnymi przyniosła efekty.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 11 jednostek, w tym: Ministerstwo Obrony Narodowej, Biuro do spraw Proobronnych, cztery dowództwa, trzy organizacje proobronne, wyższą uczelnię wojskową oraz szkołę prowadzącą klasy wojskowe.

PROBLEM

Po wstąpieniu do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1999 r., konieczna była przebudowa i modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP, która zapewnić miała dostosowanie armii do wymogów obowiązujących w NATO w zakresie uzbrojenia, wyposażenia i mobilności oraz prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach.

Żeby osiągnąć ten cel, niezbędne stało się zarówno znalezienie źródła finansowania programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, jak i dokonanie zmian dotyczących zasobów kadrowych, dlatego też Rada Ministrów przyjęła Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP. Celem profesjonalizacji było zastąpienie służby obowiązkowej ochotniczą służbą zawodową, składającą się ze służby stałej i służby kontraktowej, przy jednoczesnym dostosowaniu liczebności, struktury i wyposażenia armii zarówno do nowych wyzwań i zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa narodowego, jak i oczekiwań społecznych. Jedną z konsekwencji realizacji programu profesjonalizacji było zawieszenie poboru powszechnego.

Żeby nie dopuścić do całkowitej alienacji wojska, w resorcie obrony narodowej duży nacisk zaczęto kłaść na promocję wojska w społeczeństwie. Z inicjatywy i pod patronatem MON w marcu 2015 r. powstała Federacja Organizacji Proobronnych, czyli związek stowarzyszeń proobronnych, organizacji paramilitarnych oraz innych cywilnych podmiotów, działających na rzecz obronności państwowej i obrony cywilnej. W chwili obecnej do federacji należą największe organizacje proobronne działające w Polsce: Związek Strzelecki, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Strzelecki „Strzelec” Józefa Piłsudskiego, Związek Strzelecki „Strzelec” Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszenie FIA oraz Stowarzyszenie Instruktorów Legii Akademickiej.

SYNTEZA

W wyniku kontroli NIK oceniła, że działania resortu obrony narodowej w zakresie współpracy z organizacjami proobronnymi nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zakres zaangażowania jednostek wojskowych we wspólne przedsięwzięcia był niewspółmierny do uzyskiwanych efektów. Apogeum osiągnięto w 2015 r., kiedy to wspólne przedsięwzięcia stanowiły liczbę 7834, co oznacza, że średnio dziennie odbywało się ponad 20 takich wydarzeń. Dowódcy w sprawozdaniach do MON, jako inicjatywy najlepiej przyczyniające się do pozyskiwania społecznej akceptacji polityki obronnej państwa, wskazywali m.in. organizację uroczystych obchodów rocznicowych bitwy pod Dębem Wielkim, cykl zajęć muzycznych z uczniami Zespołu Szkół nr 76 w Warszawie czy Konferencję Łączności w Sieradzu.

Dla organizacji proobronnych nie określono zadań w stanach gotowości obronnej państwa czasu pokoju i kryzysu oraz po ogłoszeniu mobilizacji SZ RP. Nie ma też podstaw dla tych organizacji do wsparcia wojsk operacyjnych w działaniach bojowych ani działań mających na celu szeroko pojętą organizację ochrony ofiar wojny, ochrony ludności i jej przetrwania. Trudno też, zdaniem Izby, mówić o współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami proobronnymi, skoro terminy „organizacja proobronna”, „działalność proobronna” nie zostały zdefiniowane w żadnym przepisie prawnym.

Nie prowadzono wykazu „organizacji proobronnych”, nie było więc całościowej wiedzy na temat istniejących organizacji i liczby ich członków.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła włączenie organizacji proobronnych do ćwiczeń pk. ANAKONDA-16 i pk. DRAGON-17 bez podstawy prawnej, bez określenia roli organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa, przy zastrzeżeniach sojuszników z NATO oraz bez zapewnienia interoperacyjności ćwiczących przedstawicieli organizacji proobronnych z wojskiem.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

Izba negatywnie oceniła także zaproponowanie przez Biuro i zaakceptowanie przez Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych do pilotażowego programu MON dla uczniów klas mundurowych jednostek zaszeregowanych do sił wysokiej gotowości bojowej. Zdaniem Izby, zwłaszcza w jednostkach bardzo istotnych z punktu widzenia ewentualnego użycia Sił Zbrojnych, wysiłek należy skierować na szkolenie żołnierzy, a nie uczniów klas wojskowych.

Negatywnie oceniono zlecanie zadań organizacjom pozarządowym i innym partnerom społecznym, w tym proobronnym, przez Ministra Obrony Narodowej i ich finansowanie w formie udzielanych dotacji, w szczególności w zakresie realizacji umów i osiągania założonych rezultatów, a także rozliczania środków pochodzących z dotacji. Stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie: planowania oraz wyboru zadań finansowanych dotacją; merytorycznej oceny ofert; zawierania umów dotacyjnych; zatwierdzania sprawozdań rzeczowo-finansowych. Stwierdzono także występowanie mechanizmów korupcyjnych poprzez np. skupienie nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolności w podejmowaniu decyzji, lekceważeniu procedur, dokumentacji i sprawozdawczości, nierównym dostępie do informacji, braku odpowiedzialności osobistej i słabości kontroli wewnętrznej.

Najwyższa Izba Kontroli uważa za niecelowe i niegospodarne również finansowanie z budżetu państwa szkoleń strzeleckich dla uczniów klas wojskowych, w których przeznaczają się 60 sztuk amunicji na jednego uczestnika, oraz bezpłatne udostępnianie amunicji dla organizacji proobronnych (250 sztuk na osobę), w sytuacji gdy liczba dostępnych naboju na jednorazowe szkolenie żołnierza zawodowego wynosi 6 sztuk.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli Minister Obrony Narodowej widzi celowość dalszego szkolenia członków organizacji proobronnych lub potrzebę włączenia organizacji proobronnych w system obronny państwa, to należałoby opracować nową koncepcję oraz wdrożyć stosowne regulacje prawne dotyczące ich miejsca i roli w tym systemie.

W tym celu:

- należy ustawowo zdefiniować pojęcia „działalność proobronna” oraz „organizacja proobronna”, a także ustawowo określić zadania dla organizacji proobronnych;
- należy uregulować prawnie kwestię wspólnych ćwiczeń organizacji proobronnych z wojskiem, poprzez określenie roli, zadań oraz zasad ich udziału;
- konieczne jest dokonywanie kontroli stopnia realizacji zadań oraz efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadań na bieżąco i w odniesieniu do zadań istotnych i dotowanych wysokimi kwotami;
- zarówno w ogłoszeniach, jak i w treści umów należy zabezpieczać interesy resortu obrony narodowej i skarbu państwa, poprzez określanie wymogów dotyczących sposobu realizacji zadania, dokumentowania i rozliczania zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym;
- szczególną uwagę należy zwracać na rzetelne dokumentowanie i prawidłowe rozliczanie zużytej w czasie szkoleń strzeleckich amunicji;
- należałoby dokonać nowelizacji decyzji nr 187/MON, zwłaszcza w zakresie celów i zasad współpracy, adekwatnych do aktualnych potrzeb resortu obrony narodowej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

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

Skuteczne realizowanie przez Siły Zbrojne RP zasadniczych zadań i obowiązków wynikających z ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej wymaga przede wszystkim właściwego ukompletowania oraz przygotowania zasobów osobowych na potrzeby obronności. Działania te polegają m.in. na przeprowadzaniu rejestracji i kwalifikacji wojskowej. Kwalifikacja wojskowa odbywająca się od 2009 r. zastąpiła powszechny pobór do wojska. Przeprowadzana jest przez organy administracji rządowej i samorządowej we współpracy z terenowymi organami administracji wojskowej i jest jednym z najważniejszych instrumentów umożliwiających pozyskiwanie informacji o potencjale zasobów obywateli oraz właściwego administrowania rezerwami osobowymi na potrzeby obronności państwa. W ramach kwalifikacji wojskowej wykonuje się czynności związane m.in. z: ustaleniem zdolności do czynnej służby wojskowej, wstępnym przeznaczeniem osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej do poszczególnych form powszechnego obowiązku obrony RP, a także założeniem lub aktualizacją ewidencji wojskowej.

Z danych demograficznych wynika, że w latach 2012-2016 systematycznie malała liczba 19-letnich mężczyzn podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Analiza danych o stawiennictwie wskazuje jednocześnie, że co roku wzrastała liczba osób, które nie dopełniają obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej.

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 skontrolowanych 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.

Pośród 19 skontrolowanych 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 do administrowania rezerwami osobowymi. Wobec planowanego uchylecia przepisów mających znieść obowiązek meldunkowy nie zachodziła konieczność podejmowania przez niego działań mających na celu zmianę systemu kwalifikacji wojskowej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8. Sprawy wewnętrzne. Obrona narodowa

W 2016 r. do kwalifikacji wojskowej na obszarze całego kraju nie stawilo się 16,2% ogółu osób zobowiązanych do stawienia się. Większość osób, które mimo obowiązku nie stawily 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, 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.

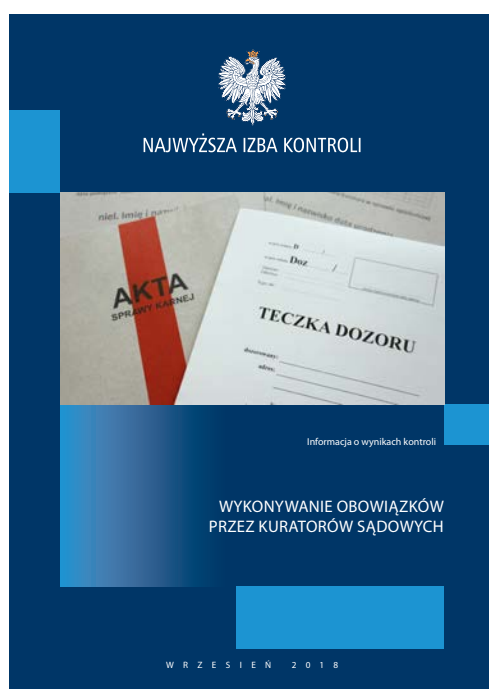
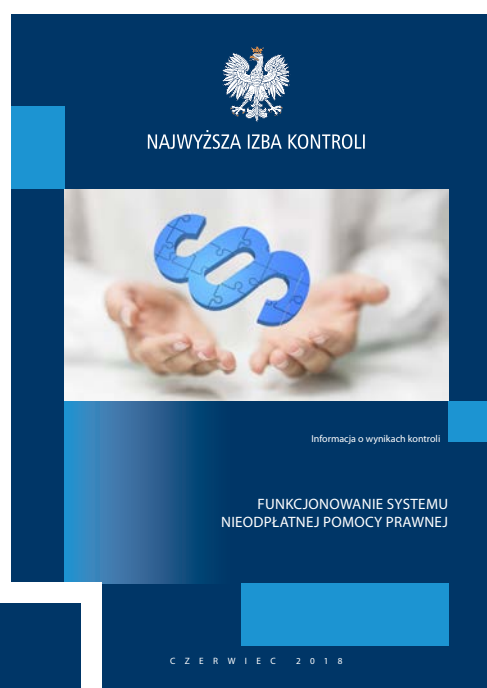
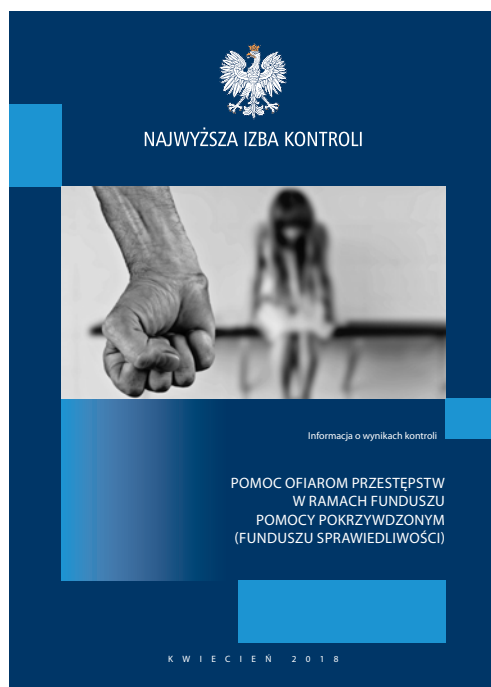
WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- 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; zapewnienie prawidłowego wykorzystania środków dotacji celowych przeznaczanych na kwalifikację wojskową.

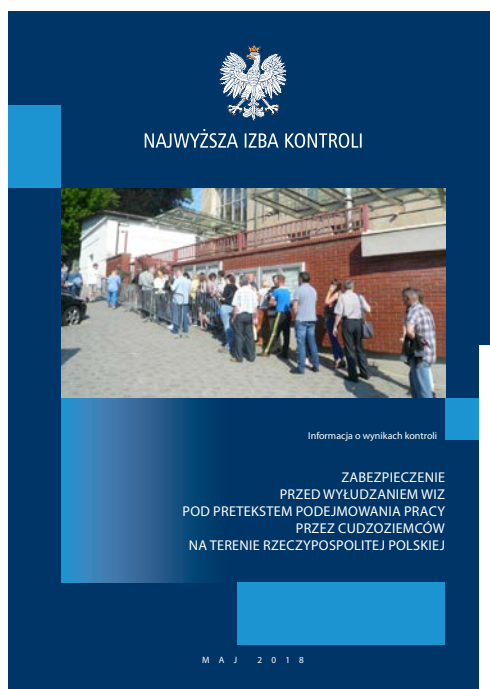
DE LEGE FERENDA

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.

Sprawiedliwość Sprawy zagraniczne



Sprawiedliwość Sprawy zagraniczne



9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

W obszarze sprawiedliwość działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli skupiała się w 2018 r. na pomocy ofiarom przestępstw, funkcjonowaniu kuratorów sądowych oraz nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wiele krajów, w tym Polska, zdecydowało się wprowadzić rozwiązania prawne umożliwiające udzielenie pomocy ofiarom przestępstw przez państwo. Obecnie mogą one teoretycznie korzystać z wielu form pomocy, w tym materialnej, prawnej, psychologicznej, medycznej i rehabilitacyjnej, w tym m.in. w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. NIK zbadała, jak wygląda *Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)*.

W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości nie zapewnił należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym i przychody Funduszu pozwalały na zaplanowanie i udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym oraz członkom ich rodzin w znacznie szerszym zakresie, niż faktycznie miało to miejsce w latach 2016-2017. Minister nie posiadał jednakże niezbędnych danych pozwalających na prawidłowe zaplanowanie zarówno wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym, jak i niezbędnych działań w tym zakresie. Nie dysponował m.in. danymi o liczbie pokrzywdzonych, liczbie postępowań karnych, w których występowali pokrzywdzeni, liczbie przestępstw uprawniających do ubiegania się o kompensatę i łącznej wartości szkód majątkowych. W ocenie NIK brak m.in. tych danych uniemożliwił Ministrowi rzetelne zaplanowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym.

Przedmiotem kontroli Izby było również *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*. Kontrola wykazała, że system nieodpłatnej pomocy prawnej w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Zainteresowanie możliwością uzyskania nieodpłatnej pomocy było niewielkie. W 2017 r. z możliwości uzyskania pomocy skorzystało jedynie ok. 2%-3% uprawnionych. W konsekwencji 3/4 potencjału systemu nie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. we wszystkich punktach nieodpłatnej pomocy prawnej udzielono 443 tys. 804 porad. Przeciętnie na jeden punkt przypadła jedna porada dziennie.

W konsekwencji w latach 2016-2017 z budżetu państwa nieefektywnie wydatkowano na ten cel ok. 190 mln zł. Środki te przeznaczone były głównie na sfinansowanie kosztów działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Skontrolowane przez NIK jednostki wydały łącznie ponad 5 mln 600 tys. zł i prawie w całości pieniądze te zostały przeznaczone na wynagrodzenia prawników oraz dotacje dla organizacji pozarządowych. Organizacja sieci 1524 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej działających przez około 20 godzin w tygodniu i wynagradzanie za gotowość do udzielania porad od początku budziły wątpliwości co do racjonalności wydatków finansowanych z budżetu państwa. Brak oszacowania popytu uniemożliwił też rzetelną weryfikację założeń o funkcjonowaniu i finansowaniu nieodpłatnej pomocy prawnej. Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, organ opiniodawczo-doradczy, nie została zaangażowana w proces dokonywania oceny systemu w 2016 r., a także przygotowania zmian w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej.

NIK skontrolowała też *Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych*, w szczególności w jakim stopniu i z jakim skutkiem kuratorzy sądowi uczestniczą w procesie resocjalizacji. W ocenie NIK funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej jest obarczone licznymi, istotnymi mankamentami o charakterze systemowym, które nie zostały dotychczas w pełni wyeliminowane z uwagi na niezakończenie w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad projektem kompleksowej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych. Zasady podejmowania i wykonywania pracy przez kuratorów sądowych nie były jednolite i przejrzyste, a standardy obciążenia pracą nie przystawały do obecnych realiów.

W opinii NIK niezbędne jest podjęcie działań w związku z implementacją Dyrektywy policyjnej oraz wejściem w życie RODO, mających na celu potwierdzenie na poziomie ustawowej regulacji krajowej faktu objęcia kuratorów sądowych zastosowaniem Dyrektywy policyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki czynności wykonywanych przez kuratorów rodzinnych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, według NIK konieczne jest nie tylko sfinalizowanie prac nad kompleksową nowelizacją ustawy o kuratorach sądowych, ale też przeprowadzenie kompleksowej analizy obowiązujących aktów prawnych odnoszących się do zadań wykonywanych przez kuratorów sądowych, a także przyjętych w tym zakresie rozwiązań praktycznych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

W obszarze sprawy zagraniczne Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dwie, istotne, kontrole. Zostały one zrealizowane przez Delegaturę NIK w Rzeszowie. NIK skontrolowała *Zabezpieczenie przed wyludzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP*.

Zadaniem polskiej służby zagranicznej i Straży Granicznej oraz innych organów państwowych jest podejmowanie skutecznych działań na rzecz zabezpieczenia przed wyludzeniem wiz pod pretekstem zatrudnienia cudzoziemców na terenie RP. Środowisko polskich przedsiębiorców wielokrotnie podnosiło w publicznych dyskusjach potrzebę zatrudniania obcokrajowców dla rozwoju gospodarki. 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. Funkcjonujący do końca 2017 r. system wydawania wiz nie zabezpieczał skutecznie przed wyludzeniem przez cudzoziemców wiz pracowniczych, pod pretekstem podjęcia pracy na terenie RP. Kontrola NIK wykazała, że współpraca instytucji państwa w zakresie zabezpieczenia przed wyludzeniem wiz była niewystarczająca i nie w pełni skuteczna. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponowało odpowiednimi narzędziami i instrumentami organizacyjno-prawnymi, które zapobiegałyby 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.

Uproszczony system zatrudniania cudzoziemców służył w dużej mierze procederowi zgłaszania potrzeby zatrudnienia osób z zagranicy przez podmioty, które nie miały możliwości ich zatrudnienia. Aż 72% cudzoziemców z wizami pracowniczymi nie podjęło deklarowanej pracy. 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 wyludzenie wiz pracowniczych zostało zidentyfikowane w systemie zarządczym Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako obszar ryzyka.

Urzędnicy konsularni wbrew ciężącym na nich, określonym prawem, obowiązkom nie informowali organów ścigania o stwierdzonych w trakcie procedury wydawania wizy sfałszowanych dokumentach, przedkładanych w celu wyludzenia wizy.

Ponadto konsulaty nie posiadały bezpośredniego dostępu do baz danych powiatowych urzędów pracy, rejestrujących oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, baz danych Straży Granicznej, której funkcjonariusze kontrolowali podmioty deklarujące zatrudnienie cudzoziemców. W ocenie NIK działania podejmowane przez te podmioty nie pozwalały na skuteczne zapobieganie wyludzeniom wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP.

Z racji uwarunkowań historycznych poza granicami Polski żyje znaczna populacja osób polskiego pochodzenia, wobec których państwo ma moralne zobowiązanie stworzenia warunków do powrotu i osiedlenia się w kraju. NIK skontrolowała *Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP*. Wyniki kontroli wykazały, że urzędy konsularne na Wschodzie nie były właściwie przygotowane do wykonywania zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka.

Wprowadzone przez Ministra Spraw Zagranicznych rozwiązania na rzecz usprawnienia procedur dotyczących jej przyznawania nie we wszystkich placówkach konsularnych przyniosły oczekiwane skutki.

W kontrolowanych placówkach problemem był niedobór kadr oraz duża rotacja urzędników konsularnych, brak szkoleń i profesjonalnego sprzętu do wykrywania sfałszowanych dokumentów, a także brak środków na sfinansowanie nowych etatów. Problemy kadrowe i nie w pełni wydajna organizacja pracy spowodowały, że w dwóch z pięciu skontrolowanych placówek (w Astanie i Winnicy) znacząco spadła liczba przyjętych i rozpatrzonych wniosków – w Winnicy nawet o ponad 50%. Urzędy konsularne, mimo zaleceń MSZ, nie zostały wyposażone w odpowiednie urządzenia, które w sposób profesjonalny pozwoliłyby wykrywać podrobione lub przerobione dokumenty. Konsulowie skontrolowanych urzędów w latach 2015-2017 odkryli łącznie aż 151 prób wyludzenia Karty Polaka za pomocą podrobionych i przerobionych dokumentów. Wątpliwości co do prawdziwości budziły nie tylko stare dokumenty, lecz także zaświadczenia wystawiane przez organizacje polonijne. Konsulowie z Astany i Winnicy informowali o przypadkach wskazujących na to, że w niektórych organizacjach polonijnych można kupić takie zaświadczenia za określoną kwotę. Kontrola NIK wykazała też przypadki nierzetelnego działania urzędników konsularnych. NIK wniosowała do Ministra Spraw Zagranicznych o podjęcie działań zmierzających do dostosowania treści wzoru wniosku o przyznanie Karty Polaka lub przedłużenie jej ważności, w zakresie obowiązku podawania informacji o obywatelstwie przodków wnioskodawców, ubiegających się o przedłużenie ważności Karty, stosownie do wymogów art. 13 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka.

NIK ustaliła w trakcie kontroli, że czas oczekiwania potencjalnych wnioskodawców na rozmowę z konsulem w skrajnym przypadku wynosił aż 380 dni. Dyżury konsularne organizowano sporadycznie lub nie organizowano ich wcale, co powodowało, że w niektórych przypadkach urząd konsularny stał się praktycznie niedostępny, a uzyskanie Karty Polaka wręcz niemożliwe.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (P/17/038/KPB)*
2. *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (P/17/090/LOP)*
3. *Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (P/17/106/LWR)*
4. *Zabezpieczenie przed wyłudzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (D/16/510/LRZ)*
5. *Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP (P/17/098/LRZ)*

Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
P/17/038
CEL KONTROLI

Ocena, czy ofiary przestępstw otrzymują adekwatną i skuteczną pomoc.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Sprawiedliwości

PROBLEM

Popelnienie przestępstwa wiąże się niejednokrotnie z pogorszeniem stanu zdrowia, wyrządzeniem szkody w majątku oraz poczuciem krzywdy osoby, która stała się jego ofiarą. Oczywiście jest, że sprawca przestępstwa powinien być zobowiązany do naprawienia szkód, które swoim bezprawnym działaniem wywołał. Niestety, z różnych względów, nie zawsze jest to możliwe. Wtedy pojawia się pytanie, czy obywatel może liczyć na pomoc w naprawieniu szkód ze strony państwa.

Wiele krajów, w tym Polska, zdecydowało się wprowadzić rozwiązania prawne umożliwiające udzielenie pomocy ofiarom przestępstw przez państwo. Obecnie mogą one teoretycznie korzystać z wielu form pomocy, w tym materialnej, prawnej, psychologicznej, medycznej i rehabilitacyjnej, w tym m.in. w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Według danych przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości, pomoc z tych środków w 2015 r. otrzymało ponad 24 tys. osób. Jednocześnie w 2015 r. Policja zarejestrowała ok. 800 tys. przestępstw. Oczywiście jest, że większość państw, w tym Polska, jest w stanie jedynie w ograniczonym stopniu rekompensować szkody spowodowane przestępstwem. Ważne jest więc, aby posiadane środki były jak najlepiej wykorzystywane, a pomoc trafiała do osób, które tej pomocy najbardziej potrzebują.

Celem tej kontroli nie było zbadanie funkcjonowania całego systemu pomocy ofiarom przestępstw, a jedynie konkretnych rozwiązań funkcjonujących w ramach badanego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym.

SYNTEZA

W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości nie zapewnił należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym i przychody Funduszu pozwalały na zaplanowanie i udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym oraz członkom ich rodzin w znacznie szerszym zakresie, niż faktycznie miało to miejsce w latach 2016-2017. Minister nie posiadał jednakże niezbędnych danych pozwalających na prawidłowe zaplanowanie zarówno wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym, jak i niezbędnych działań w tym zakresie. Nie dysponował m.in. danymi o liczbie pokrzywdzonych, liczbie postępowań karnych, w których występowali pokrzywdzeni, liczbie przestępstw uprawniających do ubiegania się o kompensatę i łącznej wartości szkód majątkowych. W ocenie NIK brak m.in. tych danych uniemożliwiał Ministrowi rzetelne zaplanowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym.

Minister nie zapewnił wdrożenia mechanizmów oceny efektywności funkcjonowania Funduszu. Nienależny był również jego nadzór nad wykorzystaniem środków Funduszu na pomoc pokrzywdzonym, w szczególności nie przeprowadzono kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji z Funduszu i nie rozliczono dotacji udzielonych w 2016 r. oraz nie sporządzono wymaganej informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu za ten rok. Na koniec 2016 r. wynosiły one 385 749,7 tys. zł i były o 289 348,4 tys. zł

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

(o 300,2%) wyższe od stanu na początek roku. Natomiast na koniec I kwartału 2017 r. wyniosły one już 462 796,5 tys. zł i były o 20% wyższe od stanu na koniec roku 2016. Pomimo tego Dysponent zmniejszył nie tylko ogólną kwotę dotacji, ale też maksymalną kwotę jednostkowej dotacji dla organizacji z 800 tys. zł do 600 tys. zł.

Działania Ministra nie pozwoliły na likwidację barier w dostępie do pomocy ze środków Funduszu. Nieprawidłowa była współpraca w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi, które w imieniu państwa udzielały bezpośredniej pomocy pokrzywdzonym. Minister nie podejmował również działań o charakterze edukacyjnym, informacyjnym i szkoleniowym, czego skutkiem była niska rozpoznawalność i wiedza o działalności Funduszu, co w konsekwencji ograniczało możliwości uzyskania pomocy przez osoby pokrzywdzone przestępstwem.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad funkcjonowaniem Funduszu był niewystarczający. Wbrew obowiązкови wynikającemu z ustawy o finansach publicznych i kodeksu karnego wykonawczego Minister nie rozliczył udzielonych w 2016 r. dotacji i nie przeprowadził kontroli prawidłowości ich wydatkowania. Dysponent nie zatwierdził sprawozdań za II, III i IV kwartał 2016 r. ani nie ustalił kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu, pomimo że organizacje przedłożyły sprawozdania z wykorzystania dotacji. Zaniechanie to stanowi czyn określony w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie NIK niewielka część ofiar przestępstw, w stosunku do skali przestępczości, otrzymuje z Funduszu adekwatną i skuteczną pomoc w oferowanych przez państwo formach, pomimo że obowiązujące rozwiązania prawne oraz posiadane środki finansowe umożliwiałyby objęcie pomocą znacznie większego kręgu pokrzywdzonych. Bariery, głównie organizacyjne i praktyczne, ograniczają zarówno krąg beneficjentów pomocy, jak i jej skuteczność.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości NIK wnioskowała o:

- dokonanie gruntownej analizy aktualnie obowiązujących przepisów w celu stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw oraz wyeliminowanie zbędnego ponoszenia kosztów utrzymywania trybów pomocy powielających swoje funkcje;
- wzmocnienie współpracy instytucji publicznych i organizacji udzielających pomocy pokrzywdzonym w celu zapewnienia szybkiej wymiany informacji i zapewnienia kompleksowego wsparcia ofiarom przestępstw.

Wnioski skierowane do Ministra Sprawiedliwości dotyczyły:

- spowodowania, aby organy ścigania i sądy przekazywały pokrzywdzonym w sposób zrozumiały informacje o dostępnych formach pomocy, ze wskazaniem właściwych terytorialnie siedzib instytucji pomocowych;
- podjęcia działań w celu wypracowania jednolitych na terenie kraju standardów udzielania pomocy pokrzywdzonym, które ułatwiłyby podmiotom udzielającym pomocy podjęcie decyzji o formie, wartości i czasie udzielania pomocy, w zależności od charakteru przestępstwa i sytuacji indywidualnej pokrzywdzonego;
- zminimalizowania obowiązków biurowatycznych wobec organizacji ubiegających się o dotacje i udzielających pomocy ze środków Funduszu.

DE LEGE FERENDA

Wskazane byłoby ustawowe upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia warunków i trybu udzielania ze środków Funduszu pomocy pokrzywdzonym, z uwzględnieniem poziomu i dynamiki przestępczości, oraz określenia form, warunków i wartości pomocy, z uwzględnieniem rodzaju przestępstwa, którego ofiarą padł pokrzywdzony, i stanu sprawy.

Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

Delegatura w Opolu

P/17/090

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy stworzony system nieodpłatnej pomocy prawnej jest skuteczny oraz zapewnia efektywne wydatkowanie środków publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Sprawiedliwości oraz 14 starostw powiatowych i miast na prawach powiatów. Dodatkowo kontrolą rozpoznawczą objęto dwa starostwa powiatowe na terenie województwa opolskiego.

PROBLEM

W kwietniu 2015 r. skierowany został do Sejmu RP rządowy projekt ustawy przewidującej dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, który uchwalono jako ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Na podstawie tej ustawy nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest w punktach prowadzonych na terenie każdego powiatu przez adwokatów lub radców prawnych oraz organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego. Przepisy tej ustawy określiły również krąg beneficjentów, których liczebność Ministerstwo Sprawiedliwości oszacowało na ok. 21 mln osób. Uprawnionych do wsparcia można podzielić na cztery grupy: osoby korzystające z pomocy społecznej; osoby w określonym wieku; osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji oraz osoby w sytuacjach wyjątkowych, ze względu na czynniki zewnętrzne. Przyjęte zasady dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej już na etapie prac legislacyjnych budziły szereg zastrzeżeń, zgłaszanych przez przedstawicieli powiatów, organizacji pozarządowych oraz samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych. Zwracano uwagę na zbyt wąsko określony krąg adresatów finansowanej przez państwo pomocy oraz brak zagwarantowania dostatecznych środków finansowych na jej organizację. Z początkiem 2016 r. wszystkie powiaty uruchomiły na terenie Polski 1524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, w których osoby uprawnione mogą uzyskać pomoc profesjonalnego prawnika w niektórych kategoriach spraw.

SYNTEZA

System nieodpłatnej pomocy prawnej w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Zainteresowanie możliwością uzyskania nieodpłatnej pomocy było niewielkie. W 2017 r. z możliwości uzyskania pomocy skorzystało jedynie ok. 2%-3% uprawnionych. W konsekwencji 3/4 potencjału systemu nie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. we wszystkich punktach npp udzielono 443 tys. 804 porady. Przeciętnie na jeden punkt przypadła jedna porada dziennie.

W konsekwencji, w latach 2016-2017 z budżetu państwa nieefektywnie wydatkowano na ten cel ok. 190 mln zł. Środki te przeznaczone były głównie na sfinansowanie kosztów działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Skontrolowane przez NIK jednostki wydały łącznie ponad 5 mln 600 tys. zł i prawie w całości pieniądze te zostały przeznaczone na wynagrodzenia prawników oraz dotacje dla organizacji pozarządowych.

Według NIK wynikało to z niedopasowania organizacji systemu do potrzeb społecznych, które nie zostały zbadane na etapie jego tworzenia. Powodowało to, że pomoc ta nie była dostępna dla osób, które faktycznie jej potrzebowały, a które nie spełniały wymogów ustawy. Niska frekwencja w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej była także spowodowana brakiem informacji o możliwości skorzystania z takiej pomocy. Kontrola wykazała też, że w Polsce brak było edukacji prawnej. W wielu przypadkach osoby potrzebujące pomocy nie miały świadomości, że ich problem wymagał konsultacji z prawnikiem. Mimo krótkiego okresu funkcjonowania tego systemu potwierdziły się wątpliwości co do braku skuteczności przyjętych rozwiązań zgłaszane już podczas prac nad projektem ustawy. Wprowadzane w tym czasie rozszerzenie grupy uprawnionych z ok. 3,1 mln do ok. 21 mln osób nie spowodowało pełnego wykorzystania możliwości stworzonego systemu. Organizacja sieci 1524 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej działających przez około 20 godzin w tygodniu i wynagradzanie za gotowość do udzielania porad od początku budziły wątpliwości dotyczące racjonalności wydatków finansowanych z budżetu państwa.

Kontrola wykazała, że przygotowanie przez Ministra Sprawiedliwości ustawy nie zostało poprzedzone badaniami umożliwiającymi oszacowanie poziomu popytu na takie poradnictwo, w szczególności w odniesieniu do założonych grup osób uprawnionych. Po konsultacjach publicznych minister uwzględnił tylko część uwag, m.in. rozszerzył krąg beneficjentów o posiadaczy Karty Dużej Rodziny i osoby znajdujące się w sytuacji nadzwyczajnej. Przy dalszych pracach nad ustawą również nie analizowano potrzeb społecznych, ani szacowanych kosztów możliwych rozwiązań. Brak oszacowania popytu

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

uniemożliwił też rzetelną weryfikację założeń o funkcjonowaniu i finansowaniu nieodpłatnej pomocy prawnej. Będąca organem opiniodawczo-doradczym ministra Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej nie została zaangażowana w proces dokonywania oceny systemu w 2016 r., a także przygotowania zmian w systemie npp.

DOBRE PRAKTYKI

- Emitowanie w lokalnej telewizji programów poświęconych funkcjonowaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.
- Opracowanie broszur dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i przekazanie ich uczestnikom klubów seniora, środowiskowych domów samopomocy i pensionariuszom domów pomocy społecznej.
- Udostępnianie informacji o punktach nieodpłatnej pomocy prawnej za pośrednictwem profilu powiatu w serwisie społecznościowym.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Rady Ministrów NIK wnioskowała o podjęcie działań zmierzających do budowy kompleksowego i powszechnego systemu edukacji prawnej, w tym poprzez sprecyzowanie zadań i obowiązków poszczególnych organów publicznych, zapewnienie koordynacji tych działań oraz wyodrębnienie środków na ten cel.

Do Ministra Sprawiedliwości wnioski dotyczyły:

- rzetelnego rozpoznania potrzeb społecznych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej;
- podjęcia działań zmierzających do ujednolicenia sposobu postępowania w ramach udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, jak też stworzenia mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy;
- zwiększenia udziału Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej w procesie analizy funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej oraz przygotowywania zmian przepisów dotyczących tego systemu;
- upowszechnienia wiedzy o możliwości korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej w sposób wykraczający poza zamieszczanie takich informacji na stronach internetowych;
- wdrożenia elektronicznego systemu dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- przeprowadzenia analizy możliwości wdrożenia powszechnie dostępnej i niezindywidualizowanej informacji prawnej, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii.

DE LEGE FERENDA

Po kontroli NIK wnioskowała o podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości działań zmierzających do ujednolicenia sposobu postępowania w sprawach udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także stworzenie mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Skierowane zostały cztery zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych

Delegatura we Wrocławiu

P/17/106

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy kuratorzy sądowi prawidłowo realizowali obowiązki związane z wykonywaniem orzeczeń sądu o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Sprawiedliwości, pięć sądów okręgowych oraz dziesięć sądów rejonowych.

PROBLEM

W sądach działają kuratorzy sądowi, którzy stanowią służbę kuratorską i wykonują czynności o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym i profilaktycznym oraz inne czynności określone w przepisach szczególnych. Obowiązki te związane są z wykonywaniem orzeczeń sądu, a w przypadkach określonych w przepisach

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

szczególnych kuratorzy sądowi pełnią również swoją funkcję w toku postępowania rozpoznawczego, głównie przez sporządzanie wywiadów środowiskowych niezbędnych do wydawania orzeczeń. Zasady organizacji służby kuratorskiej i wykonywania obowiązków przez kuratorów sądowych oraz status kuratorów sądowych określa ustawa o kuratorach sądowych.

Obecnie działalność kuratorów sądowych koncentruje się na dwóch płaszczyznach, z których wynika podział na: kuratorów dla dorosłych (wykonujących orzeczenia w sprawach karnych) oraz kuratorów rodzinnych (wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich).

Kuratorzy sądowi wskazują na istotne i liczne trudności w codziennym wykonywaniu obowiązków, a także wyrażają zaniepokojenie rosnącym zagrożeniem dla ich zdrowia i życia podczas wykonywania czynności służbowych. Czynnikiem niesprzyjającym sprawniej realizacji zadań kuratorów sądowych są też wątpliwości interpretacyjne wynikające z obowiązujących przepisów.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej jest obarczone licznymi, istotnymi mankamentami o charakterze systemowym, które nie zostały dotychczas w pełni wyeliminowane z uwagi na niezakończenie w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad projektem kompleksowej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych.

Zasady podejmowania i wykonywania pracy przez kuratorów sądowych nie były jednolite i przejrzyste, a standardy obciążenia pracą nie przystawały do realiów.

Minister Sprawiedliwości miał ograniczony wpływ na funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej w ramach sprawowanego nad nią nadzoru administracyjnego. Wynikało to w głównej mierze z uchylecia w 2012 r. właściwych w tej materii przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Pomimo apodejmowanych działań Minister nie doprowadził do precyzyjnego określenia ram nadzoru nad kuratorską służbą sądową, w związku z czym nie był on kompleksowy.

Nieprecyzyjne były również uregulowania dotyczące bezpośredniego nadzoru nad pracą kuratorów sądowych, sprawowanego przez kuratorów okręgowych oraz kierowników zespołów kuratorskiej służby sądowej. W konsekwencji, choć zadania w tym zakresie aktywnie prowadzono, ich bezpośrednia realizacja wiązała się z istotnymi utrudnieniami.

W sądach zorganizowano wprowadzić pracę kuratorów sądowych w sposób umożliwiający realizację ich zadań, jednakże ustalenia kontroli wskazują, że tylko częściowo zaspokajano faktyczne potrzeby kuratorskiej służby sądowej. Niedostatki odnotowano w szczególności w zakresie wyposażenia kuratorów zawodowych w środki teleinformatyczne czy zapewnienia im właściwych warunków lokalowych, a także ustalenia rozwiązań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa przy wykonywaniu zadań. Działania z tym związane nie miały charakteru systemowego. Istotny problem stanowiło także sporządzanie przez kuratorów sądowych dokumentacji związanej z wykonywanymi obowiązkami na prywatnych komputerach, poza siedzibą sądu, co stwarzało ryzyko niezapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych. NIK wskazuje przy tym, że kwestia zasad przetwarzania danych osobowych przez kuratorów sądowych nie jest na gruncie prawa polskiego jednoznacznie rozstrzygnięta, gdyż dotychczas nie doszło do implementacji Dyrektywy policyjnej, mającej – poza obowiązującym już RODO – istotne znaczenie w tym zakresie.

Nałożone na kuratorską służbę sądową obowiązki o charakterze administracyjnym i sprawozdawczym uzasadnione były rzeczywistymi potrzebami. Dane gromadzone przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie sporządzanych w sądach sprawozdań obrazowały w odpowiednim stopniu zakres i skalę zadań wykonywanych przez kuratorską służbę sądową. Realizacja czynności kuratorskiej służby sądowej związanych z wykonywaniem zadań o charakterze sprawozdawczym nie wpływała niekorzystnie na wykonywanie obowiązków związanych z realizacją orzeczeń sądu. Jednakże w wyniku kontroli ujawniono przypadki niezapewnienia w sądach w pełnym zakresie obsługi administracyjnej kuratorskiej służby sądowej, co w skrajnych przypadkach skutkowało koniecznością wykonywania tych zadań przez kuratorów sądowych.

DOBRE PRAKTYKI

Realizowanie przez Dolnośląskie Stowarzyszenie Kuratorów Sądowych Frontis projektu Otwarta Akademia Kuratora Społecznego, w ramach którego prowadzone są bezpłatne szkolenia w charakterze wykładów i warsztatów dla kuratorów społecznych z okręgu wrocławskiego.

Rezygnacja z organizowania szkoleń aplikantów oddzielnie w każdym okręgu sądowym i przeniesienie ich na poziom apelacji.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Rady Ministrów Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań w związku z implementacją Dyrektywy policyjnej oraz wejściem w życie RODO, mających na celu potwierdzenie na poziomie ustawowej regulacji krajowej faktu objęcia kuratorów sądowych zastosowaniem Dyrektywy policyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki czynności wykonywanych przez kuratorów rodzinnych.

DE LEGE FERENDA

Mając na uwadze przedstawione w informacji ustalenia kontroli, w ocenie NIK Minister Sprawiedliwości powinien nie tylko sfinalizować prace nad kompleksową nowelizacją ustawy o kuratorach sądowych, ale też przeprowadzić kompleksową analizę obowiązujących aktów prawnych odnoszących się do zadań wykonywanych przez kuratorów sądowych, a także przyjętych w tym zakresie rozwiązań praktycznych, ukierunkowanych w szczególności na:

- wyeliminowanie istniejących sprzeczności i wątpliwości interpretacyjnych pomiędzy:
 - art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (wskazującego opcjonalne utworzenie sekretariatu zespołu) a § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (wskazującym m.in., że w każdym zespole kuratorskiej służby sądowej tworzy się sekretariat);
 - art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, stanowiącym, iż pracami sekretariatu kieruje kierownik zespołu, a § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, zgodnie z którym sekretariatem zespołu kuratorskiej służby sądowej kieruje kierownik sekretariatu;
 - wzajemnie wykluczającymi się przepisami określającymi terminy podejmowania poszczególnych czynności przez kuratorów sądowych, zawartych w § 3 ust. 1 pkt 2 i § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych;
- dostosowanie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego do współczesnych realiów;
- wprowadzenie do właściwych rozporządzeń zasad postępowania z materiałami użytymi do przeprowadzania badań na obecność w organizmach podopiecznych alkoholu oraz środków odurzających i substancji psychotropowych, poprzez określenie sposobu ich ewentualnego transportu do siedziby sądu, przechowywania i utylizacji;
- rozważenie dostosowania przepisów prawa karnego wykonawczego do wykształconego w praktyce kaskadowego modelu wykonywania kary ograniczenia wolności w sposób umożliwiający wypełnianie przez podmioty zaangażowane w organizację wykonywania tej kary wszystkich wymogów wynikających w szczególności z art. 57 § 1 k.k.w. oraz z § 4-8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna;
- rozważenie wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad związanych z zapewnieniem kuratorom sądowym bezpieczeństwa pracy.

Zabezpieczenie przed wyłudzeniem 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 wyłudzeniem pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, pięć konsulatów RP, sześć placówek Straży Granicznej.

PROBLEM

Środowisko polskich przedsiębiorców wielokrotnie podnosiło w publicznych dyskusjach potrzebę zatrudniania obcokrajowców dla rozwoju gospodarki. 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

Zadaniem polskiej służby zagranicznej i Straży Granicznej oraz innych organów państwowych jest podejmowanie skutecznych działań na rzecz zabezpieczenia przed wyludzeniem 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 wyludzenia 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 wyludzeniem wiz (w polskich konsulatach na Ukrainie) dających możliwość wjazdu na teren strefy Schengen.

SYNTEZA

Funkcjonujący do końca 2017 r. system wydawania wiz nie zabezpieczał skutecznie przed wyludzeniem przez cudzoziemców wiz pracowniczych pod pretekstem podjęcia pracy na terenie RP. Współpraca instytucji państwa w zakresie zabezpieczenia przed wyludzeniem wiz była niewystarczająca i nie w pełni skuteczna. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponowało odpowiednimi narzędziami i instrumentami organizacyjno-prawnymi, które zapobiegałyby 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.

Uproszczony system zatrudniania cudzoziemców służył w dużej mierze procederowi zgłaszania potrzeby zatrudnienia osób z zagranicy przez podmioty, które nie miały możliwości ich zatrudnienia. 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. W ocenie NIK główną przyczyną takiego stanu był brak możliwości weryfikacji rzetelności oświadczeń pracodawców, na podstawie których wydawano wizy. Straż Graniczna wobec dynamicznie rosnącej liczby podmiotów, które w dużej skali rejestrowały oświadczenia, nie była organizacyjnie i kadrowo przygotowana na skuteczne realizowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przed wyludzeniem wiz pracowniczych.

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 wyludzenie 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, sfalszowanych dokumentach, przedkładanych w celu wyludzenia wizy.

Konsulaty nie posiadały bezpośredniego dostępu do baz danych powiatowych urzędów pracy, rejestrujących oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, baz danych Straży Granicznej, której funkcjonariusze kontrolowali podmioty deklarujące zatrudnienie cudzoziemców. W ocenie NIK działania podejmowane przez te podmioty nie pozwalały na skuteczne zapobieganie wyludzeniom 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% wystawionych oświadczeń i zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, a w 2016 r. było to 0,03% takich oświadczeń i zezwoleń. W latach 2015-2016 na wniosek urzędów konsularnych tylko w dwóch przypadkach podejmowała ona działania rozpoznawcze.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosła 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Sprawiedliwość. Sprawy zagraniczne

Do konsułów 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.

Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP

Delegatura w Rzeszowie

P/17/098

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny prawidłowości przyznawania Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Rada do spraw Polaków na Wschodzie, Ambasada RP w Astanie oraz cztery urzędy konsularne – w Grodnie, Lwowie, Łucku i Winnicy.

PROBLEM

Uchwaleniu ustawy o Karcie Polaka przyświecały dwa główne cele: udzielanie pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturowym oraz wzmocnienie więzi łączących ich z Macierzą. Realizacja tych celów miała stanowić dla osób posiadających polskie korzenie rodzaj zadośćuczynienia za doznane krzywdy.

Z treści postulatów kierowanych do Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez organizacje polonijne oraz do NIK przez środowiska kresowe, a także doniesień medialnych wynika, że osoby polskiego pochodzenia zamieszkałe za wschodnią granicą Polski napotykały olbrzymie trudności związane z uzyskaniem Karty Polaka. Jednocześnie w doniesieniach tych wskazywano na przypadki przyznawania Karty osobom, które nie były w stanie wykazać polskiego pochodzenia. Podawano informacje, że istnieje proceder uzyskiwania Karty Polaka przez osoby nieposiadające polskich korzeni, na podstawie sfalszowanych dokumentów lub nieprawdziwej opinii o działalności w polskiej organizacji kulturalnej.

W ogólnej liczbie 76 817 wniosków, złożonych w latach 2015-2017 w polskich placówkach konsularnych na Wschodzie, najwyższy udział miały wnioski złożone w Republice Białorusi oraz Ukrainie, które stanowiły odpowiednio 50,6% i 43,3% ogółu wniosków.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały, że urzędy konsularne na Wschodzie nie były właściwie przygotowane do wykonywania zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka.

Wprowadzone przez Ministra Spraw Zagranicznych rozwiązania na rzecz usprawnienia procedur dotyczących jej przyznawania nie we wszystkich placówkach konsularnych przyniosły oczekiwane skutki.

W kontrolowanych placówkach problemem był niedobór kadr oraz duża rotacja urzędników konsularnych, brak szkoleń i profesjonalnego sprzętu do wykrywania sfalszowanych dokumentów, a także brak środków na sfinansowanie nowych etatów. Problemy kadrowe i nie w pełni wydajna organizacja pracy spowodowały, że w dwóch z pięciu skontrolowanych placówek (w Astanie i Winnicy) znacząco spadła liczba przyjętych i rozpatrzonych wniosków – w Winnicy nawet o ponad 50%.

Czas oczekiwania potencjalnych wnioskodawców na rozmowę z konsulem w skrajnym przypadku wynosił aż 380 dni. Dyżury konsularne organizowano sporadycznie lub nie organizowano ich wcale, co powodowało, że w niektórych przypadkach urząd konsularny stawał się praktycznie niedostępny, a uzyskanie Karty Polaka wręcz niemożliwe.

W skontrolowanych placówkach konsularnych wystąpiły przypadki nieterminowego załatwiania spraw związanych z uzyskaniem Karty Polaka. Często termin przyznawania karty, był przekraczany – nawet do 283 dni. Średnio aż 49% zbadanych decyzji odmownych i 2,5% tych o przyznaniu Karty Polaka załatwiono po terminie. Zwykle też nie informowano osób ubiegających się o kartę o okolicznościach powodujących przedłużenie terminu i wyznaczeniu nowej daty załatwienia sprawy.

Stosowana od 1 stycznia 2017 r. wersja 2.0 systemu Centralnego Rejestru Karty Polaka do obsługi osób ubiegających się o kartę była niedopracowana, przez co generowała błędy przy drukowaniu blankietów tych kart. W części przypadków jednak także sami urzędnicy konsularni w sposób nierzetelny wypełniali obowiązki związane z obsługą systemu CRKP przy wprowadzaniu danych.

Urzędy konsularne, mimo zaleceń MSZ, nie zostały wyposażone w odpowiednie urządzenia, które w sposób profesjonalny pozwoliłyby wykrywać podrobione lub przerobione dokumenty. Konsulowie skontrolowanych urzędów w latach 2015-2017 odkryli łącznie aż 151 prób wyłudzenia Karty Polaka za pomocą podrobionych i przerobionych dokumentów. Wątpliwości co do prawdziwości budziły nie tylko stare dokumenty, lecz także zaświadczenia wystawiane przez organizacje polonijne. Konsulowie z Astany i Winnicy informowali o przypadkach wskazujących na to, że w niektórych organizacjach polonijnych można kupić takie zaświadczenia za określoną kwotę.

Kontrola NIK wykazała też przypadki nierzetelnego działania urzędników konsularnych. Na przykład w ambasadzie w Astanie stwierdzono, że w pięciu spośród 11 analizowanych przypadków konsul przy przyznawaniu Karty Polaka uwzględnił zaświadczenia wydane przez organizacje polonijne, których treść nie potwierdzała realnego zaangażowania na rzecz języka i kultury polskiej. W tym samym konsulacie w trzech przypadkach wnioskodawcy uzyskali Kartę Polaka mimo braku dokumentów niezbędnych do jej wydania.

Pomimo wskazanych trudności, a także występujących nieprawidłowości w organizacji urzędów konsularnych, sposób prowadzenia rejestrów wniosków i decyzji wydanych przez konsulów oraz centralnego rejestru przyznanych i unieważnionych Kart Polaka zapewniał bezpieczeństwo zgromadzonych w nich danych oraz bezpieczeństwo ich przesyłania i udostępniania.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Ministra Spraw Zagranicznych NIK wystąpiła o:

- podjęcie działań zapewniających adekwatną do skali potrzeb obsadę personelu urzędników konsularnych do wykonywania funkcji w zakresie realizacji ustawy o Karcie Polaka oraz doposażenie placówek w sprzęt ułatwiający badanie dokumentów pod kątem wykrywania i eliminacji fałszerstw;
- zwiększenie nadzoru nad przebiegiem rozpatrywania wniosków o przyznanie Karty Polaka oraz specjalistycznych szkoleń urzędników konsularnych;
- wprowadzenie niezbędnych usprawnień w systemach Wiza-Konsul i Centralnym Rejestrze Kart Polaka w celu bardziej efektywnego wykorzystania możliwości technicznych tych systemów;
- przeprowadzenie pogłębionej analizy procedury fałszowania dokumentów przez osoby ubiegające się o przyznanie Karty Polaka, umożliwiającej ocenę rzeczywistej skali problemu oraz podjęcie właściwych działań minimalizujących związane z tym ryzyko.

Do konsulów generalnych RP wnioskowano o:

- informowanie krajowych organów ścigania, w tym prokuratury, o ujawnionych przypadkach fałszerstw dokumentów przedstawianych w procedurze uzyskiwania Karty Polaka;
- wskazywanie w treści decyzji o przyznaniu lub przedłużeniu ważności Karty Polaka art. 17 ustawy o Karcie Polaka, będącego podstawą prawną okresu, na jaki jest ona wydawana oraz okresu ważności Karty;
- podjęcie działań w celu zwiększenia liczby dyżurów konsularnych, związanych z przyznawaniem Karty Polaka;
- podjęcie niezbędnych działań zmierzających do skrócenia czasu oczekiwania na spotkanie z konsulem w związku z przyznawaniem Karty Polaka.

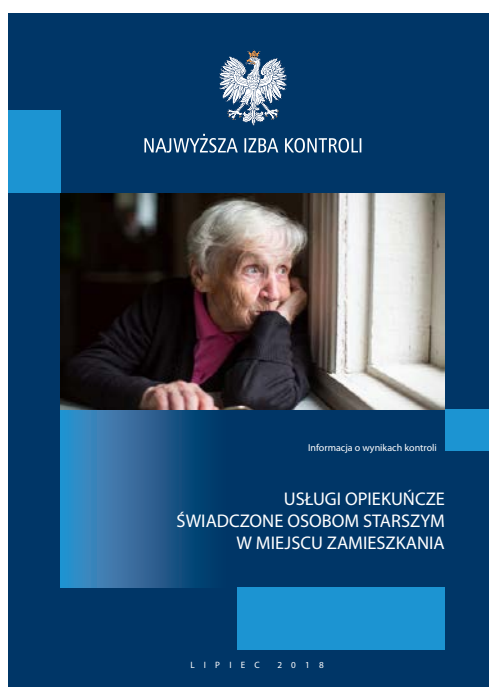
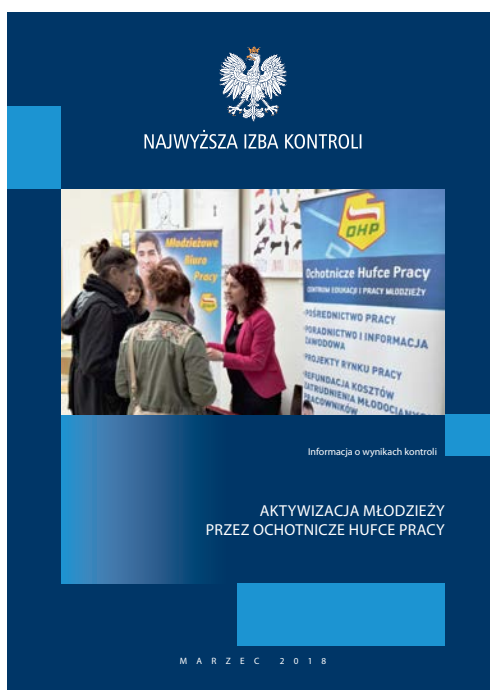
DE LEGE FERENDA

Do Ministra Spraw Zagranicznych wnioskowano o podjęcie działań zmierzających do dostosowania treści wzoru wniosku o przyznanie Karty Polaka lub przedłużenie jej ważności, w zakresie obowiązku podawania informacji o obywatelstwie przodków wnioskodawców ubiegających się o przedłużenie ważności Karty, stosownie do wymogów art. 13 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka.

Praca

Zabezpieczenie społeczne

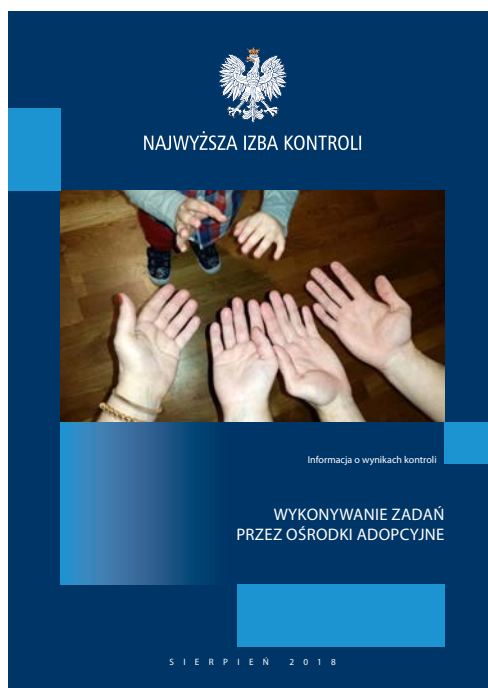
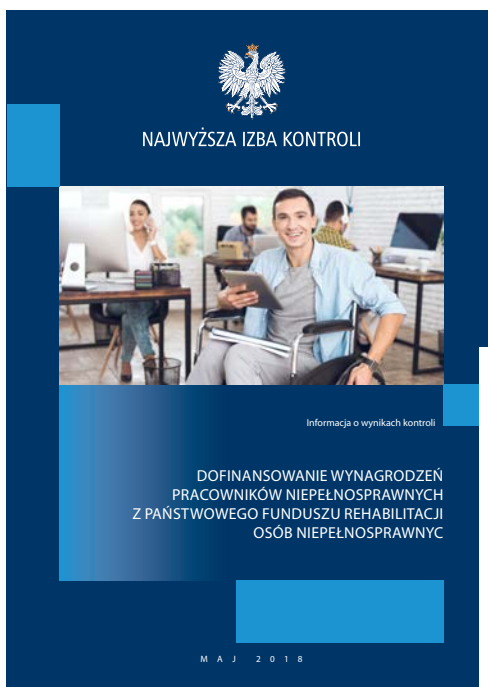
Rodzina



Praca

Zabezpieczenie społeczne

Rodzina



10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

W obszarze praca, zabezpieczenie społeczne, rodzina, Izba przeprowadziła kontrole we wszystkich trzech blokach tematycznych. Prawidłowość działań administracji publicznej na rzecz polityki rodzinnej i rozwiązywania problemów społecznych leży w szczególnym zainteresowaniu Najwyższej Izby Kontroli.

Przeprowadzona kontrola w temacie *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*, dotycząca aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia, wykazała m.in., że rezultaty tych działań były przeważnie krótkotrwałe, nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie, jedynie nielicznym udało się uzyskać trwale zatrudnienie.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia od 27 maja 2014 r. wszystkie powiatowe urzędy pracy ustalają profil pomocy dla każdej osoby bezrobotnej. Profil pomocy to właściwy ze względu na potrzeby osoby bezrobotnej zakres form pomocy określonych w ustawie. Ustawa określa trzy profile pomocy, a każdy dostosowany jest do odrębnej grupy bezrobotnych – bezrobotni samodzielni i aktywni, bezrobotni wymagający intensywnego wsparcia oraz bezrobotni oddaleni od rynku pracy, często zagrożeni wykluczeniem społecznym lub uchylający się od pracy legalnej. W ocenie NIK przypisany do każdego z trzech profili zamknięty katalog możliwych do zastosowania form wsparcia miał wpływ na małą skuteczność działania urzędów pracy. Ogółem w skontrolowanych urzędach z nowych instrumentów rynku pracy w 2014 r. skorzystało zaledwie 0,3% ogółu aktywizowanych bezrobotnych, a w 2017 r. – 3,3%. Brak dopasowania indywidualnych planów działania do potrzeb bezrobotnych mógł utrudniać skuteczniejsze aktywizowanie z powodu nierozpoznania ich rzeczywistych potrzeb, kompetencji i możliwości.

W rezultacie przeprowadzonej kontroli NIK wskazała potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmodyfikowanie lub rezygnację z form aktywizacji, które są stosowane przez powiatowe urzędy pracy w niewielkim, szacunkowym zakresie, jak również wprowadzenie rozwiązań zapewniających monitorowanie skuteczności i efektywności udzielonej bezrobotnym pomocy w dłuższym niż dotychczas przedziale czasu, w celu zapewnienia stosowania przez powiatowe urzędy pracy form aktywizacji, które skutkują największą trwałością zatrudnienia.

Problematyka zabezpieczeń społecznych dotyczyła opieki nad osobami starszymi i dofinansowywania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Prawie 20% gmin w Polsce nie zapewnia osobom starszym opieki w miejscu zamieszkania, mimo iż należy to do ich obowiązków – wynika z kontroli *Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*. Tymczasem jest to najmniej kosztowna dla samorządów forma pomocy seniorom. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania, zgodnie z definicją, powinny obejmować pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację i w miarę możliwości kontakty z otoczeniem. Usługi kierowane są do osób samotnych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych. Usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania to forma bardziej przyjazna seniorom niż pobyt w domach całodobowej opieki. Są one także aż czterokrotnie tańsze od pobytu w domach pomocy społecznej.

Mimo iż z roku na rok systematycznie rośnie liczba osób, którym świadczone są usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania – od 84,5 tys. w 2014 r. do ponad 94 tys. w 2016 r. – to nadal jest to kropla w morzu potrzeb. Liczba osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, potrzebujących opieki środowiskowej wynosi ok. 2 mln i systematycznie rośnie. W 23 skontrolowanych przez NIK gminach z usług tych korzystało średnio jedynie 1,5% osób z tej grupy wiekowej. Izba zauważa także, iż problemem jest to, że większość skontrolowanych samorządów nie posiadała rozeznania w sytuacji i potrzebach osób starszych. Część nie potrafiła nawet określić, ilu seniorów żyje na ich terenie. Dlatego większość ośrodków pomocy społecznej nie posiadała wiedzy, jakie jest zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze i jakie może być ono w przyszłości.

W rezultacie przeprowadzonej kontroli NIK wskazała potrzebę diagnozowania i analizowania przez samorządy gminne potrzeb osób starszych oraz wypełniania ustawowego obowiązku organizowania i świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Niezbędne jest także wprowadzenie rozwiązań, w szerszym zakresie, wspomagających gminy w zaspokajaniu potrzeb osób starszych korzystających z usług opiekuńczych, wyrównujących powstałe dysproporcje między rynkowymi cenami usług a możliwościami ich zaspokojenia.

Przeprowadzone badania kontrolne wykazały ponadto, że naprawy wymaga pomoc w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników. NIK oceniła, czy wprowadzona w 2004 r. zmiana w systemie dofinansowania wynagrodzeń osób niepełnosprawnych ze środków PFRON skutecznie wpłynęła na aktywizację osób niepełnosprawnych. Dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, przekazywane pracodawcom co miesiąc przez Państwowy Fundusz

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, stanowi jeden z instrumentów polityki państwa, mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. Mogą one znaleźć zatrudnienie w zakładach pracy chronionej albo na otwartym rynku pracy. W obu przypadkach pracodawcy mogą korzystać z ulg i finansowego wsparcia PFRON. Corocznie Fundusz przeznacza na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych prawie 3 mld złotych. Taką formą pomocy objęto około 30 tys. pracodawców i 250 tys. osób niepełnosprawnych.

Praktyka funkcjonowania tego systemu niejednokrotnie jednak znacznie odbiega od ideału. Fikcyjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych, wymuszanie przez pracodawcę zwrotu części wynagrodzenia pracownika, fałszowanie orzeczeń o niepełnosprawności i oświadczeń przez pracodawców to zjawiska obserwowane na rynku pracy – wynika m.in. z kontroli *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji osób Niepełnosprawnych*. Skuteczne wykrywanie wyłudzeń środków finansowych było utrudnione przez ograniczone przepisami uprawnienia kontrolne. Te, którymi dysponował PFRON, nie w pełni wykorzystywał – nawet w przypadkach, w których treści wpływających skarg bądź wyniki przeprowadzonych przez Fundusz własnych analiz wskazywały na ryzyko fikcyjnego zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. W toku żadnego ze skontrolowanych przez NIK postępowań, przeprowadzonych przez PFRON, nie pozyskano zeznań świadków, wyjaśnień i nie przeprowadzono oględzin, nawet w przypadkach mogących wskazywać na fikcyjne zatrudnienie niepełnosprawnych. Wyniki tej kontroli wskazały m.in. potrzebę doprecyzowania sposobu oceny spełnienia warunku do otrzymania dofinansowania oraz wprowadzenia przepisów umożliwiających wstrzymywanie przez Fundusz wypłaty dofinansowania pracodawcom, wobec których organy ścigania prowadzą czynności dochodzeniowo-śledcze związane z przekazanym im dofinansowaniem bądź u których PFRON nie może przeprowadzić czynności sprawdzających lub kontroli, z przyczyn zależnych od tych beneficjentów.

Problematyka rodziny zainteresowała w ubiegłym roku Izbę pod kątem przejrzystości, sprawności i jasności procedur stosowanych wobec osób pragnących adoptować dzieci. Jest to poważny problem społeczny. Liczba adopcji w Polsce od lat utrzymuje się na stałym poziomie. W okresie objętym kontrolą *Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne* w latach 2015 – I półrocze 2017, ośrodki adopcyjne rocznie kwalifikowały do przysposobienia krajowego ok. 2,5 tysiąca dzieci, a około 300 dzieci kierowano do adopcji zagranicznej. Obowiązujące procedury adopcyjne były oceniane – przez zgłaszających gotowość do przysposobienia – jako nadmiernie skomplikowane i zbyt przewlekłe. Przeciętny czas trwania procesu adopcyjnego, od momentu zarejestrowania kandydata na rodzica do orzeczenia przez sąd adopcji dziecka, wynosi dwa lata, a główne przyczyny wydłużonej procedury adopcyjnej to brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej umożliwiającej adopcję i długotrwałe oczekiwanie na szkolenie kandydatów na rodziców.

Adopcja stanowi zadanie administracji rządowej, którego realizacja jest zlecana samorządowi. NIK zwróciła uwagę, że od czasu wprowadzenia w 2012 r. zmienionych przepisów dotyczących adopcji, czyli przez ponad sześć lat, kompleksowo nie badano i nie analizowano, jak działa system. Tymczasem istniejące ramy prawne są niewystarczające do zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu adopcyjnego w Polsce. NIK zauważa, że w skali państwa nie określono jednolitych wymogów ani kryteriów stosowanych podczas adopcji, co powoduje, że praktyka znacząco różni się w poszczególnych ośrodkach. Wielokrotnie ustalają one własne zasady, wykraczające poza uregulowania ustawowe, np. w kwestii dokumentacji wymaganej od kandydatów, koniecznych szkoleń i kryteriów kwalifikacyjnych. Nieprawidłowości o charakterze proceduralnym oraz niespójność systemu potwierdzają anonimowe ankiety przeprowadzone przez Izbę wśród osób starających się o dziecko. Zwracają one uwagę, że w niektórych ośrodkach brany jest pod uwagę staż małżeński, a w innych nie ma to znaczenia. Różnie jest także traktowana adopcja przez osoby samotne.

W kontrolowanym okresie w badanych ośrodkach prawie wszystkie dzieci, tj. 98% z zakwalifikowanych do adopcji, znalazły nowych rodziców. Zdaniem NIK wysoka skuteczność działań ośrodków wynika przede wszystkim z faktu, że liczba potencjalnych rodziców znacznie przewyższa liczbę dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, umożliwiającą skierowanie ich do adopcji.

Efektom kontroli są wnioski NIK dotyczące m.in. potrzeby wypracowania jednolitych standardów prowadzenia procesów adopcyjnych, zmiany przepisów dotyczących funkcjonowania procedur adopcyjnych uwzględniającej zunifikowane standardy pracy ośrodków adopcyjnych oraz uruchomienia ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego do obsługi procedur adopcyjnych, którego część byłaby również dostępna dla osób ubiegających się o przysposobienie dziecka.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (P/17/041/KPS)
2. Efektywność świadczenia usług rynku pracy (P/18/079/LLU)
3. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania (P/17/043/KPS)
4. Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (P/17/080/LLU)
5. Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne (P/17/044/KPS)

**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 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, uzupełnieniu 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 nauczania 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 młodych 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

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

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 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.

Efektywność świadczenia usług rynku pracy

Delegatura w Lublinie

P/18/079

CEL KONTROLI

Ocena, czy stosowane przez powiatowe urzędy pracy instrumenty rynku pracy były wykorzystywane w sposób efektywny.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w powiatowych urzędach pracy na terenie wybranych siedmiu województw (po trzy PUP z każdego województwa, łącznie 21 urzędów), w tym: dwóch województw o najwyższym poziomie bezrobocia w marcu 2017 r. (warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie), dwóch – z grupy średniej (ok. 10% – lubelskie, opolskie) oraz trzech – z grupy najniższej (<7% – śląskie, mazowieckie, łódzkie).

PROBLEM

Nowe rozwiązania, wprowadzone nowelizacją z 14 marca 2014 r., w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy miały na celu zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego. Najistotniejszymi zmianami było wprowadzenie obowiązkowego profilowania pomocy dla bezrobotnych oraz szeregu nowych działań i instrumentów rynku pracy skierowanych głównie do osób długotrwale bezrobotnych, powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dzieci, mających ułatwić łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi oraz pomoc w wejściu na rynek pracy i utrzymaniu się na nim osobom do 30. roku życia oraz powyżej 50. roku życia.

Od 2014 r. w Europie i w Polsce nastąpił spadek bezrobocia, na co wpływ miał m.in. utrzymujący się wzrost gospodarczy. W okresie objętym kontrolą (lata 2014-2017) sukcesywnie wzrastały wydatki na aktywizację zawodową bezrobotnych. Według danych ogólnopolskich środki z Funduszu Pracy przeznaczone na rzecz promocji zatrudnienia wzrosły z 3 651,9 mln zł w 2014 r. do 4 472,7 mln zł w roku 2017.

Aktywizacja bezrobotnych polega przede wszystkim na udzielaniu pomocy bezrobotnym w dotarciu do zatrudnienia i jego utrzymaniu, jak również przeciwdziałaniu zbyt niemu oddaleniu się bezrobotnych od rynku pracy. Przeprowadzone w ostatnich latach kontrole NIK dotyczące aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia wskazywały między innymi, że rezultaty działań aktywizujących były przeważnie krótkotrwale, nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie, jedynie nielicznym udało się uzyskać trwale zatrudnienie.

SYNTEZA

Mimo że w latach 2014-2017 nastąpił w Polsce znaczny spadek bezrobocia, to przeprowadzona przez NIK kontrola w 21 powiatowych urzędach pracy wykazała, że spadek ten w niewielkim stopniu wynikał z zastosowania najbardziej popularnych form aktywizacji bezrobotnych, które cechowały się stosunkowo małą trwałością zatrudnienia w porównaniu z niektórymi, rzadziej wykorzystywanymi formami aktywizacji. Urzędy pracy, pomimo rosnącej corocznie puli środków na wsparcie bezrobotnych, w niewielkim zakresie skorzystały z nowych form aktywizacji, mimo że część tych form cechowała się dość dużą trwałością zatrudnienia.

Aktywizację bezrobotnych utrudniało m.in. obligatoryjne profilowanie pomocy dla konkretnych grup bezrobotnych, które w znacznej mierze eliminowało indywidualne i zarazem podmiotowe traktowanie osób poszukujących pracy. Tym samym nie miały one równego dostępu do różnych form pomocy. Przypisany do każdego z trzech profili zamknięty katalog możliwych do zastosowania form wsparcia miał wpływ na małą skuteczność działania urzędów pracy. Dotyczyło to szczególnie osób z ustalonym III profilem. Ograniczony dostęp tej grupy bezrobotnych do podstawowych usług rynku pracy, jakimi są poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy, jak również brak realnych możliwości wykorzystania skierowanych do tych osób form pomocy, takich jak: programy specjalne, Program Aktywizacja i Integracja, zatrudnienie wspierane, czy praca w spółdzielniach socjalnych, z powodu braku zainteresowania gmin współpracą w realizacji tych działań, zmniejsza znacząco szanse na aktywizację tej grupy bezrobotnych.

W latach 2014-2017 urzędy w całej Polsce najczęściej wykorzystywały formy aktywizacji wykazujące się najwyższą efektywnością zatrudnieniową, rozumianą jako pozostawanie w zatrudnieniu przez co najmniej 30 dni w okresie do trzech miesięcy od zakończenia aktywizacji, tj.: staże (854,8 tys. aktywizowanych osób), szkolenia (510,8 tys.), prace interwencyjne (209,7 tys.) oraz dotacje na działalność gospodarczą (183,0 tys.). Sposób wyliczania efektywności zatrudnieniowej przez PUP nie uwzględniał jednak trwałości zatrudnienia w okresie dłuższym niż trzy miesiące. Przeprowadzona przez NIK

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

w 21 powiatowych urzędach pracy analiza wykazała, że w dłuższym okresie czasu efektywność ta znacznie się zmniejszyła. Po dwóch latach od rozpoczęcia okresu aktywizacji najmniej efektywny okazał się udział w robotach publicznych (trwałość zatrudnienia zmniejszyła się z 76,5% wyliczonych przez PUP po trzech miesiącach do 9,5% – po dwóch latach) oraz skierowanie na staże (odpowiednio: z 77,6% do 26,7%). W niewielkim stopniu natomiast zmieniła się trwałość zatrudnienia w przypadku dotacji na działalność gospodarczą (z 93,4% do 86,9%).

Powiatowe urzędy pracy, które mimo spadającego bezrobocia i z roku na rok mniejszej liczby interesariuszy zatrudniały wciąż tyle samo osób, nie dokonywały analiz efektywności zatrudnieniowej nowych form aktywizacji wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z 14 marca 2014 r. Przeprowadzona przez NIK w 21 powiatowych urzędach pracy analiza trwałości zatrudnienia po skorzystaniu z nowych form wsparcia wykazała wysoką skuteczność aktywizacji w postaci bonu zatrudnieniowego oraz bonu na zasiedlenie – po upływie dwóch lat od ich przyznania do rejestru bezrobotnych nie powróciło odpowiednio 72,4% i 71,4% osób, które skorzystały z ww. bonów. Formy te wykorzystywane były jednak w niewielkim stopniu: w skontrolowanych urzędach w 2014 r. nie stosowano bonu zatrudnieniowego, z bonu na zasiedlenie skorzystało 49 bezrobotnych (0,1% aktywizowanych), w roku 2017 z bonów tych skorzystało odpowiednio: 75 i 980 osób (tj. 0,1% i 1,9% aktywizowanych bezrobotnych).

Ogółem w skontrolowanych urzędach z nowych instrumentów rynku pracy w 2014 r. skorzystało zaledwie 0,3% spośród wszystkich aktywizowanych bezrobotnych, a w 2017 r. – 3,3%. Było to spowodowane brakiem zainteresowania tymi instrumentami zarówno ze strony bezrobotnych, jak i pracodawców, z uwagi na dostępność innych instrumentów rynku pracy, które uznawane były za łatwiejsze w zastosowaniu lub korzystniejsze finansowo.

Skontrolowane powiatowe urzędy pracy na ogół świadczyły usługi i wspierały je instrumentami rynku pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami. W 15 skontrolowanych urzędach (71,4%) stwierdzono jednak przypadki ustanawiania w regulaminach przyznawania bonu na zasiedlenie oraz przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej dodatkowych wymogów uzyskania tych form wsparcia, które mogły ograniczać dostęp bezrobotnych do tego rodzaju instrumentów rynku pracy. Działanie takie było niezgodne z ustawą o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W większości skontrolowanych urzędów (57,1%) wystąpiły też przypadki nierzetelnego sporządzania indywidualnych planów działania dla bezrobotnych. Plany te nie zawierały wszystkich elementów wymaganych w art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia. W czterech skontrolowanych urzędach (19%) stwierdzono natomiast przypadki braku indywidualizacji planów działania bezrobotnych. W planach tych stosowano wobec wielu osób w danym profilu szablonowe sformułowania, zalecając takie same lub podobne działania aktywizujące. Brak dopasowania indywidualnych planów działania do potrzeb bezrobotnych mógł utrudniać skuteczniejsze aktywizowanie, z powodu nierozpoznania ich rzeczywistych potrzeb, kompetencji i możliwości.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wnioskowała m.in. o wprowadzenie wewnętrznych rozwiązań zapewniających monitorowanie skuteczności i efektywności udzielonej bezrobotnym pomocy w dłuższym niż dotychczas przedziale czasu, w celu zapewnienia stosowania przez powiatowe urzędy pracy form aktywizacji, które skutkują największą trwałością zatrudnienia.
- Do dyrektorów powiatowych urzędów pracy NIK wystąpiła z wnioskami pokontrolnymi o intensywniejsze korzystanie i propagowanie efektywnych form aktywizacji, cechujących się stosunkowo wysokim wskaźnikiem trwałości zatrudnienia, tj., dotacji na działalność gospodarczą, bonu zatrudnieniowego oraz bonu na zasiedlenie.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wystąpiła z wnioskiem o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu zmodyfikowanie lub rezygnację z form aktywizacji, które są stosowane przez powiatowe urzędy pracy w niewielkim zakresie, tj. grantu na telepracę, ze świadczeń aktywizacyjnych oraz refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób do 30. roku życia.

Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania

Departament Pracy,
Spraw Społecznych
i Rodziny

P/17/043

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy gminy zapewniają świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania i czy poziom tych usług został zestandaryzowany.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 23 ośrodkach pomocy społecznej funkcjonujących w miastach, w których odsetek osób starszych jest największy.

PROBLEM

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, według definicji ustawowej, to świadczenia niepieniężne obejmujące: pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację i w miarę możliwości kontakty z otoczeniem.

Realizacja usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, a decyzję o ich przyznaniu, zakresie i miejscu świadczenia podejmuje ośrodek pomocy społecznej.

Liczba osób, którym świadczone są usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, systematycznie rośnie. W 2014 r. z takiej pomocy skorzystało 84,5 tys., a w 2016 r. już 94,2 tys. osób niesamodzielnych. Rodziny stają się mniej liczne, kontakty mniej intensywne. Temu zjawisku towarzyszy emigracja zarobkowa ludzi młodych. Powyższe czynniki wpływają na zakres zadań z obszaru opieki środowiskowej, które zmuszone są podejmować instytucje pozarodzinne. W wielu przypadkach usługi opiekuńcze zapewniane przez gminy są jedyną formą wsparcia, na jaką mogą liczyć seniorzy. Z tego powodu istotny jest poziom i jakość opieki domowej.

Co istotne, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są aż czterokrotnie tańsze od usług stacjonarnych, przez co dają możliwość objęcia nimi większej liczby osób potrzebujących, nie są też ograniczone możliwościami lokalowymi samorządów w placówkach stacjonarnych.

SYNTEZA

W ocenie NIK usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu zamieszkania nie są formą pomocy powszechnie dostępną i zestandaryzowaną. W 23 skontrolowanych gminach z usług tych korzystało średnio tylko około 1,5% osób w wieku powyżej 60. roku życia. W skali kraju wsparcia w formie usług opiekuńczych nie zapewniało 475 gmin (19,1%), choć ich organizowanie i świadczenie to obligatoryjne zadanie własne samorządów gminnych.

Skontrolowane gminy nie rozpoznawały sytuacji seniorów zamieszkujących na ich terenie w sposób pozwalający na identyfikację i zaspokajanie ich potrzeb. Dotyczyło to zarówno identyfikacji nowych osób wymagających pomocy, które dotychczas nie korzystały ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej (OPS), jak i planowanych form tej pomocy oraz standaryzacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Brak tych standardów skutkował zazwyczaj nieokreślaniami szczegółowego katalogu czynności przewidzianych do wykonania, a zakres usług podawany w decyzjach przyznających świadczenie powielał tylko tekst przepisu ustawowego. Co więcej, ograniczał on skuteczne prowadzenie nadzoru nad prawidłowością i jakością świadczonych usług. W rezultacie nie kontrolowano bowiem ich faktycznego zakresu, a kontrola dla celów rozliczeń finansowych sprowadzała się jedynie do weryfikacji kart pracy opiekunów i ustalenia liczby zrealizowanych godzin. Tym samym przeprowadzane przez OPS kontrole i wizyty monitorujące miały wyłącznie charakter formalny. W ich trakcie pracownicy socjalni z reguły nie stwierdzali nieprawidłowości i niedociągnięć, co stoi w sprzeczności z opiniami niemal 70% seniorów uczestniczących w anonimowym badaniu ankietowym, według których otrzymywane wsparcie było niezadowolające.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań zmierzających do:

- określenia, np. w formie podręcznika dobrych praktyk, ogólnopolskich standardów usług opiekuńczych w odniesieniu do minimalnego wymaganego zakresu usług, kwalifikacji osób wykonujących te usługi w odniesieniu do potrzeb osób starszych i sposobów pomagania im;
- wprowadzenia rozwiązań w szerszym zakresie wspomagających gminy w zaspokajaniu potrzeb osób starszych korzystających z usług opiekuńczych, wyrównujących powstałe dysproporcje między rynkowymi cenami usług a możliwościami ich zaspokojenia;
- monitorowania gmin w zakresie wywiązywania się przez nie z ustawowego obowiązku organizowania i świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób potrzebujących tej formy wsparcia.

Wnioski adresowane do samorządów gminnych dotyczyły:

- wypełniania ustawowego obowiązku organizowania i świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób potrzebujących takiej pomocy przez gminy, w których zadanie to nie jest realizowane;
- diagnozowania i analizowania potrzeb osób starszych w sposób umożliwiający prawidłowe planowanie zapotrzebowania na pomoc dla seniorów, a także monitorowania sytuacji tych osób oraz szerokiego informowania o możliwości uzyskania wsparcia;
- określania dla każdej osoby starszej szczegółowego, zindywidualizowanego zakresu usług opiekuńczych;
- zmiany zasad rozliczania wykonanych usług opiekuńczych;
- umożliwienia pracownikom OPS organizującym i świadczącym bezpośrednią pomoc osobom starszym uczestnictwa w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe w zakresie pracy z seniorami, uwzględniających specyfikę wieku i związanych z nim problemów natury fizycznej i psychicznej.

DE LEGE FERENDA

Wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej uproszczonego trybu objęcia usługami opiekuńczymi osób potrzebujących tej formy wsparcia jako wyjątku od obowiązku przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej.

Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Delegatura w Lublinie

P/17/080

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeciwdziałał negatywnym zjawiskom w dofinansowaniu wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, a pracodawcy zapewniali osobom niepełnosprawnym odpowiednie warunki zatrudnienia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON, Fundusz) oraz 17 pracodawców, którzy w latach 2014-2016 otrzymali z PFRON dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

PROBLEM

Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, przekazywane pracodawcom co miesiąc przez PFRON, stanowi jeden z instrumentów polityki państwa, mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Uzyskiwanie przez pracodawców dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wiąże się ze znacznymi wydatkami z PFRON. Istotne było zweryfikowanie skuteczności tego mechanizmu w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Pojawiały się sygnały dotyczące znacznej skali nadużyć związanych z funkcjonowaniem systemu tych dofinansowań. Prawdopodobieństwo wystąpienia przypadków oszustw było podwyższone także z uwagi na sposób udzielania pomocy, oparty na deklaracjach składanych przez pracodawców. Fundusz, przy ograniczonych możliwościach weryfikacji wszystkich tych danych, jest narażony na uszczuplenia znaczących kwot środków publicznych.

SYNTEZA

PFRON każdego roku przekazywał pracodawcom około 3 mld zł dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. W wyniku kontroli ustalono, że skuteczność systemu weryfikacji spełniania warunków do otrzymania tego wsparcia, dochodzenia nienależnie pobranych środków finansowych oraz przeciwdziałania ewentualnym wyludzeniom dofinansowania przez nieuczciwych beneficjentów była jednak niewystarczająca. Wynikało to z nieprzestrzegania lub braku procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania PFRON w tych kwestiach, nieadekwatnego do skali zadania zaangażowania w jego obsługę zasobów kadrowych i informatycznych, ograniczonych uprawnień Funduszu, określonych ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) oraz niejednolitego interpretowania jej przepisów przez PFRON i Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych.

Ww. ustawa o rehabilitacji zawodowej nie przewidywała możliwości korzystania przez PFRON z danych Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMON), brak było też jednej bazy orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS i KRUS. Fundusz nie mógł zatem sprawdzać na bieżąco, czy orzeczenia wobec osób zgłaszanych do dofinansowania pozostają aktualne, a tym samym, czy wypłata środków, o które wnioskuje pracodawcy, jest uzasadniona. Brak było również stosownej podstawy prawnej do pozyskiwania przez PFRON danych od organów emerytalnych. Dostęp do tych danych był Funduszowi potrzebny do zweryfikowania, czy wykazane do dofinansowania osoby z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie nabyły prawa do emerytury (dofinansowanie do wynagrodzeń takich osób nie przysługiwało). Obowiązujące przepisy nie precyzowały odpowiednio, w jakich sytuacjach dofinansowanie przysługuje pracodawcom z sektora finansów publicznych. Fundusz nie opracował w tym zakresie własnych procedur wewnętrznych i w latach 2014-2016 przekazał takim pracodawcom prawie 166 mln zł dofinansowania (ponad 1 mln zł przekazano jednostkom budżetowym niezasadnie).

Prowadzone przez PFRON kontrole obejmowały corocznie około 0,4% pracodawców korzystających już z dofinansowania. Co czwarty z nowo rejestrowanych pracodawców wnioskujących o dofinansowanie był poddawany czynnościom sprawdzającym. Pracodawca, korzystający już od jakiegoś czasu z dofinansowania, mógł spodziewać się takich działań ze strony PFRON średnio raz na 259 lat. Postępowania kontrolne PFRON były przewlekłe. Wpływało to, w przypadku ujawniania nieprawidłowości finansowych, na wydłużenie okresu nieuprawnionego pobierania przez pracodawcę dofinansowania ze środków Funduszu, którego zwrotu nie udawało się później – z reguły – wyegzekwować.

Wykrywanie wyludzeń środków finansowych było utrudnione przez ograniczone przepisami uprawnienia kontrolne. PFRON nie w pełni je także wykorzystywał – nawet w przypadkach, w których treść wpływających skarg bądź wyniki przeprowadzonych przez Fundusz własnych analiz wskazywały na ryzyko fikcyjnego zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. W toku żadnego ze skontrolowanych przez NIK postępowań, przeprowadzonych przez PFRON, nie pozyskano zeznań świadków, wyjaśnień i nie przeprowadzono oględzin, nawet w przypadkach wskazujących na możliwość fikcyjnego zatrudnienia niepełnosprawnych.

Większość skontrolowanych pracodawców spełniała warunki do otrzymania dofinansowania, a stwierdzone nieprawidłowości miały różny i nie zawsze zawiniony przez nich charakter i zakres.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do PFRON m.in. o:

- wykorzystywanie w trakcie kontroli uprawnień PFRON do pozyskiwania zeznań świadków, wyjaśnień, przeprowadzania oględzin w celu zmniejszenia ryzyka wyludzeń środków Funduszu poprzez fikcyjne zatrudnianie pracowników;
- ujmowanie w protokołach kontroli zapisów o wyniku badania ewidencji czasu pracy i list obecności pracowników niepełnosprawnych;
- podjęcie działań organizacyjnych, mających na celu zapewnienie wszczynania postępowań w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania bezpośrednio po upływie terminu płatności określonego w wezwaniu do zwrotu środków;
- zapewnienie jednolitych i terminowych działań wobec pracodawców, w przypadku których wystąpił brak możliwości przeprowadzenia postępowania sprawdzającego lub kontroli;
- bezzwłoczne kierowanie, w uzasadnionych przypadkach, wniosków o wszczęcie egzekucji komorniczej wobec osób skazanych prawomocnymi wyrokami za przestępstwa na szkodę PFRON;
- przygotowanie i wdrożenie procedury działań związanych z udzielaniem dofinansowania podmiotom, wobec których prowadzone są czynności dochodzeniowo-śledcze przez organy ścigania.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

Wnioski kierowane do pracodawców korzystających z dofinansowania dotyczyły przede wszystkim terminowego ponoszenia miesięcznych kosztów płacy (wynagrodzeń, składek, zaliczek na podatek dochodowy), warunkującego możliwość otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej zwrócono też uwagę na konieczność terminowego dokonywania wpłat na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON) oraz przeznaczania środków ZFRON wyłącznie na cele określone przepisami, związane z rehabilitacją pracowników.

DE LEGE FERENDA

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski o:

- doprecyzowanie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych sposobu oceny spełnienia warunku do otrzymania dofinansowania, w przypadku odprowadzenia przez pracodawcę w terminie tylko części kosztów płacy, w szczególności w części obejmującej naliczone składki od wynagrodzeń oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Przepisy tej ustawy oraz zasady rozliczania przez ZUS niepełnych wpłat, dokonanych przez płatników składek, wymagały w praktyce, aby pracodawca terminowo regulował wszystkie zobowiązania wobec ZUS i nie posiadał z tego tytułu żadnych zaległości. W konsekwencji, nawet relatywnie niewielkie „niedopłaty” (czasem niezawinione przez pracodawcę) skutkowały odebraniem mu prawa do dofinansowania, a w następstwie – zachwianiem jego stabilności finansowej. Z dniem 1 stycznia 2019 r. wszedł w życie przepis art. 26a ust. 1a2 ww. ustawy o rehabilitacji, zezwalający pracodawcy na nieterminowe opłacenie do 2% składek, bez utraty prawa do otrzymania dofinansowania;
- doprowadzenie w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych do zgodności ust. 1a1 pkt 3 z ust. 4 w kwestii dopuszczalnego terminu poniesienia kosztów płacy;
- wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przepisów rozszerzających uprawnienia PFRON do korzystania z zewnętrznych baz danych, w szczególności dotyczących danych zgromadzonych przez inne niż ZUS organy emerytalno-rentowe oraz danych EKSMON (Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności), wraz z określeniem zakresu dostępu do tych danych oraz zasad ich wymiany i ochrony;
- uszczegółowienie w art. 26b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych warunków uprawniających do uznania, że pracodawca z sektora finansów publicznych sfinansował wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych, wykazane do dofinansowania, ze źródeł wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 5 lub ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a zatem spełnił warunek do otrzymania pomocy, określony w art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji;
- wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przepisów umożliwiających wstrzymywanie przez PFRON wypłaty dofinansowania pracodawcom, wobec których organy ścigania prowadzą czynności dochodzeniowo-śledcze związane z przekazanym im dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, bądź u których upoważnieni pracownicy PFRON nie mogą przeprowadzić czynności sprawdzających lub kontroli, z przyczyn zależnych od tych beneficjentów;
- uregulowanie w art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych kwestii dotyczących terminu na dokonanie przez pracodawcę zwrotu na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych 100% środków wydatkowanych na cele niezgodne z przeznaczeniem, określonym w ustawie o rehabilitacji i rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, określenie sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak też wskazanie organu władnego egzekwować jego wykonanie;
- ustalenie w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych górnego limitu podstawy naliczenia sankcyjnej opłaty 30%, w wysokości nieprzekraczającej wartości zasobu zakładowego funduszu rehabilitacji, jakim pracodawca dysponował w danym roku kalendarzowym, tj. dla danego roku łącznie: bilansu otwarcia środków ZFRON i środków podlegających odprowadzeniu na rachunek bankowy zakładowego funduszu rehabilitacji w trakcie roku kalendarzowego;
- wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych warunku poniesienia przez pracodawcę kosztów płacy, wykazanych do dofinansowania, najpóźniej do dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy, przy jednoczesnym: wydłużeniu terminu na złożenie wniosku do dnia przypadającego już po upływie ustawowych terminów na uiszczenie składek od wynagrodzeń i zaliczek na podatek dochodowy, a także wprowadzeniu zasady składania oświadczeń w dokumentach przedkładanych PFRON (wnioskach Wn-D i załączonych informacjach INF-D-P) pod rygorem odpowiedzialności karnej;

- uszczegółowienie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych trybu i sposobu kontroli prowadzonych na podstawie tej ustawy, przez: wprowadzenie zasady składania przez pracowników niepełnosprawnych zeznań pod rygorem odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, a także nadanie upoważnionym pracownikom PFRON uprawnień do kontroli zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w formie telepracy oraz do sprawdzania tożsamości pracodawców i zatrudnianych przez nich osób, których wynagrodzenia są, lub mają zostać, objęte dofinansowaniem;
- ustalenie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych zasad prowadzenia ewidencji zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w sposób pozwalający na ustalenie źródeł pochodzenia środków oraz rodzajów wydatków, na jakie zostały one przeznaczone, a także powiązanie stanu ewidencyjnego z faktycznym zasobem środków finansowych oraz zweryfikowanie, czy pracodawca spełnił obowiązek przeznaczenia odpowiedniej części środków na indywidualne programy rehabilitacji i pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych, a także czy dokonał zwrotu niewykorzystanych środków zgodnie z art. 33 ust. 4c ustawy o rehabilitacji;
- wprowadzenie do wzoru wniosku o dofinansowanie Wn-D, określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych rubryki przewidującej podanie informacji o posiadanym przez wnioskodawcę statusie jednostki budżetowej.

Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne

**Departament Pracy,
Spraw Społecznych
i Rodziny**

P/17/044

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy ośrodki adopcyjne prawidłowo i skutecznie realizują zadania związane z postępowaniem adopcyjnym.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne objęły razem 23 jednostki, w tym: siedem urzędów marszałkowskich; sześć regionalnych ośrodków polityki społecznej (ponadto jeden ROPS, funkcjonujący w strukturze urzędu marszałkowskiego został zbadany w ramach kontroli tego urzędu); 10 ośrodków adopcyjnych (ponadto pięć ośrodków adopcyjnych funkcjonujących w strukturze ROPS zostało zbadanych w ramach kontroli ROPS).

PROBLEM

Rodzina jest podstawowym środowiskiem, w którym żyje człowiek. Szczególnie duże znaczenie ma rodzina ze względu na wychowanie dzieci. Nie zawsze jednak, chociażby z powodów losowych lub niewydolności wychowawczych, rodzina naturalna jest w stanie właściwie pełnić powierzoną jej rolę. Zasadniczym celem przysposobienia (adopcji) jest stworzenie stabilnego środowiska rodzinnego dla dziecka pozbawionego opieki biologicznych rodziców. Jednocześnie adopcja wychodzi naprzeciw niespełnionym pragnieniom osób, które z różnych powodów nie mogą mieć własnych dzieci. W wyniku adopcji między przysposobionym dzieckiem i rodzicami tworzy się prawny stosunek pokrewieństwa.

Liczba adopcji w Polsce od lat utrzymuje się na stałym poziomie. W okresie objętym kontrolą ośrodki adopcyjne zakwalifikowały rocznie do przysposobienia krajowego ok. 2,5 tys. dzieci, a dodatkowo ok. 300 dzieci skierowano do adopcji zagranicznej.

Procedury adopcyjne – kwalifikowanie dzieci do adopcji oraz dobór rodziców – prowadzą publiczne i niepubliczne ośrodki. Monitorowanie realizacji tych procedur należy do zadań marszałka województwa. Organizowanie i finansowanie ośrodków, jako zadanie zlecone, realizuje marszałek województwa, a kontrolę sprawuje zarząd województwa.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

10. Praca. Zabezpieczenie społeczne. Rodzina

SYNTEZA

W ocenie NIK w objętych kontrolą ośrodkach adopcyjnych – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – realizacja zadań obejmujących krajowe i międzynarodowe postępowania adopcyjne przebiegała nie w pełni zgodnie z przepisami ustawowymi. W 11 z 15 skontrolowanych ośrodków adopcyjnych stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, zarówno w kwalifikowaniu dzieci do adopcji, jak i doborze rodziców. Chociaż skala ich nie była duża, w indywidualnych przypadkach mogły mieć wpływ na przebieg procesu adopcji. Marszałkowie skontrolowanych województw prawidłowo realizowali powierzone im zadania dotyczące m.in. organizacji, finansowania oraz kontroli pracy ośrodków adopcyjnych, jednak w trzech z nich nie funkcjonował należycie system monitorowania działalności tych placówek.

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

Zarządzanie systemem adopcyjnym w Polsce utrudnia fakt, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie uruchomiło ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego (Centralnej Aplikacji Statystycznej) do obsługi procedur adopcyjnych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

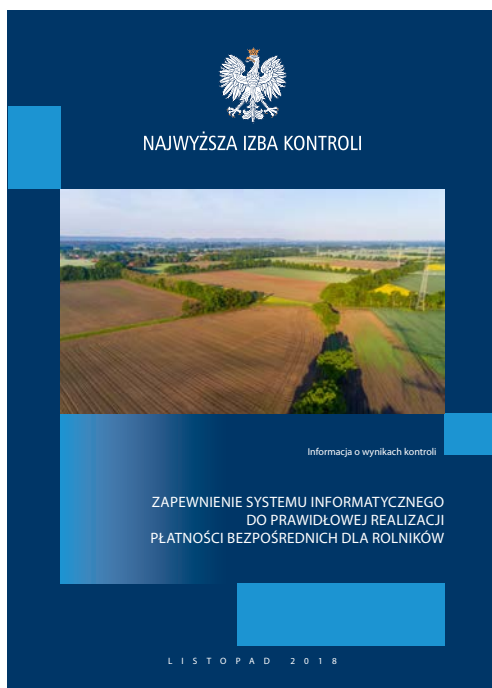
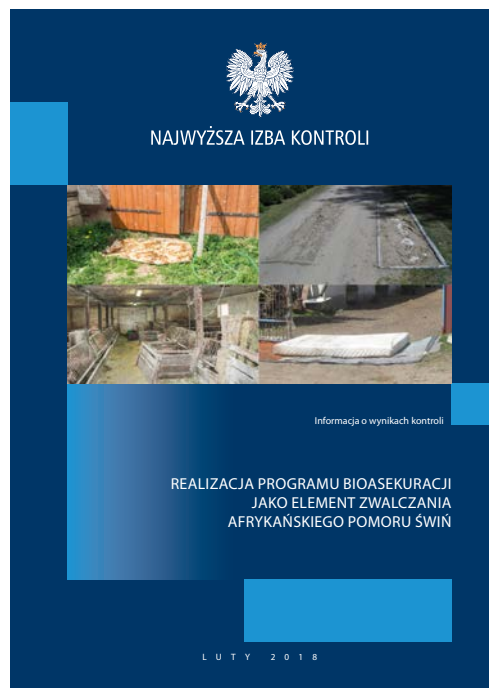
- W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań zmierzających do przeprowadzenia, we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, analizy rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie mechanizmów sprzyjających korupcji w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych oraz wprowadzenia niezbędnych zmian prawnych lub organizacyjnych.
- Do wojewodów oraz marszałków województw NIK wniosła o zintensyfikowanie działań kontrolnych i nadzorczych w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności ośrodków adopcyjnych związanych z naruszaniem terminowości procedur dotyczących kwalifikowania dzieci do adopcji oraz doboru rodziców.
- W przypadku ośrodków adopcyjnych wniosek Izby odnosił się do dostosowania godzin pracy i prowadzenia szkoleń do potrzeb kandydatów na rodziców adopcyjnych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań mających na celu:

- wprowadzenie jednolitych standardów pracy ośrodków adopcyjnych;
- wprowadzenie obowiązku uczestnictwa pracownika urzędu marszałkowskiego w posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych w ośrodku adopcyjnym dotyczących kwalifikacji dziecka do przysposobienia, kwalifikacji kandydatów do przysposobienia dziecka oraz doboru rodziny adopcyjnej;
- w przypadku wydania negatywnej opinii kwalifikacyjnej wprowadzenie obowiązku jej uzasadnienia;
- określenie drogi odwoławczej od niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki adopcyjne wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych;
- uregulowanie uznawalności świadectw ze szkoleń na rodziców adopcyjnych oraz opinii kwalifikacyjnych wydawanych przez różne ośrodki adopcyjne;
- wprowadzenie obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych dotyczących pracy ośrodków adopcyjnych, tj. liczby dzieci zgłoszonych do adopcji oraz liczby oczekujących kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Rolnictwo Rozwój wsi



VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

11. Rolnictwo. Rozwój wsi

11. Rolnictwo. Rozwój wsi

Problematyka związana z rolnictwem jest przedmiotem stałego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, która rokrocznie przeprowadza co najmniej kilka kontroli dotyczących najbardziej istotnych i aktualnych zagadnień z zakresu polityki rolnej. W 2018 r. NIK skontrolowała obszary dotyczące zarówno produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej. Kontrolerzy zbadali także zagadnienia z zakresu realizacji dopłat bezpośrednich dla rolników, które są istotnym elementem wpływającym na kondycję polskiego rolnictwa i sytuację ludzi mieszkających na wsi. NIK w trosce o sprawną i rzetelną realizację tych płatności podjęła kontrolę *Zapewnienia systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników*. W toku kontroli ustalono, że system informatyczny ARiMR służący do obsługi procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności dla producentów rolnych nie był kompletny, w pełni sprawny ani wydajny. Dodatkowo Agencja uzależniła się w wysokim stopniu od wykonawcy tego systemu informatycznego, co skutkowało wysokimi wydatkami na jego utrzymanie i rozwój. W sytuacji wycofania się wykonawcy ze świadczenia usług rozwoju i utrzymania systemu zagrożona mogłaby być prawidłowa realizacja płatności bezpośrednich dla rolników, na co Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę w informacji o wynikach kontroli.

W tej sytuacji, zdaniem NIK, rozwiązaniem będzie ograniczenie stopnia zależności ARiMR od wykonawcy w zakresie rozwoju i utrzymania systemu informatycznego, w tym pełne wdrożenie dekompozycji tego systemu wraz z przejęciem usług utrzymania go. Ponadto Prezes ARiMR powinien zbudować własne zaplecze kompetencyjne w zakresie utrzymania i rozwoju wykorzystywanych systemów i narzędzi informatycznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę na fakt marginalnego wykorzystania przez rolników aplikacji eWniosek w kampaniach związanych z dopłatami w latach 2015-2017 r., przy jednocześnie znaczącym wzroście nakładów na opracowanie i modyfikację tej aplikacji – z 1,4 mln zł (dla kampanii 2015 r.) do 5,5 mln zł (dla kampanii 2017 r.). Spowodowane to było przede wszystkim trudnościami z obsługą aplikacji przez rolników i doradców z ośrodków doradztwa rolniczego, jak również z czasowym ograniczeniem przez ARiMR pełnej dostępności eWniosku. W związku z tym NIK zwróciła się do Prezesa ARiMR o wzmocnienie działań mających na celu upowszechnienie korzystania wśród rolników z tego narzędzia podczas kolejnych kampanii związanych z płatnościami bezpośrednimi.

W sferze związanej z hodowlą zwierząt i produkcją rolną w 2018 r. jednym z poważniejszych problemów było ryzyko rozprzestrzenienia się afrykańskiego pomoru świń i związane z tym zagrożenia dla hodowców i polskiej gospodarki. NIK, dostrzegając wagę tego zagadnienia, już w 2017 r. zbadła *Realizację programu bioasekuracji jako elementu zwalczania afrykańskiego pomoru świń*. Z wynikami tej kontroli opinia publiczna mogła się zapoznać na początku 2018 r.

Chociaż afrykański pomór świń (ASF) nie jest groźny dla człowieka, to jako jedna z najbardziej niebezpiecznych chorób zwierzęcych ma negatywny wpływ na rolnictwo. Głównie bioasekuracja jest skuteczną metodą ochrony trzody chlewnej, a jedną z podstawowych przyczyn występowania tej choroby w stadach świń jest nieprzestrzeganie zasad biobezpieczeństwa. Ze względu na szczególne zagrożenie dla produkcji świń w Polsce i negatywne skutki dla krajowej gospodarki NIK uznała za niezbędne podjęcie zdecydowanych działań na rzecz zwalczania i uwolnienia Polski od choroby ASF. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinien podjąć działania przeciwpizootyczne, wyprzedzające wystąpienie wirusa na nowych obszarach. Minister powinien również wzmocnić Inspekcję Weterynaryjną, gdyż to ten organ nadzoruje stan zabezpieczeń przeciwpizootycznych w stadach świń. Lekarze weterynarii powinni zaś rygorystycznie egzekwować wymogi ochrony biologicznej od wszystkich właścicieli gospodarstw utrzymujących trzodę chlewną. Prawie wszystkie wnioski NIK w z tej kontroli zostały w 2018 r. zrealizowane.

Również na początku 2018 r. opinia publiczna mogła zapoznać się z wynikami kontroli NIK w zakresie hodowli roślin i produkcji roślinnej. Najwyższa Izba Kontroli przyjrzała się *Funkcjonowaniu spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej*.

Spółki hodowli roślin powinny być ważnym elementem we wdrażaniu postępu biologicznego w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej. Jednakże, jak pokazała kontrola NIK, 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 uległy pogorszeniu. Przyczyną takiego stanu rzeczy było systematyczne ograniczanie dofinansowania hodowli roślin ze środków publicznych oraz działania globalnych koncernów chemiczno-nasiennych na polskim rynku, przy niedostatecznej promocji i rozpowszechnieniu potencjału

hodowlanego spółek oraz kwalifikowanego materiału siewnego w praktyce rolniczej. NIK stwierdziła, że dla zapewnienia strategicznego znaczenia spółek wskazane jest podjęcie działań mających na celu jak najpełniejsze wykorzystanie oraz wypromowanie efektów ich prac hodowlanych.

Jednym z działań realizowanych w ramach Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 jest LEADER, czyli program wspierany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stymulujący rozwój lokalny, kierowany przez miejscową społeczność. LEADER to narzędzie rozwoju obszarów wiejskich, które ma pomóc włączyć mieszkańców wsi w proces oddolnego podejmowania decyzji i działań mających na celu poprawę jakości ich życia. NIK zbadała wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018. Kontrola wykazała, że urzędy marszałkowskie i lokalne grupy działania były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań związanych z wdrażaniem działania LEADER. Samorządy województw przestrzegały obowiązujących przepisów i procedur przy wyborze lokalnych strategii rozwoju. Jednak w dwóch urzędach marszałkowskich stwierdzono przypadki niedochowania należytej rzetelności w tym zakresie.

NIK skonstatowała, że system wdrażania inicjatywy LEADER jest skomplikowany, uregulowany w obszernych, niejasnych i podlegających częstym zmianom przepisach prawa unijnego i krajowego. Dodatkowo jest regulowany licznymi wytycznymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, procedurami, instrukcjami i formularzami opracowywanymi przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Każda Lokalna Grupa Działania przeprowadza nabory wniosków o przyznanie pomocy na podstawie własnej procedury wyboru i oceny operacji, stanowiącej załącznik do umowy ramowej. Skomplikowany i zbiurokratyzowany system wdrażania inicjatywy LEADER generuje kolejne bariery, które prowadzą do długotrwałej weryfikacji dokumentacji z naborów wniosków o przyznanie pomocy przez zarządy województw i w rezultacie do późniejszego zawierania umów z beneficjentami.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/17/045/KRR)*
2. *Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń (P/17/046/KRR)*
3. *Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników (P/17/113/KRR)*
4. *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018 (P/18/080/LLU)*

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

Kontrolą objęto osiem jednostek, w tym: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) oraz sześć spółek hodowli roślin, w których prawa z udziałów wykonywała ANR.

PROBLEM

Zmiana systemów produkcji rolnej, przetwarzania i dystrybucji produktów rolnych oraz oczekiwań rynku wymusza poszukiwanie odmian o specyficznych cechach, które umożliwiają łatwiejszy zbiór, lepsze przechowywanie, odmian charakteryzujących się wyższą zawartością pożądaných składników, lepszym wyglądem, trwałością itp. Postęp biologiczny jest obecnie uważany za najważniejszy czynnik oddziałujący na wzrost efektywności ekonomicznej rolnictwa, zarówno z punktu widzenia ilości, jak i jakości produktów rolnych. Jest najtańszym środkiem produkcji. Jednak poziom upowszechnienia postępu biologicznego w polskim rolnictwie jest znacznie niższy niż w krajach zachodnioeuropejskich. Marginalizacja lub likwidacja krajowej hodowli może oznaczać napływ odmian niedostosowanych do warunków klimatycznych, pogorszenie zdrowotności odmian, wzrost cen nasion i osłabienie konkurencyjności polskiego rolnictwa.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

11. Rolnictwo. Rozwój wsi

Hodowla twórcza roślin w Polsce prowadzona jest głównie w ośmiu spółkach hodowli roślin. Działalność tych podmiotów, prowadzących własne programy hodowlane w oparciu o odmiany dostosowane do regionalnych warunków uprawy i klimatycznych Polski, ma wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe kraju i stabilizację cen materiału nasienneho.

Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1995 r. zaprzestało dofinansowania hodowli zachowawczej roślin rolniczych, a od 1998 r. hodowli zachowawczej roślin ogrodniczych. W 2008 r., ze względu na niezgodność z przepisami UE, zaprzestano również dofinansowania hodowli twórczej w spółkach hodowli roślin. Państwo, po zaprzestaniu dotowania z budżetu hodowli prowadzonej w spółkach, nie miało wpływu na stan zaawansowania hodowli twórczej oraz poziom produkcji kwalifikowanego materiału siewnego.

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-nasennych, przy niedostatecznej promocji i upowszechnieniu potencjału hodowlanego spółek oraz kwalifikowanego materiału siewnego w praktyce rolniczej.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i zaprzestaniu od 2008 r., po okresie przejściowym, dofinansowania hodowli twórczej roślin ze środków budżetowych oraz wsparcia finansowego spółek ze środków Agencji Nieruchomości Rolnych, w latach 2008-2010 rejestrowano średniorocznie 36 odmian roślin tych spółek. W 2011 r. nastąpił blisko 40-procentowy spadek rejestracji i ten niższy poziom wynoszący średnio w roku 22 odmiany utrzymuje się nadal.

W latach 2014-2016 udział zagranicznych odmian w krajowym rynku nasiennym wynosił w przypadku roślin zbożowych średnio 51,1%, ziemniaków 70,2%, a udział wyhodowanych przez spółki odmian tych roślin odpowiednio 29,1% i 14,2%. Niski był także udział spółek w obrocie kwalifikowanym materiałem siewnym, który wynosił średnio 9,7% rocznego obrotu krajowego.

W latach 2014-2016 udział kwalifikowanego materiału siewnego zbóż i ziemniaków w zasiewach klasyfikował Polskę na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej i nie zapewniał wymaganego przez prawidłową agrotechnikę odnowienia tego materiału.

Gospodarka finansowa i majątkowa spółek na ogół prowadzona była prawidłowo. Podkreślić należy, że w latach 2014-2016 uległa pogorszeniu sytuacja finansowa spółek, 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 pożądaných 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.

Nieosiągnięcie poprawy skuteczności funkcjonowania spółek wynikało również z okoliczności nie zawsze zależnych od nadzorujących podmiotów. Przy formułowaniu ocen NIK uwzględniła fakt, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2016 r. rozpoczął prace nad projektem „Program wsparcia hodowli roślin w Polsce”.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne, skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczyły:

- uwzględnienia 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;
- zintensyfikowania działań na rzecz promocji i upowszechnienia stosowania kwalifikowanego materiału siewnego w rolnictwie.

W przypadku Krajowego Ośrodka Wsparcia odnosili się natomiast do:

- wyznaczenia 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;
- wzmocnienia 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.

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 Kanady, USA czy Hongkongu, na które polskie firmy eksportują wieprzowinę. 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 głównie zajmowały duże 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 programu bioasekuracji oraz nadzoru nad jego realizacją, w stadach świń w województwie podlaskim w latach 2015-2016 i I półroczu 2017 r.

Określone w programie cele, a przede wszystkim cel główny, jakim było utrzymywanie świń wyłącznie w stadach o najwyższym poziomie bioasekuracji, nie zostały osiągnięte, w wyniku czego nie zapobieżono szerzeniu się wirusa ASF.

Jak 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 weterynarii w stosunku do zakresu wykonywanych przez nich zadań). Przeszkodą w realizacji programu była też rozdrobniona struktura gospodarstw i stosunkowo wysokie koszty zabezpieczeń. Aż 74% gospodarstw nie posiadało skutecznych zabezpieczeń przeciwepizootycznych.

Właścicielom gospodarstw, w ramach programu, umożliwiono dobrowolną rezygnację z utrzymywania świń i zapewniono za to rekompensatę. Jednak niewielu posiadaczy świń skorzystało z tej możliwości, a liczba zlikwidowanych stad świń w wyniku niespełniania wymogów programu bioasekuracji była niewielka.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

11. Rolnictwo. Rozwój wsi

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 świny, 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 świny. 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, mimo 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 świny, 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 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 przeciwepidemiotycznych wyprzedzających wystąpienie wirusa na nowych obszarach oraz rozważenie objęcia programem bioasekuracji terytorium całego 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.

Wnioski skierowane do Głównego Lekarza Weterynarii dotyczyły:

- zwiększenia nadzoru nad powiatowymi lekarzami weterynarii realizującymi program bioasekuracji oraz wyegzekwowanie prowadzenia przez nich prawidłowych rejestrów podmiotów utrzymujących trzodę chlewną;
- rygorystycznego egzekwowania wymogów bioasekuracji od wszystkich właścicieli gospodarstw utrzymujących trzodę chlewną.

Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników**Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi****P/17/113****CEL KONTROLI**

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) zapewniła system informatyczny służący do obsługi wniosków o dopłaty w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (SIA) oraz prawidłowo realizowała płatności.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie.

PROBLEM

Dopłaty w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, określane jako płatności bezpośrednie, są najbardziej powszechnym instrumentem wsparcia obszarów wiejskich. Po przystąpieniu Polski do UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ponad 1,3 mln polskich rolników zostało objętych tym wsparciem.

Zadania w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, tj. przyjmowanie wniosków o pomoc, przyznawanie płatności oraz wypłatę środków finansowych, wykonuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, za pośrednictwem której w ramach tego systemu w latach 2004-2017 wypłacono 157,4 mld zł.

Do obsługi programów pomocowych ARiMR wykorzystuje pięć głównych systemów informatycznych, z których cztery zostały wytworzone i były utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych.

Od kampanii 2015 r., w ramach okresu programowania 2015-2020 WPR – z uwagi na zmienione warunki przyznania jednolitej płatności obszarowej, ARiMR jako agencja płatnicza realizowała 16 nowych schematów wsparcia bezpośredniego. Obowiązek realizacji nowych schematów wsparcia bezpośredniego wymusił dostosowanie Systemu Informatycznego Agencji do zmienionych zasad oraz wymagań.

Użytkowany od ponad 10 lat system informatyczny wymagał daleko idących zmian architektury i technologii. Dlatego w 2015 r. rozpoczęto budowę nowego systemu informatycznego SIA. Zmiana ta była realizowana w ramach Strategii IT ARiMR na lata 2014-2020. Jej celem było przede wszystkim umożliwienie dalszej rozbudowy i modyfikacji systemów informatycznych Agencji w zakresie niezbędnym dla nowych działań, które realizowane będą w latach 2014-2020. Poza zmianą architektury i technologii systemu podjęto działania w celu zapewnienia odpowiedniej łączności między poszczególnymi siedzibami ARiMR, odpowiedniej jakości środowiska serwerowego i systemowego, wdrożono mechanizmy bezpieczeństwa i zapewnienia ciągłości działania. Przyjęto założenie, że zasoby systemowe Agencji będą utrzymywane we własnym środowisku informatycznym.

SYNTEZA

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w okresie objętym kontrolą nie zapewniła sprawnego i wydajnego systemu informatycznego SIA do obsługi wniosków o płatności bezpośrednie dla rolników. Nie osiągnięto docelowej, kompletnej architektury tego systemu. Prawidłową obsługę wniosków i realizację płatności bezpośrednich dla rolników w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. oraz rozpoczętej kampanii 2017 r. zapewniono poprzez wprowadzenie szczególnej organizacji pracy.

Agencja nie zrealizowała niektórych założeń przyjętej w 2014 r. Strategii IT na lata 2014-2020. Strategia nie była aktualizowana i nie została dostosowana do zmienionej, ogólnej strategii ARiMR na lata 2016-2020 oraz nie uwzględniała budowy kompetencji w oparciu o własny ośrodek tworzenia oprogramowania. Nie zoptymalizowano modułu informacji geoprzestrzennej, a systemy hurtowni danych oraz nowy system identyfikacji i rejestracji zwierząt (eIRZ) nie zostały wdrożone. Skutkowało to niewystarczającą wydajnością systemu informatycznego SIA oraz utrudnieniami w zakresie raportowania.

ARiMR zmieniła natomiast technologię i architekturę systemu informatycznego SIA. Zgodnie z założeniami strategii wdrożone zostały systemy IACSplus, eWniosek, a prace projektowe dotyczące Zintegrowanego Systemu Kontroli uruchomiono w grudniu 2017 r.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

11. Rolnictwo. Rozwój wsi

Agencja, pomimo trudności z egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcą mającym zapewnić rozwój i utrzymanie SIA, doprowadziła do uruchomienia i takiego utrzymania ciągłości pracy systemu, aby można było przeprowadzić weryfikację wniosków i realizację płatności. Egzekwowanie postanowień umów było podporządkowane nadrzędnemu celowi – terminowej realizacji płatności i zachowaniu ciągłości pracy systemu informatycznego SIA.

Agencja prawidłowo zabezpieczyła w umowach swoje interesy w zakresie autorskich praw majątkowych do systemów i aplikacji oraz kodów źródłowych, a także praw do modyfikacji i rozbudowy systemu informatycznego SIA. Konsekwentnie realizowała też koncepcję zapewnienia własnej infrastruktury sprzętowej.

Podczas realizacji umów pojawiły się natomiast problemy, które wskazywały na niepełne zabezpieczenie interesów Agencji odnośnie do zasad realizacji rozwoju oprogramowania użytkowego i jego wdrożenia. ARiMR zmuszona była akceptować warunki dotyczące terminów wprowadzania zmian w systemie informatycznym SIA oraz wyceny realizowanych usług narzucone przez wykonawcę.

Agencja weryfikowała jakość świadczonych usług utrzymania systemu informatycznego SIA. Mimo tego wydajność systemu była niezadowalająca i wymagała wprowadzania ograniczeń liczby pracowników w biurach powiatowych ARiMR jednocześnie obsługujących wnioski o płatności bezpośrednie.

ARiMR, za pomocą systemu informatycznego SIA, prawidłowo obsługiwała wnioski oraz zrealizowała płatności bezpośrednie poprzez wprowadzenie szczególnej organizacji pracy – tryb dwuzmianowy i praca w dni wolne.

Wydatki na rozwój i utrzymanie systemu informatycznego SIA w latach 2015-2017 zostały obniżone z 2,1 mln zł do 0,5 mln zł, tj. o 75%.

Prawidłowo zostały przeprowadzone przez Agencję postępowania o zamówienia publiczne w zakresie usług rozwoju i utrzymania systemu informatycznego SIA. Płatności bezpośrednie zrealizowano zgodnie z przepisami prawa.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Prezesa AMIR o:

- określenie w Strategii IT działań na rzecz ograniczenia stopnia zależności ARiMR od wykonawcy w zakresie rozwoju i utrzymania SIA, w tym planu wdrożenia dekompozycji systemu wraz z przejęciem usług utrzymania SIA i zwiększenia wydajności systemu;
- priorytetowe potraktowanie kwestii budowy własnych kompetencji dotyczących utrzymania i rozwoju systemów informatycznych, co w konsekwencji ma doprowadzić do uniezależnienia się od wykonawców zewnętrznych;
- prowadzenie działań w celu podtrzymania powszechnego korzystania z eWniosku w kolejnych kampaniach płatności bezpośrednich.

Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018

Delegatura w Lublinie

P/18/080

CEL KONTROLI

Ocena, czy środki publiczne przeznaczone na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 zostały prawidłowo rozdysponowane.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w sześciu urzędach marszałkowskich (w Lublinie, Białymstoku, Krakowie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu) oraz 12 lokalnych grupach działania.

Wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej I/17/003/LLU przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego i w Białkopodlaskiej Lokalnej Grupie Działania.

PROBLEM

Jednym z działań realizowanych w ramach PROW 2014-2020 jest LEADER, tj. wspierany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Ustalenia kontroli *Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER*

w województwie lubelskim w latach 2015-2017 (I/17/003) wskazywały na istnienie wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w podmiotach wdrażających działanie LEADER (samorządach województwa) oraz lokalnych grupach działania (LGD), tj. stowarzyszeniach realizujących lokalne strategie rozwoju (LSR), polegających na niezgodnym z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17.12.2013 r. (...) (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności i nierzetelnym rozpatrywaniu przez zarząd województwa wniosków LGD o wybór LSR, wyboru operacji realizujących cele LSR, ograniczanie dostępu do członkostwa w LGD, niegospodarnego wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na finansowanie działalności LGD. Dysponowanie środkami z inicjatywy LEADER było przedmiotem zainteresowania CBA. LEADER to narzędzie rozwoju obszarów wiejskich, które ma pomóc włączyć mieszkańców wsi w proces oddolnego podejmowania decyzji i działań mających na celu poprawę jakości ich życia. W metodzie tej społeczność lokalna to najważniejszy podmiot tego procesu. LEADER jest realizowany przez lokalne grupy działania (LGD) – stowarzyszenia, składające się z przedstawicieli władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiadają więcej niż 49% praw głosu. Działanie LEADER może być realizowane na obszarach wiejskich, przez które rozumieć należy obszar całego kraju, z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 tys. LGD opracowują, przy udziale społeczności lokalnej, lokalne strategie rozwoju, tj. dokument wskazujący m.in. kierunki rozwoju danego obszaru wiejskiego, rodzaje przedsięwzięć, w ramach planowanego budżetu. Jedna LSR powinna być realizowana na obszarze zamieszkanym przez 30-150 tys. mieszkańców oraz obejmować obszar przynajmniej dwóch gmin, których obszary stanowią, bądź zawierają, obszary wiejskie.

Zarząd województwa po dokonaniu wyboru lokalnej strategii rozwoju (LSR) w postępowaniu konkursowym zatwierdza LSR, zawierając z lokalną grupą działania umowę ramową. LGD realizuje strategię na podstawie umowy ramowej.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że urzędy marszałkowskie i lokalne grupy działania były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań związanych z wdrażaniem działania LEADER. Samorządy województw przestrzegały obowiązujących przepisów i procedur przy wyborze strategii (LSR). Jednak w dwóch urzędach marszałkowskich stwierdzono przypadki niedochowania należytej rzetelności w tym zakresie.

Lokalne grupy działania realizowały nabory wniosków zgodnie z harmonogramami, w terminach określonych w ustawie o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (RLKS). Większość z nich (11 z 13) prawidłowo przeprowadzała postępowania w sprawie wyboru projektów realizujących cele lokalnych strategii rozwoju. LGD były przygotowane organizacyjnie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2014-2020. Zgodnie z umową ramową zorganizowały i wyposażyły swoje biura, a zatrudnieni w nich pracownicy świadczyli bezpłatne doradztwo w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania.

Postępowania w sprawie oceny spełniania warunków wyboru i w sprawie wyboru LSR zostały przeprowadzone w urzędach zgodnie z regulaminem konkursu na wybór LSR. Powołane przez zarządy województw komisje dokonały wyboru LSR w przewidzianym terminie. W 2/3 skontrolowanych urzędów wybór LSR nie budził zastrzeżeń. W dwóch urzędach stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji dokumentacji złożonej przez LGD i niedoprowadzenie do jej skorygowania. Izba zauważa jednak, iż ponad 3/4 zbadanych wniosków o przyznanie pomocy zostało zweryfikowane przez zarządy województw po terminie określonym w przepisach rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR. Skutkowało to przesuwaniem się w czasie terminów zawierania umów z beneficjentami, co grozi obniżeniem, przyznanego dla LGD umowami ramowymi, wsparcia na realizację LSR z powodu nieosiągnięcia, do końca 2018 r., z przyczyn niezależnych od LGD, odpowiedniego poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych (tzw. kamieni milowych). NIK dostrzega też ryzyko zaprzestania przez niektóre LGD realizacji umów ramowych z powodu braku środków, gdyż możliwość ubiegania się o kolejne transze przyznanego im wsparcia na funkcjonowanie LGD jest uzależniona od wysokości pomocy wypłaconej już beneficjentom.

Według stanu na koniec marca 2018 r. samorządy województw zawarły z beneficjentami z obszaru działania kontrolowanych LGD 411 umów o przyznanie pomocy, odmówiły wsparcia 88 operacji, a 38 wnioskodawców wycofało wnioski. Najwięcej umów zawarto z wnioskodawcami, których operacje zostały wybrane do dofinansowania przez Rady LGD w Drohiczynie (88) i Czosnowie (75), najmniej – w Górze (7) i Myślenicach (11). Najwyższy wskaźnik wniosków, którym zarząd województwa udzielił wsparcia, w stosunku do wniosków wybranych przez Radę (i złożonych do Urzędu) wystąpił w LGD w Chodzieży (92,7%) i Hajnówce (78,6%), najniższy – w Starym Sączu i Opolu Lubelskim (po 19,7%).

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

11. Rolnictwo. Rozwój wsi

System wdrażania inicjatywy LEADER jest skomplikowany, uregulowany w obszernych, niejasnych i podlegających częstym zmianom przepisach prawa unijnego i krajowego. Dodatkowo jest regulowany licznymi wytycznymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, procedurami, instrukcjami i formularzami opracowywanymi przez ARiMR. Każda LGD przeprowadza nabory wniosków o przyznanie pomocy (WoPP) na podstawie własnej procedury wyboru i oceny operacji, stanowiącej załącznik do umowy ramowej. Skomplikowany i zbiurokratyzowany system wdrażania inicjatywy LEADER generuje kolejne bariery, które prowadzą do długotrwałej weryfikacji dokumentacji z naborów WoPP przez zarządy województw i w rezultacie do późniejszego zawierania umów z beneficjentami.

Większość lokalnych grup działania w okresie objętym kontrolą prawidłowo rozdysponowała przyznane im środki na realizację działania LEADER. Istotne nieprawidłowości, polegające na wyborze operacji niezgodnych z LSR lub Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 oraz naruszeniu zasady bezstronności przy przeprowadzaniu naborów stwierdzono w trzech LGD.

Objęte kontrolą samorządy województw prawidłowo rozdysponowały środki publiczne z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 przeznaczone na wdrażanie inicjatywy LEADER, dokonując wyboru lokalnych strategii rozwoju (LSR) zgodnie z przepisami ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności i przyznając wsparcie na funkcjonowanie lokalnych grup działania na zasadach i w wysokości określonej w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

DOBRE PRAKTYKI

- Ogłoszenia o naborze wniosków były podawane do publicznej wiadomości w szczególności przez zamieszczenie na stronie internetowej lokalnych grup działania (LGD), zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o RLKS. Dobrą praktyką było również zamieszczanie ogłoszeń w siedzibach jednostek samorządu terytorialnego na obszarze działania LGD, na ich stronach internetowych (LGD w Opolu Lubelskim).
- W LGD w Oleśnicy za dobrą praktykę NIK uznała dokonywanie indywidualnych ocen wniosków przez członków Rady LGD z wykorzystaniem aplikacji elektronicznej, która zapewniała indywidualną ocenę wniosków w oparciu o jednolite kryteria oceny, agregowanie dokonanych ocen, a przede wszystkim – sygnalizowanie rozbieżności w ocenach wniosków dokonanych przez poszczególnych członków Rady. W takich przypadkach były one przedmiotem dyskusji w trakcie posiedzenia tego organu. Wykorzystanie tej aplikacji umożliwiło skrócenie procesu wyboru operacji.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

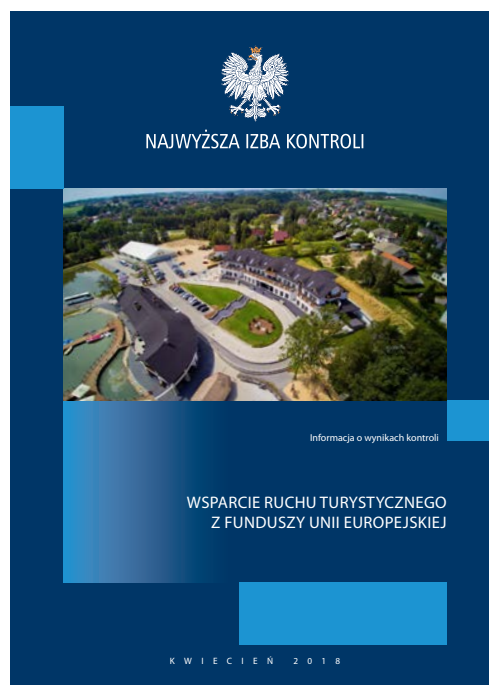
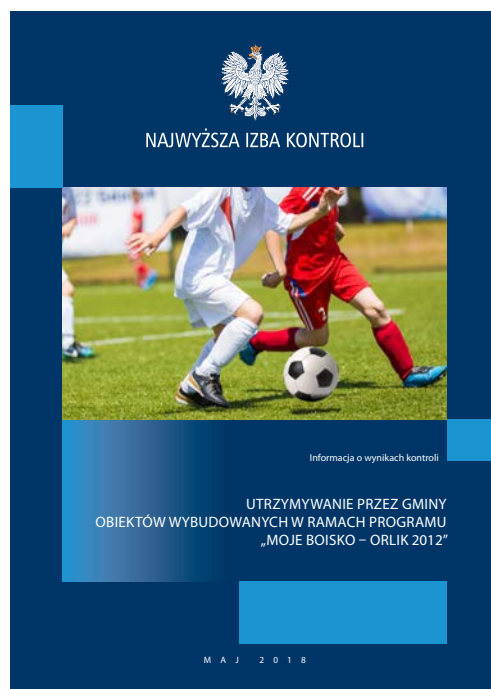
Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK skierowała wnioski o:

- rozważenie podjęcia działań zmierzających do nieobciążania lokalnych grup działania sankcjami finansowymi z powodu nieosiągnięcia kamieni milowych w sytuacji, gdy nie zrealizowały one wymaganego w umowach ramowych poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych z przyczyn od nich niezależnych;
- podjęcie działań legislacyjnych w celu umożliwienia systematycznego przyznawania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym lokalnym grupom działania, które prawidłowo realizują umowy ramowe i umowy wspierające, a opóźnienia w realizacji wskaźników osiągnięcia celu operacji lub mierników postępu wynikają z przyczyn od nich niezależnych.

Do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa NIK skierowała wniosek o dokonanie przeglądu formularzy wniosków o przyznanie pomocy oraz wydanych do nich instrukcji pod kątem ograniczenia liczby załączników do tych wniosków.

Turystyka

Kultura fizyczna



VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

12. Turystyka. Kultura fizyczna

12. Turystyka. Kultura fizyczna

Kultura fizyczna i uprawianie sportów oraz aktywny wypoczynek, jako ważne elementy życia społecznego, są jednym z obszarów, w których państwo polskie ma określone zadania do wypełnienia. W 2018 r. w tym obszarze NIK zbadała, czy państwo zapewnia odpowiednie warunki do rozwoju wyczynowego uprawiania sportów zimowych oraz czy gminy prawidłowo utrzymują obiekty wybudowane w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Natomiast w sferze związanej z turystyką i rekreacją, w ramach doraźnej kontroli koordynowanej, oceniono wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej. Była to kontrola prowadzona w Polsce przez NIK równolegle z Najwyższym Urzędem Kontroli Republiki Słowacji, który badał takie same zagadnienia na Słowacji.

Nie było strategii rozwoju zimowych sportów olimpijskich w Polsce, a Program Rozwoju Sportu do roku 2020 nie uwzględniał specyfiki wyczynowych sportów zimowych – to główna konkluzja z kontroli *Wspierania wyczynowego uprawiania sportów zimowych*. Nie istniał również stały mechanizm wsparcia łączenia kariery sportowej z edukacją i karierą zawodową, ponieważ Minister Sportu i Turystyki nie współpracował w tym obszarze z innymi resortami, szkołami wyższymi i związkami. Nie szukano efektywnie talentów sportowych i nie były one właściwie prowadzone. Niewystarczające działania Ministra w tym zakresie sprawiły, że ryzyko utraty już wyselekcjonowanych talentów sportowych było znaczne, ponieważ – co wskazały wyniki kontroli – ok. 60-70% absolwentów szkół sportowych nie kontynuuje uprawiania sportu. Zawodnicy i trenerzy kadry narodowej oraz prezesi związków sportowych w badaniu kwestionariuszowym wskazali także na wciąż niewystarczającą promocję sportów zimowych i niedostateczne wykorzystanie sukcesów sportowców w upowszechnianiu dyscyplin olimpijskich. Mimo niskich nakładów Ministra na rozbudowę infrastruktury w latach 2014-2017 następowała stopniowa poprawa infrastruktury sportowej w dziewięciu spośród 15 dyscyplin sportów olimpijskich.

Zdaniem NIK sytuację związaną z wyczynowym czy bardziej profesjonalnym uprawianiem sportowych dyscyplin zimowych może poprawić opracowanie strategii dotyczących rozwoju zimowych sportów olimpijskich i określenie priorytetowych dyscyplin sportów olimpijskich w okresie przygotowań do Zimowych Igrzysk Olimpijskich Pekin 2022, z uwzględnieniem potrzebnej infrastruktury sportowej. Konieczne jest również zintensyfikowanie działań na rzecz stworzenia systemu identyfikacji, selekcji i prowadzenia talentów sportowych oraz ułatwienia zawodnikom łączenia sportu z nauką i karierą zawodową.

Sport amatorski w Polsce to najczęściej biegi, jazda na rowerze i piłka nożna. Kilka lat po wybudowaniu służących rekreacji i amatorskiemu graniu w piłkę nożną Orlików, NIK zbadała *Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”*. Okazało się, że na 15 skontrolowanych obiektów tylko jeden był w złym stanie, trzy zaś nie miały zaplecza sanitarnego dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Te proporcje potwierdziły wyniki badań kwestionariuszowych na podstawie odpowiedzi z 1686 gmin i powiatów. Gminy w kontrolowanym okresie 2013-2017 w dostatecznym stopniu utrzymywały obiekty wybudowane w ramach Programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Niestety, połowa skontrolowanych gmin nie przeprowadzała obowiązkowych okresowych badań wybudowanych obiektów, co świadczyło o ograniczonym monitorowaniu ich stanu technicznego.

NIK wskazała, że właściwe byłoby zwiększenie nadzoru sprawowanego przez wójtów i burmistrzów nad zarządcami Orlików, jak również skrupulatne przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów, zgodnie z wymogami prawa budowlanego. Kontrolerzy uznali także za konieczne – tam, gdzie tego nie ma – dostosowanie szatni i zaplecza sanitarnego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Minister Sportu i Turystyki powinien zaś monitorować sposób wywiązywania się przez jednostki samorządu terytorialnego z zobowiązań podjętych przy realizacji inwestycji w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”.

Kolejną formą rekreacji i aktywnego spędzania czasu jest turystyka. Opinia publiczna mogła zapoznać się w kwietniu 2018 r. z ustaleniami kontroli NIK w dziedzinie turystyki, gdy Izba wraz ze swym słowackim odpowiednikiem sprawdziła *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej*. NIK stwierdziła, że w Polsce zrealizowano prawie tysiąc różnorodnych projektów, na które przeznaczono łącznie 3,6 mld zł, z czego połowę stanowiło dofinansowanie z UE. Podejmowane działania wpisywały się w założenia rzetelnie opracowanych dokumentów strategicznych. Programy, projekty oraz działania mające wpływ na osiągnięcie i utrzymanie ich efektów w większości zostały zrealizowane w stopniu niebudzącym zastrzeżeń NIK.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła w kontrolowanym obszarze uwagi dotyczące przede wszystkim lepszego wykorzystania efektów programów i projektów perspektywy finansowej 2007-2013. NIK zaleciła zintensyfikowanie działań promocyjnych i informacyjnych dofinansowanych projektów dla zwiększenia ich oddziaływania na rozwój turystyki. Instytucje zarządzające powinny także wzmoczyć aktywność w celu utrzymania oraz wykorzystania uzyskanych efektów po upływie okresu trwałości. Do tej pory większość wniosków pokontrolnych z tej kontroli została już zrealizowana lub jest w trakcie realizacji.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012” (P/17/024/KNO)*
2. *Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych (P/17/029/KNO)*
3. *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej (D/16/507/LRZ)*

**Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych
w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”**
**Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego**
P/17/024
CEL KONTROLI

Ocena, czy gminy prawidłowo utrzymują obiekty wybudowane w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 17 jednostek, w tym: Ministerstwo Sportu i Turystyki, Fundację Rozwoju Kultury Fizycznej z siedzibą w Pucku oraz 15 gmin (Domaniów, Dobroszyce, Dziadowa Kłoda, Bobrowniki, Dobrcz, Nowa Wieś Wielka, Biskupice, Brzeźnica, Czernichów, Halinów, Jabłonna, Klembów, Pobiedziska, Murowana Goślina, Luboń).

PROBLEM

Program „Moje Boisko – Orlik 2012” był istotnym punktem strategii Rady Ministrów, uruchomionym na podstawie rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w kwietniu 2009 r. Jego nadrzędnym celem było nadrobienie wieloletnich zaległości w budowie infrastruktury sportowej, przeznaczonej w głównej mierze dla dzieci i młodzieży, oraz zapewnienie społeczeństwu szerokiego i bezpłatnego dostępu do nowoczesnych obiektów sportowych. Program był finansowany z budżetu państwa przy współudziale środków pozostających w dyspozycji samorządów wojewódzkich oraz środków własnych inwestorów. Adresatem programu były jednostki samorządu terytorialnego (jst), które jako inwestor odpowiedzialne były za przeprowadzenie postępowania przetargowego i wyłonienie wykonawcy robót budowlanych. Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT) wspierało samorządy w procesie przygotowania inwestycji do realizacji, udostępniając im nieodpłatnie typowy projekt architektoniczny, wymagający jedynie adaptacji do warunków miejscowych, oraz wzór specyfikacji przetargowej. W ciągu pięciu edycji programu (lata 2008-2012) wybudowano 2604 nowoczesne kompleksy boisk sportowych w 1664 gminach. Na realizację programu wydatkowano ze środków budżetu państwa blisko 970 mln zł. Jednostka samorządu terytorialnego, która wybudowała kompleks, jest odpowiedzialna za zarządzanie nim i bieżącą administrację.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w latach 2013-2017 gminy w dostatecznym stopniu utrzymywały obiekty wybudowane w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Stan nawierzchni skontrolowanych obiektów, poza jednym, umożliwiał korzystanie z nich. W ocenie Izby problemem pozostaje dostosowanie zaplecza sanitarno-szatniowego do potrzeb osób niepełnosprawnych – 20% obiektów nie spełniało tych wymagań. Ponadto połowa skontrolowanych gmin nie przeprowadzała obowiązkowych okresowych badań wybudowanych obiektów, co świadczy o ograniczonym monitorowaniu ich stanu technicznego. Minister Sportu i Turystyki, pomimo posiadania odpowiednich uprawnień, nie nadzorował realizacji przez samorządy zobowiązań w tym zakresie.

NIK pozytywnie oceniła zatrudnienie we wszystkich skontrolowanych gminach odpowiednio przygotowanych animatorów, jak również zapewnienie bezpłatnego i nieograniczonego dostępu do obiektów wybudowanych w ramach tego programu. Pochodziły one z dwóch ogólnopolskich projektów Animator – Moje Boisko – Orlik 2012 oraz Lokalny Animator Sportu, których operatorami w latach 2013-2016 byli kolejno Zarząd Główny Szkolnego Związku Sportowego (ZG SZS) i Fundacja Rozwoju Kultury Fizycznej (Fundacja).

Nadzór Ministra nad realizacją zadań przez tych operatorów był nieskuteczny. Minister, pomimo wystąpienia nieprawidłowości polegających na zawyżeniu kosztów wynagrodzeń osób obsługujących projekt w 2013 r., nie wymagał od ZG SZS składania raportów cząstkowych z realizacji zadania oraz ostatecznie zatwierdził jego rozliczenie. Z kolei Fundacja, w latach 2014-2016, nieprawidłowo wydatkowała środki w wysokości 0,9 mln zł, uzyskane z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Nieprawidłowości polegały na wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, naruszeniu przepisów prawa zamówień publicznych oraz niegospodarnym wydatkowaniu środków. NIK zwróciła uwagę, że w przypadku Fundacji Minister, na podstawie jej statutu, posiadał dodatkowe uprawnienia właścicielskie, które nie zapobiegły wystąpieniu tych nieprawidłowości.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

12. Turystyka. Kultura fizyczna

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazały na potrzebę podjęcia stosownych działań przez Ministra Sportu i Turystyki, który zdaniem NIK powinien:

- monitorować sposób wywiązywania się przez JST z zobowiązań podjętych przy realizacji inwestycji w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”;
- zwiększyć nadzór nad realizacją zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, w szczególności realizowanych w danym roku przez operatora zadania „Lokalny Animator Sportu”.

W celu zapewnienia prawidłowego utrzymania obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012” w ocenie NIK burmistrzowie i wójtowie powinni:

- przeprowadzać okresowe obowiązkowe kontrole stanu technicznego Orlików wynikające z prawa budowlanego oraz poprawić stan techniczny wadliwych elementów obiektów;
- zwiększyć nadzór nad zarządcą Orlika;
- dostosować zaplecze sanitarno-szatniowe do potrzeb osób niepełnosprawnych.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W jednym przypadku skierowano zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej, w związku z bezumownym odprowadzaniem ścieków w latach 2013-2015 z kompleksu boisk Orlik w Dobrczu do gminnej sieci kanalizacyjnej.

Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych

**Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego**

P/17/029

CEL KONTROLI

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy państwo zapewnia odpowiednie warunki do rozwoju wyczynowego uprawiania sportów zimowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 15 jednostek, w tym: Ministerstwo Sportu i Turystyki, Polski Komitet Olimpijski, Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie, dwa Ośrodki Przygotowań Olimpijskich Centralnego Ośrodka Sportu w Szczyrku i w Zakopanem, trzy gminy (Duszniki-Zdrój, Grybów, Tomaszów Mazowiecki), siedem polskich związków sportowych (Polski Związek Narciarski, Polski Związek Hokeja na Lodzie, Polski Związek Biathlonu, Polski Związek Sportów Saneczkowych, Polski Związek Łyżwiarstwa Szybkiego, Polski Związek Łyżwiarstwa Figurowego, Polski Związek Curlingu).

PROBLEM

W latach 2012-2013 spadła liczba zawodników uprawiających wyczynowe sporty zimowe z 8437 do 8357. W 2014 r. w klubach sportowych sporty zimowe uprawiało tylko 1,4%, a w 2016 r. 1,3% ćwiczących. Spowodowane to było m.in. brakami w infrastrukturze (w 2014 r. istniało 13 skoczni narciarskich, 77 lodowisk krytych sztucznie mrożonych, 79,9 km tras narciarskich zjazdowych i 173,4 km tras narciarskich biegowych, posiadających homologację). Po zakończeniu Igrzysk Olimpijskich (IO) Soczi 2014 nie powstała strategia rozwoju zimowych dyscyplin sportów olimpijskich oraz infrastruktury sportowej, opóźniane były decyzje o realizacji inwestycji oraz o wyborze ich lokalizacji. Ograniczeniem w rozwoju tych sportów mogą być zbyt niski poziom finansowania szkolenia zawodników kadry narodowej (kn) oraz inwestycji, a także niewystarczająca promocja sportów zimowych w mediach. Skutkiem powyższej sytuacji może być niezapewnienie optymalnych warunków szkoleniowych i infrastrukturalnych dla zawodników kn, niska liczba medali i miejsc 4-8 na IO, Mistrzostwach Świata i Mistrzostwach Europy, uzyskiwanie osiągnięć medalowych tylko przez kilku zawodników oraz brak ich następców.

Na stan zimowych sportów wyczynowych ma także wpływ niska popularność uprawiania sportów zimowych w Polsce. Zainteresowanie sportami zimowymi nie przekłada się na liczbę uprawiających te sporty. Zgodnie z wynikami badania TNS Polska pn. „Polacy i sporty zimowe, w 2014 r.” tylko 7% Polaków uprawiało sporty zimowe, z tego najwięcej, bo 75%, wskazało, że jeździ na nartach i 26% na łyżwach. Natomiast prawie połowa Polaków (47%) interesuje się sportami zimowymi, w tym 27% kobiet i 67% mężczyzn.

SYNTEZA

W ocenie NIK w latach 2014-2017 Minister Sportu i Turystyki, pomimo przekazania ponad 152 mln zł, nie zapewnił odpowiednich warunków do rozwoju wyczynowych sportów zimowych. Przełożyło się to na spadek wyników polskich reprezentantów na międzynarodowych zawodach, w tym uczestniczących w Zimowych Igrzyskach Olimpijskich w Pjongczangu w 2018 r. Zdobyli oni w porównaniu z poprzednimi igrzyskami trzykrotnie mniej medali, zdecydowanie mniejszą liczbę punktów i zajęli niższe miejsce w klasyfikacji medalowej. Tym samym nie został osiągnięty kluczowy cel ministerialnych programów na lata 2015-2017, który zakładał awans Polski w rankingach medalowych.

Wynikało to z braku strategii rozwoju zimowych sportów olimpijskich w Polsce. Istniejący Program Rozwoju Sportu do roku 2020 (Program) nie uwzględniał natomiast specyfiki wyczynowych sportów zimowych. Utrudniało to określenie potrzeb finansowych i szkoleniowych w tym obszarze. Ponadto Minister nie posiadał zinwentaryzowanej ogólnopolskiej bazy obiektów sportowych wykorzystywanych do przygotowań zawodników. Strategie rozwoju dyscyplin sportowych większości kontrolowanych związków sportowych nie były dostosowane do ww. Programu, co wynikało z braku zaakceptowanych przez Ministra wytycznych do ich opracowania, a zawierane przez Ministra umowy ze związkami nie gwarantowały osiągnięcia zakładanego celu, ponieważ Minister nie wskazał w nich wymagań i mierników jego realizacji.

W latach 2014-2017 co prawda nastąpiła stopniowa poprawa infrastruktury, w 9 spośród 15 dyscyplin sportów olimpijskich, jednakże poniesione przez Ministra nakłady na jej rozbudowę w kwocie 59,1 mln zł (ok. 14,8 mln zł rocznie) były zbyt niskie, aby zapewnić niezbędną infrastrukturę dla sportów zimowych. Nadal brakuje saneczkowego toru lodowego, tras w narciarstwie biegowym i dowolnym, biathlonie i snowboardzie. Ponadto występowały nieprawidłowości w przygotowaniu i realizacji inwestycji, wyborze wykonawców oraz wydatkowaniu dotacji.

NIK zwróciła uwagę na długotrwały proces decyzyjny w sprawie wyboru toru łyżwiarskiego do zadaszenia, który mógł wpłynąć negatywnie na przygotowania łyżwiarzy szybkich do igrzysk.

W ocenie NIK poważnym zagrożeniem dla wysokiej pozycji medalowej Polski jest ryzyko utraty talentów sportowych. Ponad połowa absolwentów szkół sportowych nie kontynuuje szkolenia i wyczynowego uprawiania sportu. Jedną z przyczyn tego stanu jest brak odpowiedniej selekcji talentów sportowych oraz zarządzania ich karierą.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki w promocji sportów zimowych w Polsce jest organizowanie przez polskie związki sportowe (PZS) na terenie Polski międzynarodowych imprez mistrzowskich, np. Mistrzostw Świata Dywizji IA w hokeju na lodzie w latach 2015-2017 oraz Otwartych Mistrzostw Europy Seniorów w biathlonie w 2017 r. Organizacja w Polsce Mistrzostw Świata i Mistrzostw Europy, we współpracy z międzynarodowymi federacjami sportowymi, Ministrem Sportu i Turystyki, Centralnym Ośrodkiem Sportu (COS) i jst, stanowi najlepszą formę promocji sportów zimowych, wpływającą na zainteresowanie Polaków, w tym dzieci i młodzieży, uprawianiem tych sportów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane przez NIK do Ministra Sportu i Turystyki dotyczyły:

- opracowania dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju zimowych sportów olimpijskich, z określeniem w nich mierników i narzędzi do monitorowania realizacji zadań wskazanych w tych dokumentach;
- określenia priorytetowych dyscyplin sportów olimpijskich w okresie przygotowań do IO Pekin 2022, z uwzględnieniem potrzebnej infrastruktury sportowej i wyposażenia specjalistycznego obiektów;
- określenia wymogów dla programów przygotowań zawodników do IO Pekin 2022, sporządzanych przez PZS w zakresie mierników;
- zintensyfikowania działań na rzecz stworzenia systemu identyfikacji, selekcji i prowadzenia talentów sportowych w celu budowania zaplecza kn oraz ułatwienia zawodnikom łączenia kariery sportowej z edukacją i karierą zawodową;
- przeprowadzenia inwentaryzacji obiektów sportów zimowych w Polsce, wykorzystywanych do szkolenia zawodników kn, w tym analizy stopnia ich wykorzystania oraz potrzeb PZS.

Wnioski do Dyrektora COS obejmowały:

- zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych i remontowych w Ośrodkach Przygotowań Olimpijskich COS (OPO), w szczególności wymagających uzgodnień technicznych z organem dozoru transportowego;
- wprowadzenie szczegółowych wytycznych kwalifikowania w COS przychodów z obiektów sportowych do przychodów z działalności podstawowej oraz z działalności innej niż podstawowa;
- sporządzenie wieloletniego planu inwestycji dla obiektów sportów zimowych oraz planu uzupełnienia braków w wyposażeniu specjalistycznym obiektów.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

12. Turystyka. Kultura fizyczna

Wnioski do Prezesów PZS wskazywały na konieczność:

- dostosowania strategii rozwoju sportów zimowych do wytycznych Ministra określonych w Kodeksie dobrego zarządzania dla PZS,
- zwiększenia nadzoru nad realizacją dofinansowanych przez Ministra zadań przygotowania zawodników kn w zakresie realizacji obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych określonych w programach Ministra.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK skierowano:

- zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych oraz art. 91a prawa budowlanego w Urzędzie Miejskim w Dusznikach-Zdroju;
- dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, w związku z naruszeniem art. 93 pkt 9 prawa budowlanego w OPO w Szczyrku;
- zawiadomienie o użytkowaniu obiektów budowlanych bez uzyskania decyzji pozwolenie na użytkowanie, w związku z naruszeniem art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 57 ust. 7 prawa budowlanego w OPO w Szczyrku.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W wyniku ustaleń kontroli NIK skierowała trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, w związku z naruszeniem art. 9 pkt 3 i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w PZHL; art. 17 ust. 1b pkt 2 tej ustawy w OPO w Szczyrku oraz art. 17 ust. 1b pkt 2, ust. 1c i ust. 4 tej ustawy w Urzędzie Miejskim w Dusznikach-Zdroju.

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 (IZ) w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, trzy urzędy marszałkowskie województw małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego pełniące funkcje IZ w ramach 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 wynikać z rozwoju turystyki, przeznaczyła na ten cel odpowiednie kwoty. 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 Programu 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 doniesień medialnych 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, inne nie były utrzymywane w należyтым stanie, pozwalającym na korzystanie z nich w pełnym zakresie przez turystów.

SYNTEZA

Działania podjęte w obszarze turystyki, w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO) województw: małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego a także Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka oraz ich efekty, w wymierny sposób przyczyniły się do wzbogacenia oferty turystycznej obszarów objętych wsparciem UE w perspektywie finansowej 2007-2013. Zrealizowano prawie tysiąc projektów, na które przeznaczono łącznie 3,6 mld zł, z czego połowę stanowiło dofinansowanie w ramach tych programów.

Inwestycje zwiększyły atrakcyjność i dostępność turystyczną trzech przygranicznych województw. Odzwierciedla to poprawa większości wskaźników GUS dotyczących turystyki w tych województwach, m.in. odnoszących się do liczby turystów czy miejsc noclegowych. Poziom realizacji programów, projektów, a także działania wpływające na osiągnięcie i utrzymanie zakładanych efektów, w większości przypadków zrealizowano w stopniu niebudzącym zastrzeżeń NIK. Wybór projektów do dofinansowania przebiegał według założeń dokumentów programowych oraz szczegółowych wytycznych w tym zakresie. Dokumenty strategiczne województw, na bazie których opracowano RPO, a następnie realizowano projekty, uwzględniały potrzeby rozwoju turystyki. Zostały one rzetelnie opracowane, po przeprowadzeniu odpowiednich diagnoz w tym zakresie.

W realizacji programów oraz w ramach dofinansowanych projektów nie ustrzeżono się jednak błędów, ograniczających pozytywne oddziaływanie udzielonego wsparcia. Odnotowano projekty, które ze względu na lokalny charakter faktycznie nie wywarły istotnego wpływu na rozwój turystyki. Przyczyniły się przede wszystkim do poprawy gminnej infrastruktury i służyły głównie mieszkańcom. Niektóre ze zrealizowanych inwestycji wykorzystywano w niewielkim zakresie, m.in. w związku z ich niewłaściwym umiejscowieniem, niezadawalającym stanem technicznym, brakiem odpowiedniego oznakowania oraz ograniczoną dostępnością. Nie wszystkie przyjęte zasady oceny wniosków sprzyjały wyborowi projektów w istotny sposób wpływających na turystykę i zwiększenie potencjału turystycznego. Dotyczyło to przede wszystkim zasad w ramach RPO Województwa Podkarpackiego – ukierunkowanych głównie na rozwój kultury, oraz zasad Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika Słowacka 2007-2013 – sformułowanych w sposób zbyt ogólny.

Realizując programy i projekty, zarówno IZ, jak i beneficjenci aktywnie współpracowali z innymi podmiotami. Podejmowali także działania promocyjne przedstawiające efekty wdrożonych projektów. Prowadząc takie działania, zarówno Wspólny Sekretariat Techniczny w Krakowie, jak i niektórzy beneficjenci nie w pełni wykorzystywali dostępne możliwości w tym zakresie. Mogło to wpływać na mniejsze zainteresowanie turystów ofertą powstałą dzięki dofinansowanym inwestycjom.

DOBRE PRAKTYKI

Dobłą praktyką, zdaniem NIK, było podjęcie współpracy w zakresie zatrudnienia osadzonych przy utrzymaniu zieleni fortecznej obiektu, dofinansowanego w ramach projektu „Zagospodarowanie zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej, etap I”.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

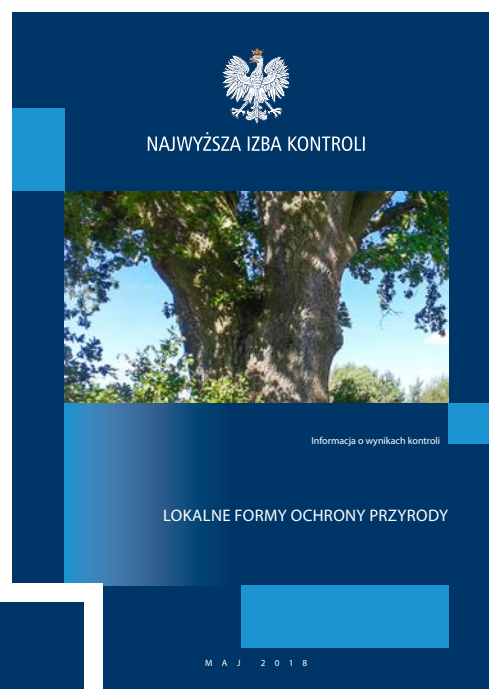
W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do IZ programami oraz do beneficjentów o:

- 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.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ustaleniami kontroli w Urzędzie Miejskim w Szczyrku Delegatura NIK w Katowicach skierowała zawiadomienie do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bielsku-Białej, dotyczące wykroczeń, o których mowa w art. 93 pkt 8 i pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Środowisko Gospodarka wodna

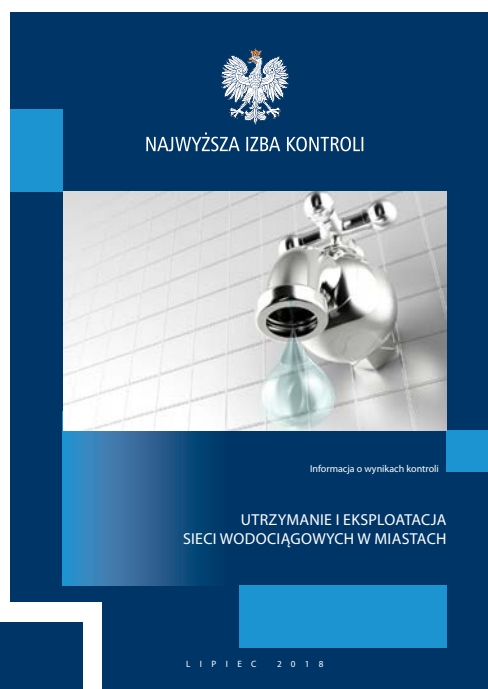


Środowisko Gospodarka wodna



Środowisko

Gospodarka wodna



VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

13. Środowisko. Gospodarka wodna

Środowisko naturalne jest niezwykle ważnym, choć na co dzień niedostrzeganym elementem życia. Jesteśmy przez nie otoczeni i nierozzerwalnie z nim związani, a człowiek zniszczył już wiele walorów przyrody i robi to nadal. Niszcząc przyrodę, najbardziej szkodzimy sami sobie, nie zdając sobie z tego sprawy. Szacunek i dbałość o środowisko naturalne, z którego zasobów czerpiemy, powinno być naszym priorytetem, ponieważ jesteśmy za nie odpowiedzialni i chcemy, by czyste powietrze i woda służyły następnym pokoleniom.

Mimo, iż sytuacja wód generalnie w skali globalnej się poprawia, to proces ten przebiega zbyt wolno, a zagrożenie niedoborem wody w niedalekiej przyszłości rośnie. Wody, które przez setki lat były dla człowieka jednym z głównych źródeł pokarmu, teraz stały się ekosystemem zagrożonym. Ochrona wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych jest ważnym obszarem wspólnotowej polityki ochrony wód oraz najpoważniejszym problemem na styku ochrony środowiska i rozwoju rolnictwa. Jednym z ważniejszych obszarów w tym zakresie była kontrola zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, które jest szczególnie istotne z uwagi na negatywny wpływ tych związków na zdrowie ludzi i zwierząt, wykorzystujących tę wodę jako pitną. Azotany i azotyny nie pozostają też bez wpływu na rozwój chorób nowotworowych. Dlatego gospodarka wodna jest przedmiotem ciągłej uwagi Najwyższej Izby Kontroli.

NIK oceniła negatywnie działania organów administracji publicznej podejmowane w celu *Zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych*. Powyższa ocena odnosiła się do oddziaływania Ministra Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na sposób i zakres wyznaczenia przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego (OSN) w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej (brakowało wówczas prawidłowego wyznaczenia wód wrażliwych i OSN). Nie uwzględniono również – przy opracowywaniu programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego w poszczególnych OSN – wszystkich wymogów określonych w przepisach prawa krajowego i w dyrektywie azotanowej, ograniczając przy tym w istotny sposób możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w tych programach środków zaradczych. Negatywnie oceniona była również realizacja obowiązku kontroli przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie działań przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego. Krytyczne uwagi NIK dotyczyły także sprawowania przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej niewystarczającego nadzoru nad realizacją przez dyrektorów RZGW postanowień dyrektywy azotanowej.

Niezależnie od oceny negatywnej NIK oceniła pozytywnie realizację postanowień dyrektywy azotanowej w czwartym cyklu jej wdrażania, a także działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejmowane w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w ich dostosowaniu do wymogów tej dyrektywy. Prawidłowe było też sprawowanie nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad realizacją zadań ARiMR i jednostek doradztwa rolniczego w zakresie wdrażania przez nie działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego.

Kolejną kontrolą gospodarki wodnej była *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich*. NIK ustaliła, że podejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody były nieskuteczne. Niektóre z nich zawierane były niezgodnie z prawem lub nierzetelnie. Większość umów na dostawę wody zawierana była niestaranie. Umowy te zawierały 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. Nieuregulowany był tryb postępowania reklamacyjnego, w tym w przypadkach niezapewnienia ciągłości dostaw wody konsumentom. Mogło to utrudnić dochodzenie roszczeń przez odbiorców wody, z tytułu niewłaściwej jakości świadczenia usług przez przedsiębiorstwa. Natomiast regulaminy dostarczania wody w zdecydowanej większości przedsiębiorstw opracowano prawidłowo.

W niemal wszystkich gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowywania, uchwalania lub okresu obowiązywania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Ponad połowa przedsiębiorstw nie wypełniała obowiązków prowadzenia okresowej kontroli obiektów i sieci wodociągowej oraz nieprawidłowo postępowała przy usuwaniu skutków awarii sieci. Nie gwarantowało to prawidłowego funkcjonowania przestarzałej i awaryjnej infrastruktury wodociągowej, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi. Zdarzały się przypadki przerzucania kosztów wynikających ze strat wody na odbiorców. Przedsiębiorstwa miały okresowo problemy z zachowaniem

odpowiednich parametrów wody i dostarczały odbiorcom wodę niedostatecznej jakości. W przypadku dostarczania wody warunkowo przydatnej do spożycia (a więc towaru niepełnej jakości, niezgodnego z umową), przedsiębiorstwa w sposób niewystarczający reagowały na potencjalne zagrożenia z tym związane oraz nie obniżały ceny, pobierając od konsumentów opłaty tak jak za towar pełnowartościowy. Większość gminnych przedsiębiorstw nie wywiązała się z ustawowego obowiązku opracowania lub przedłożenia do zatwierdzenia wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych.

W związku z licznymi doniesieniami prasowymi oraz skargami kierowanymi do Najwyższej Izby Kontroli, w których zwracano uwagę na przestarzałość i dużą awaryjność sieci wodociagowych, NIK przeprowadziła kontrolę utrzymania i eksploatacji sieci wodociagowych w miastach, która potwierdziła, że przedsiębiorstwa w różnym stopniu zabezpieczały niezawodność dostaw wody w dostatecznej ilości i pod wystarczającym ciśnieniem, tj. wydajną i bezawaryjną pracę sieci i urządzeń wodociagowych. Zły stan techniczny i zaawansowany wiek sieci wodociagowych był główną przyczyną ich licznych awarii i wysokich strat wody. W latach 2015-2017 w sieciach wodociagowych skontrolowanych przedsiębiorstw wystąpiło ponad 2000 awarii. Wskaźnik intensywności awarii we wszystkich miastach przekraczał wartość średniej krajowej, nawet 4-krotnie. W przedsiębiorstwach i urzędach miast nie podejmowano dostatecznych działań w celu zapewnienia mieszkańcom wody o wymaganej jakości, a także skutecznego ostrzegania o wystąpieniu ryzyka podaży wody niespełniającej wymagań jakościowych. Jednym z warunków zapewnienia odpowiedniej jakości wody u odbiorcy jest utrzymanie prawidłowego stanu technicznego wewnętrznej instalacji wodociagowej, za którą odpowiada zarządca nieruchomości. NIK wskazała, że w żadnym z rozporządzeń w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi nie wskazano podmiotu zobowiązanego do pobierania próbek i wykonywania badań wody z instalacji wewnętrznej w budynkach mieszkalnych, szczególnie wielorodzinnych. Burmistrzowie i prezydenci miast oraz przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjne nie wykonywali też rzetelnie obowiązku przekazywania konsumentom bieżących informacji o jakości wody wodociagowej. Kontrola wykazała też nieprawidłowości i błędy obliczeniowe w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, uchwalonych przez rady miast. W celu poprawy stanu zabezpieczenia mieszkańcom miast dostawy wody o odpowiedniej jakości, w dostatecznej ilości oraz pod wystarczającym ciśnieniem, NIK wniosowała o podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiany polegającej na nałożeniu na organy gminy obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych na realizację zadań gmin, pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej, w szczególności infrastruktury wodociagowej.

W 2018 r. kontrolą Izba objęła też *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy*, której przyczyną zaplanowania były wykazane nieprawidłowości w przeprowadzonej w latach 2013-2014 kontroli wykonywania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska. Stwierdzono wówczas nieprawidłowości w wykorzystywaniu środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, co spowodowane było wadliwą interpretacją przepisów ustawy POŚ – zmienionych w związku z likwidacją powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz włączeniem przychodów z tytułu wskazanych wyżej opłat i kar do budżetów gmin i powiatów. Największe zarzuty wykazane podczas kontroli dotyczyły m.in. sprawozdawczości, a także księgowania wydatków. Ponad 14% środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, samorządy wydały niezgodnie z przepisami. Nieprawidłowości wynikały z wadliwej interpretacji przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska zmienionych od 2010 r. w związku z likwidacją powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz z włączeniem przychodów z tytułu opłat i kar do budżetów gmin i powiatów. Interpretacje te, w formie opinii, wydawane były zarówno przez Ministerstwo Środowiska, jak i regionalne izby obrachunkowe. W ocenie NIK dopuszczenie – stosownie do tych opinii – możliwości zagospodarowania niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na cele niezwiązane z ochroną środowiska i gospodarką wodną skutkować może świadomym i zamierzonym ograniczaniem wydatkowania tych środków na ochronę środowiska.

Izba przyjrzała się również funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej podczas kontroli *Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Fundusze te stanowią, wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, istotną część systemu wspierania realizacji polityki proekologicznej państwa. Istotne jest, aby środki publiczne były efektywnie wykorzystywane na ochronę środowiska i gospodarkę wodną oraz na działalność związaną z utrzymaniem struktur funduszy. Kontrola ujawniła, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wykorzystywały w pełni efektywnie zgromadzonych środków finansowych. Stan wolnych środków skontrolowanych wojewódzkich funduszy wykazywał w latach 2014-2016 tendencję rosnącą. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyczyną kumulacji wolnych środków była niska skuteczność zarządów funduszy w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz niedostosowanie oferty do ich uzasadnionych oczekiwań i możliwości finansowych. Dodatkowo konieczność wykorzystania dotacji do końca roku utrudniała jednostkom samorządu terytorialnego planowanie i realizację zadań inwestycyjnych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

Odpady i związane z nimi zagrożenia stają się coraz poważniejszym problemem w ochronie środowiska. Zgodnie z regulacjami unijnymi Polska powinna w 2020 r. osiągnąć 50-procentowy poziom recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Po przeprowadzonej kontroli dotyczącej Realizacji zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, niepokój Najwyższej Izby Kontroli budził fakt, że w 14 z 22 badanych gmin poziom odzyskiwania takich surowców w 2016 r. zmalał w porównaniu z 2015 rokiem. NIK stwierdziła ponadto, że w połowie kontrolowanych gmin dane sprawozdawcze, w tym dane o poziomie recyklingu, były nierzetelne. Nadal dużym problemem jest składowanie odpadów komunalnych w miejscach niedozwolonych, tzw. „dzikich wysypiskach”.

Następna kontrola w tym obszarze dotyczyła *Systemu gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami*, której wyniki pokazały, że w Polsce nie funkcjonuje spójny i skutecznie działający system gospodarowania tymi odpadami. Firmy zbierające je są praktycznie poza kontrolą i nadzorem inspekcji środowiska. Dlatego nie wiadomo, jaki jest rzeczywisty poziom odzyskiwania ich w Polsce. Kontrola wykazała, że brakowało także skutecznych kampanii zachęcających do segregowania zużytych baterii, ale też dogodnie zlokalizowanych punktów, gdzie można je oddać. Źle funkcjonujący system gospodarowania zużytymi bateriami powodował, że część z nich trafiała na wysypiska śmieci. Prowadzone przez gminy działania sprowadzały się przede wszystkim do udostępniania informacji dotyczących zasad segregacji i zbierania odpadów na tablicach ogłoszeń, na stronach BIP na stronach internetowych gminy oraz kolportowania ulotek i broszur poświęconych tej tematyce.

Kraje UE powinny w 2016 r. osiągnąć minimalny, 45-procentowy poziom zbierania baterii i akumulatorów. Tymczasem w Polsce poziom zbierania – według szacunków Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wyniósł 39%. NIK zauważyła także, że dane o poziomie zebranych zużytych baterii i akumulatorów mogą być nierzetelne. Dane dotyczące ilości zebranych baterii i akumulatorów, które zamieściły w swoich sprawozdaniach podmioty wprowadzające je do obrotu, różniły się znacząco od danych wykazywanych przez firmy zbierające je. Bolączką systemu gospodarowania zużytymi bateriami był także brak rozwiązań prawnych, które powodowałyby, że punkty ich segregowania powstawałyby jak najbliżej miejsc zamieszkania. Pomimo tworzenia przez większość skontrolowanych gmin stacjonarnych punktów selektywnego zbierania odpadów (PSZOK), zbiórka zużytych baterii i akumulatorów nie udala się: w większości zbadanych gmin za pośrednictwem PSZOK nie zebrano w latach 2015-I półrocze 2017 ani jednej zużytej baterii i akumulatora. Powodem była mała dostępność PSZOK. Wyniki kontroli uprawniły Izbę do wystosowania wniosków do Ministra Środowiska o podjęcie działań w celu rozszerzenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie świadomości ekologicznej, szczególnie w lokalnych społecznościach, z równoczesnym zintensyfikowaniem kampanii edukacyjnych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu, a także wprowadzenia rozwiązań mających na celu zwiększenie liczby miejsc zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zwłaszcza zlokalizowanych w pobliżu gospodarstw domowych.

Kolejnym obszarem, na który rokrocznie NIK zwraca szczególną uwagę, jest ochrona środowiska. W 2018 r. przeprowadzono kontrolę *Lokalne formy ochrony przyrody*. Izba ustaliła, że chociaż są do tego zobowiązane, gminy niewystarczająco dbały o cenne przyrodniczo obiekty. Część z nich nie podejmowała żadnych działań, aby zabezpieczyć i właściwie oznakować pomniki przyrody czy zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Lokalnych form ochrony przyrody nie zabezpieczało w odpowiedni sposób także prawo miejscowe. Ponadto nie wiadomo było, gdzie dokładnie ani ile cennych przyrodniczo obiektów znajduje się w naszym kraju. Występowały bowiem istotne różnice w danych między centralnym rejestrem, regionalnymi rejestrami i GUS. Większość skontrolowanych gmin podejmowała niewystarczające i nieskuteczne działania w celu utrzymania na swoim terenie lokalnych form ochrony przyrody (tylko 7% skontrolowanych gmin zasłużyło na pozytywną ocenę, a aż 34% na zdecydowanie negatywną). W niemal połowie skontrolowanych gmin nie planowano i nie ponoszono wydatków związanych z utrzymaniem obiektów chronionych – gminy często nawet nie wiedziały o konieczności takich wydatków. Ponad 11% obiektów było w złym stanie, a ponad 52% miało złe oznakowanie. W urzędach gmin często brakowało nie tylko rzetelnego podejścia do problematyki ochrony cennych przyrodniczo obiektów, ale wręcz samego nią zainteresowania.

Pomimo znacznego zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat (głównie wskutek wprowadzenia bardziej restrykcyjnych wymagań dla przemysłu) jakość powietrza w Polsce wciąż dalece odbiega od przyjętych w Unii Europejskiej standardów. Zanieczyszczenie powietrza jest kolejną ważną dziedziną będącą w gestii zainteresowania NIK. W ramach tej dziedziny przeprowadzona została kontrola *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, której wyniki wykazały, że działania skontrolowanych podmiotów publicznych nie zapewniały właściwego zabezpieczenia mieszkańców i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza substancjami, takimi jak: PM10, PM2,5, B(a)P oraz NO2. Mimo większej skali działań niż w okresie objętym poprzednimi kontrolami NIK w tym zakresie, jakość powietrza na obszarze kraju w latach 2014-2017 w dalszym ciągu znacząco odbiegała od ustalonych poziomów. Przekroczenia poziomów normatywnych B(a)P, PM10 i PM2,5 występowały

w wymienionym okresie powszechnie. W latach 2014-2017 maksymalne roczne stężenia PM₁₀, PM_{2,5} i NO₂ były niemal dwukrotnie wyższe niż poziom dopuszczalny dla tych substancji. Odnotowano również przypadki, gdzie zbyt wysokie stężenie dobowe PM₁₀ występowało przez ponad połowę roku, a roczne stężenie B(a)P przekraczało ponaddwudziestokrotnie poziom docelowy. Wysoki poziom i duża skala zanieczyszczenia powietrza świadczyły w szczególności o braku skuteczności w wywiązywaniu się z obowiązków ciążących na władzach publicznych, a także o nieosiąganiu celów ochrony powietrza ustalonych w art. 85 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W związku z dalece niewystarczającą – w stosunku do potrzeb – skutecznością działań władz publicznych w sferze ochrony powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, która w Polsce jest główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza, NIK skierowała do Prezydium Sejmu wniosek w sprawie rozpatrzenia przez Sejm problemów związanych z kształtowaniem polityki ochrony powietrza na szczeblu krajowym, która powinna uwzględniać ograniczenie wykorzystania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym. W ocenie NIK należy też pilnie dokonać dogłębnego audytu adekwatności, skuteczności i efektywności dotychczasowych działań oraz osiągniętych rezultatów, ze szczególnym uwzględnieniem zasadności realizacji poszczególnych działań w zakresie ochrony powietrza oraz kompleksowości i spójności rozwiązań przyjmowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Wskazane jest też zapewnienie kompleksowej i rzetelnej koordynacji działań planowanych i realizowanych w ramach systemu ochrony powietrza.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych (P/17/006/KAP)
2. Lokalne formy ochrony przyrody (P/17/049/KSI)
3. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy (P/17/050/KSI)
4. Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych (P/17/051/KSI)
5. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (P/17/078/LKR)
6. Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (P/17/085/LL O)
7. System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami (P/17/109/LZG)
8. Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (P/17/048/KSI)
9. Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich (P/17/107/LZG)

Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych

Departament
Administracji Publicznej

P/17/006

CEL KONTROLI

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wdrożony w gminach system gospodarowania odpadami komunalnymi zapewnia osiągnięcie zakładanych rezultatów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 24 jednostki, w tym: 22 gminy (z tego: 10 gmin miejsko-wiejskich, sześć gmin miejskich i sześć gmin wiejskich) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie i Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu.

PROBLEM

Kluczową kwestią w gospodarce odpadami jest prawidłowe postępowanie z odpadami komunalnymi zgodnie z hierarchią sposobów postępowania określoną w ustawie o odpadach, czyli w pierwszej kolejności zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie przygotowanie do ponownego użycia, recykling oraz inne procesy odzysku i unieszkodliwiania.

Gminy miały obowiązek wdrożyć nowy system gospodarowania odpadami od 1 lipca 2013 r. Rozwiązania wprowadzone przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakładają całkowitą przebudowę tego systemu w celu jego uszczelnienia i usprawnienia, a w efekcie ograniczenia masy odpadów zalegających na składowiskach, bądź na tzw. dzikich wysypiskach.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

Przebudowując system, gminy wdrożyły systemowe preferencje dla selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz szereg rozwiązań techniczno-organizacyjnych dla rozwoju w ramach regionów gospodarki odpadami komunalnymi, recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji.

Do 16 lipca 2020 r. Polska jest zobowiązana do ograniczenia poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania. Poziom ten nie będzie mógł wówczas przekroczyć 35% masy odpadów wytworzonych w 1995 r. Natomiast poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, do 31 grudnia 2020 r. powinny wynieść co najmniej 50% wagowo, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych do 31 grudnia 2020 r. powinny wynieść co najmniej 70% wagowo.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w latach 2014-2016 nastąpił wzrost ilości zarówno odpadów zmieszanych, jak i zebranych selektywnie. W latach 2014-2015 ilość odebranych odpadów zmieszanych kształtowała się na podobnym poziomie, natomiast w 2016 r. odnotowano wzrost ilości tych odpadów w stosunku do roku 2015 o 4,6%. Ilość odpadów zebranych selektywnie w 2015 r. w stosunku do roku 2014 wzrosła o 23%, natomiast w roku 2016 w stosunku do 2015 r. o 17%.

SYNTEZA

Wszystkie objęte kontrolą gminy stworzyły warunki prawno-organizacyjne do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jednak nie spowodowało to osiągnięcia zasadniczych celów reformy systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W świetle ustaleń kontroli zdecydowana większość kontrolowanych gmin osiągnęła w latach 2015–2016 wymagane poziomy recyklingu i przygotowania odpadów do ponownego użycia oraz wskaźniki dopuszczalnego poziomu składowania odpadów biodegradowalnych. Zdaniem NIK niepokój musi budzić jednak fakt, że aż w 14 z 22 gmin objętych kontrolą poziomy te uzyskane w 2016 r. były niższe niż w roku 2015. W przypadku utrzymywania się tendencji spadkowej, także w skali całego kraju, istnieje zagrożenie nieosiągnięcia przez Polskę w 2020 r. wyznaczonego unijnymi regulacjami 50-procentowego poziomu recyklingu, co wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań na wszystkich szczeblach, od gminy poprzez regiony do Ministerstwa Środowiska, w celu zwiększenia osiąganych poziomów recyklingu.

Kontrola wykazała ponadto, że w połowie kontrolowanych gmin dane o poziomach recyklingu w sprawozdaniach były nierzetelne, gdyż odbiegały od danych w dokumentacji sporządzanej przez odbiorców odpadów.

Jednocześnie, pomimo upływu pięciu lat od wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami, gminom nie udało się wywiązać z obowiązku zbilansowania przychodów z opłat i kosztów funkcjonowania tego systemu. Kontrola ujawniła bowiem zarówno przypadki nieustalenia przez gminy należnych opłat dla właścicieli nieruchomości, jak i opieszałość w ich egzekwowaniu. Trwała nierównowaga przychodów i kosztów powinna być dla gminy ważnym sygnałem do zintensyfikowania działań mających na celu weryfikację wysokości opłat oraz rzetelne ich egzekwowanie.

Gminy, pomimo podejmowanych od kilku lat działań, nie wyeliminowały także wszystkich źródeł nieszczelności systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nadal dużym problemem jest składowanie odpadów komunalnych w miejscach niedozwolonych na tzw. dzikich wysypiskach.

Zapewnieniu szczelności systemu nie służyły w szczególności nieprawidłowości polegające na braku identyfikacji wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami, zaniechaniu bezpośredniej kontroli przedsiębiorców odbierających odpady i właścicieli nieruchomości, a także nierzetelnym prowadzeniu ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nieobjętych gminnym systemem gospodarowania odpadami.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Jeszcze w trakcie kontroli Minister Środowiska podjął działania w celu zrealizowania wynikającego z ustaleń kontroli wniosku systemowego do organów gmin o podejmowanie działań w celu rozwiązania problemu włączenia odpadów komunalnych zbieranych w komercyjnych punktach skupu surowców wtórnych do obliczania uzyskiwanych poziomów recyklingu. Już po zakończeniu czynności kontrolnych została uchwalona zmiana ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zobowiązująca komercyjne punkty skupu do sporządzania odpowiednich sprawozdań rocznych. Wzory takich sprawozdań zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska, które weszło w życie w sierpniu 2018 r.

Pozostałe wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- rzetelnego sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz weryfikowania danych zawartych w sprawozdaniach składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne;
- rzetelnego prowadzenia działań w zakresie nakładania kar pieniężnych za złożenie po terminie półrocznych sprawozdań przez podmioty wpisane do rejestru działalności regulowanej;
- niezwłocznego podejmowania działań windykacyjnych wobec zalegających z wnoszeniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; podjęcia działań zmierzających do ustalenia wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- ujmowania w analizach stanu gospodarki odpadami wszystkich wymaganych elementów oraz prezentowania w tych analizach rzetelnych danych o wielkości odebranych odpadów komunalnych, jak i o kosztach poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych;
- wykazywania w załączniku do sprawozdania SG-01 rzetelnych danych o masie selektywnie odebranych odpadów komunalnych oraz liczbie zlikwidowanych wysypisk;
- prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

Lokalne formy ochrony przyrody

Departament Środowiska

P/17/049

CEL KONTROLI

Ocena, czy działania podejmowane przez gminy w celu utrzymania na swoim terenie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych były prawidłowe i skuteczne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 30 jednostek, w tym: Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz 29 urzędów gmin.

PROBLEM

Z dniem 1 sierpnia 2009 r., w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, radzie gminy, w miejsce wojewody, powierzono ustanowienie lub zniesienie takich form ochrony przyrody jak: pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny i zespół przyrodniczo-krajobrazowy, zwanych dalej lokalnymi formami ochrony przyrody (LFOP). Według danych GUS na koniec 2016 r. w Polsce było ok. 44 tysięcy LFOP.

Odpowiedzialność za ochronę przyrody, a tym samym cenne przyrodniczo obszary i obiekty, spoczywa na gminach z mocy ustawy o ochronie przyrody, ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i o samorządzie gminnym, a przede wszystkim postanowień Konstytucji RP oraz konwencji międzynarodowych. Zobowiązuje to organy administracji publicznej do dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym oraz do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla jej ochrony.

Koordinacja funkcjonowania LFOP, m.in. poprzez publikowanie rekomendacji, należy do kompetencji GDOŚ, który prowadzi także centralny rejestr form ochrony przyrody, podlegający bieżącej aktualizacji w oparciu o informacje i wpisy dokonywane przez organy ustanawiające daną formę ochrony przyrody.

SYNTEZA

W ocenie NIK podejmowane przez większość skontrolowanych gmin działania w celu utrzymania na swoim terenie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych nie były w pełni prawidłowe i skuteczne. Wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast, będący organami ochrony przyrody, zobowiązani do dbałości o cenne przyrodniczo obiekty, nie zapewniaли realnych warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody ani nie wykorzystywali dostępnych mechanizmów i narzędzi do ochrony cennych przyrodniczo obiektów.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

W ponad 60% skontrolowanych gmin informacje zawarte w obowiązujących dokumentach strategicznych, w tym z dziedziny planowania przestrzennego, były ze sobą niespójne.

W 48% gmin dane o lokalnych formach ochrony przyrody zawarte w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania nie odpowiadały stanowi faktycznemu.

41% gmin nie posiadało (przez cały lub część okresu objętego kontrolą) aktualnego programu ochrony środowiska, co przy niepełnej wiedzy o stanie obiektów skutkowało brakiem właściwych ram do podejmowania działań w celu zachowania LFOP.

W skontrolowanych gminach ponad 70% lokalnych form ochrony przyrody funkcjonowało na podstawie wydanych przez inne niż rada gminy organy aktów prawa miejscowego, które nie spełniały aktualnie obowiązujących wymogów i zawierały nieaktualne dane.

W 90% gmin nie podejmowano działań w celu wydania przez rady gmin uchwał dostosowujących akty prawa miejscowego dotyczących omawianych form ochrony przyrody do obecnego stanu prawnego i faktycznego.

W 60% gmin przekazywano do GUS nierzetelnie sporządzone sprawozdania statystyczne dotyczące liczby występujących na ich terenie lokalnych form ochrony przyrody.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jako organ koordynujący funkcjonowanie form ochrony przyrody i prowadzący centralny rejestr form ochrony przyrody, nie przeprowadzał analiz funkcjonowania LFOP i nie wydawał rekomendacji dla organów gmin, dotyczących np. standardów i sposobów ochrony takich obiektów. Centralny rejestr form ochrony przyrody nie zawierał rzetelnych i pełnych danych o LFOP. Nierzetelne i niegospodarne było też działanie GDOŚ w przypadku zlecenia firmie zewnętrznej pracy mającej zapewnić dostarczenie rzetelnych i pełnych danych o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych.

DOBRE PRAKTYKI

W Urzędzie Miejskim w Jaworznie w okresie objętym kontrolą prowadzono wykłady dla uczniów szkół, drukowano foldery, przewodniki, broszury i kalendarze, dotyczące ochrony przyrody, w tym LFOP. W przypadku programu ochrony chomika europejskiego założono strony internetowe promujące jego ochronę. Dodatkowo wykonano ścieżkę dydaktyczną wraz z tablicami informacyjnymi o tematyce środowiskowej w Zespole Przyrodniczo-Krajobrazowym „Sadowa Góra”. Ponadto w 2017 r., w związku z wejściem w życie znowelizowanej uoop w zakresie wycinki drzew na terenach prywatnych posesji, rozpowszechniono broszurę informacyjną o korzyściach z zachowania dziedzictwa przyrodniczego i długoterminowych skutkach zbyt pochopnie podejmowanych decyzji o likwidacji drzew przez właścicieli prywatnych posesji. Opracowano standardy działań dla prawidłowej ochrony użytków ekologicznych, określając w horyzoncie rocznym wymagane zabiegi pielęgnacyjne w celu zachowania walorów, dla których zostały one utworzone. W przypadkach pozostałych LFOP przyjęto zasadę prowadzenia systematycznych kontroli przez wyznaczonych pracowników wydziału właściwego do spraw przyrody, którzy w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmowali czynności zapobiegawcze przy czynnej współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi.

Na terenie miasta Kielce wszystkie pomniki przyrody były właściwie oznakowane tabliczką informującą o formie ochrony przyrody. Ponadto, pomimo braku ustawowego wymogu, obok każdego pomnika przyrody zamieszczana była tablica informująca o nazwie obiektu, jego gatunku i cechach charakterystycznych, podstawie prawnej poddania pod ochronę i obowiązujących zakazach. Działania takie poza rolą informacyjną miały charakter edukacyjny.

W Strategii rozwoju Gminy Goleszów na lata 2016-2026 zawarto zapisy dotyczące LFOP, wskazując na konieczność ich utrzymania i dbałości o ich stan, oznakowania, zapewnienia, aby mogły być obiektem obserwacji, edukacji i rozwijania zainteresowań. Wskazano też na konieczność prowadzenia zabiegów czynnej ochrony przyrody.

W przyjętym uchwałą Rady Gminy Hajnówka z 2017 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ujęto wszystkie pomniki przyrody i wszystkie użytki ekologiczne wraz z podaniem ich lokalizacji, daty utworzenia, aktu ustanawiającego te formy i zasad ich ochrony. Wśród nich wymieniono m.in.: zapewnienie właściwego funkcjonowania i ciągłości układów ekologicznych; zakaz likwidacji istniejących form ochrony przyrody; zachowanie dotychczasowego użytkowania tych form wraz z przeciwdziałaniem ich degradacji poprzez zakaz: zanieczyszczania różnego rodzaju odpadami, zmiany stosunków wodnych i niszczenia roślinności; oraz obowiązek wprowadzenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowotworzonych lokalnych form ochrony przyrody.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do GDOŚ o:

- sporządzenie rekomendacji określających standardy i sposoby działań dla zachowania LFOP;
- wzmocnienie współpracy z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska i gminami w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących form ochrony przyrody niezbędnych do prawidłowego prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody (CRFOP) i efektywnego koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody;
- zapewnienie prezentowania jednolitych i rzetelnych danych dotyczących LFOP w CRFOP, rejestrach regionalnych i rocznikach GUS.

Wnioski skierowane do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obejmowały:

- dokonanie przeglądu stanu LFOP oraz ustalenie niezbędnych potrzeb dla ich zabezpieczenia;
- podjęcie działań dla zgodnego z przepisami prawa i stanem faktycznym uregulowania w aktach prawa miejscowego funkcjonowania LFOP;
- prawidłowe oznakowanie chronionych obiektów;
- właściwe i spójne prezentowanie danych o chronionych obiektach oraz sposobach ich ochrony w różnych dokumentach strategicznych gminy;
- określenie zasad, standardów lub procedur postępowania w zakresie dbałości o LFOP;
- rzetelne sporządzanie sprawozdań statystycznych;
- przeznaczenie w budżecie, adekwatnych do potrzeb, środków na wydatki dotyczące LFOP;
- przekazywanie bieżących danych o ustanowieniu i zniesieniu formy ochrony do odpowiednich dyrekcji ochrony środowiska oraz zaktualizowanego ich stanu;
- nawiązanie współpracy/zawarcie porozumień z podmiotami, zarządzającymi lub władającymi terenami, na których zlokalizowane są LFOP, w zakresie zapewnienia dbałości o te obiekty.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała o podjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu wprowadzenia do uoop:

- obowiązku przysyłania GDOŚ kopii aktów o zniesieniu form ochrony przyrody, w tym form o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6-9;
- konsekwencji (sankcji) w przypadku niezgłoszenia do CRFOP aktualnych danych dotyczących form ochrony przyrody, w tym uchwał rady gminy o ich ustanowieniu lub zniesieniu;
- przepisów dotyczących zasad wykonywania zabiegów ochronnych w przypadku LFOP, położonych na obszarze o wyższym reżimie ochronnym, do którego kompetencje ma inny organ lub położonych na terenie prywatnym.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy

Departament Środowiska

P/17/050

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 27 jednostkach, w tym: w dziewięciu starostwach powiatowych; w siedmiu urzędach miast na prawach powiatu; w czterech urzędach miejskich; w jednym urzędzie miasta i gminy oraz sześciu urzędach gmin.

PROBLEM

Przeprowadzona w latach 2013-2014, kontrola *Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska (POŚ)* ujawniła nieprawidłowe udzielanie przez powiaty, ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, dotacji oraz finansowanie zadań, które zgodnie z art. 403 ust. 1 ustawy POŚ nie należały do zadań powiatów lub były niezgodne z celami wskazanymi w tej ustawie. W trakcie kontroli ujawniły się także liczne wątpliwości w zakresie właściwego stosowania przez starostów regulacji prawnych dotyczących finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Problemy w tym zakresie

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

pojawiały się w efekcie zmian, wprowadzonych w związku z reformą finansów publicznych i związaną z tym likwidacją powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz włączeniem przychodów z tytułu wskazanych wyżej opłat i kar do budżetów powiatów. Wątpliwości dotyczące zasad finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez jednostki samorządu terytorialnego potęgowało m.in. stanowisko Ministra Środowiska dopuszczające, wbrew postanowieniom art. 403 ust. 1 ustawy POŚ, przeznaczenie niewydatkowanych w danym roku dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na inne zadania niż wymienione w tej ustawie.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie i wysokości określonej w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ należy także do zadań gmin, dlatego też niniejszą kontrolą objęte zostały również i te jednostki samorządu terytorialnego.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zapewniły finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Większość zrealizowanych zadań służyła poprawie stanu środowiska i warunków życia mieszkańców kontrolowanych gmin i powiatów. Jednak działania tych jednostek nie zagwarantowały w pełni prawidłowego finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Nie wszystkie uzyskane z tego tytułu środki zostały wykorzystane na cele wskazane w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Stwierdzono, że 14,4% kwoty ogółem wydatków zrealizowanych w latach 2014-2017 (do 30 września) wykorzystane zostało niezgodnie zarówno z przepisami ustawy POŚ, jak i z przepisami innych ustaw.

Ponadto w dwóch jednostkach ponad 28 mln zł niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska przeznaczone zostało w latach następnych na zadania inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna lub sposób ich wykorzystania nie był możliwy do zweryfikowania.

Nieprawidłowości w znacznej mierze spowodowane były wadliwą interpretacją przepisów ustawy POŚ zmienionych od 2010 r. w związku z likwidacją powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz włączeniem przychodów z tytułu wskazanych wyżej z opłat i kar do budżetów gmin i powiatów.

Nie bez znaczenia jest fakt, że te interpretacje, w formie opinii, wydawane były zarówno przez Ministerstwo Środowiska, jak i regionalne izby obrachunkowe. Stosownie do opinii wydanych przez te podmioty niewydatkowane w danym roku środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska mogły być przeznaczane w latach następnych na inne zadania, niż te wymienione w ustawie POŚ. Stanowisko Ministra Środowiska w tej kwestii nie uległo zmianie, pomimo że NIK już w 2014 r. po kontroli wykonywania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy POŚ wskazywała na wadliwość tej interpretacji, co istotne, interpretacji niezgodnej z art. 403 ust. 1 tej ustawy.

Nie został zrealizowany przez Ministra Środowiska sformułowany po wskazanej wyżej kontroli NIK wniosek o podjęcie działań w celu zmiany art. 403 ust. 4 ustawy POŚ, co miało umożliwić udzielanie dotacji celowych osobom fizycznym na dofinansowanie demontażu, transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest.

W ponad połowie objętych kontrolą jednostek brak stosownej ewidencji księgowej wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska prowadził do ujmowania nierzetelnych danych w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu powiatu/gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Tym samym statystyka publiczna otrzymywała niezgodne ze stanem faktycznym, nieprawdziwe dane, które wykorzystywane były w prowadzonych badaniach statystycznych.

DOBRE PRAKTYKI

W zakładowym planie kont w Starostwie Powiatowym w Chrzanowie do ewidencji wydatków związanych z finansowaniem zadań powiatu z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ustalone zostało konto pozabilansowe 951 – Wydatki na ochronę środowiska. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Tarnowie i Zgorzelcu w układzie analitycznym kont dla ewidencji wydatków finansowanych z ww. źródła wprowadzono symbol „OŚ”.

W Urzędzie Miasta w Koninie w zakładowym planie kont ustalono prowadzenie ewidencji księgowej dla środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska odrębnie dla gminy i dla powiatu, tj. w sposób umożliwiający sporządzanie sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p. Struktura poszczególnych kont dla wydatków obejmowała: I człon – numer konta syntetycznego; II człon – rodzaj wydatku (G – gminne środki ochrony środowiska, P – powiatowe środki ochrony środowiska); III człon – rozdział klasyfikacji budżetowej wydatków; IV człon – paragraf klasyfikacji budżetowej wydatków, V człon – komórka organizacyjna.

W 11 z 27 (tj. 40,7%) skontrolowanych powiatów i gminach, tj. miastach: Radom, Jaworzno, Knurów, Tarnów, Kozienice, Legnica, Mieście i Gminie Bogatynia, Gminie Bolesław, oraz powiatach: Tureckim, Poznańskim oraz Głogowskim, wspomagano właścicieli nieruchomości poprzez finansowanie (ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska) kosztów odbioru, transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest, w ramach umowy zawartej przez powiat/gminę z podmiotem świadczącym usługi w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wniosek NIK pod adresem marszałków województw dotyczył zapewnienia rzetelnej weryfikacji sprawozdań OŚ-4p/OŚ-4g w celu wyeliminowania przypadków sporządzania przez powiaty i gminy tych sprawozdań niezgodnie z objaśnieniami co do sposobu ich opracowywania.

Wniosek do prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmował zapewnienie weryfikacji prawidłowości obliczania przez jednostki samorządu terytorialnego nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy POŚ.

DE LEGE FERENDA

NIK wniosła do Ministra Środowiska o podjęcie działań prowadzących do znowelizowania przepisów ustawy POŚ w zakresie:

- doprecyzowania art. 404 ust. 1 w związku z ust. 3 tego artykułu w celu wyeliminowania stwierdzonych rozbieżności w stosowaniu tych przepisów;
- wskazania źródła danych dotyczących liczby mieszkańców powiatu i gminy przyjmowanej do ustalenia kwoty należnej nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy POŚ;
- ewentualnego rozszerzenia katalogu zadań, które mogą być finansowane przez powiaty i gminy ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (art. 403 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska) o przedsięwzięcia związane z: ochroną i przywracaniem chronionych gatunków roślin lub zwierząt (działania o charakterze lokalnym, mające na celu m.in. ochronę i wzrost populacji pszczoł i bocianów); z utrzymaniem i zachowaniem parków oraz ogrodów będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; dofinansowaniem (finansowaniem) wykonania zastępczego przez organy administracji w zakresie usuwania odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych;
- zmiany brzmienia art. 403 ust. 4 ustawy POŚ w celu zapewnienia możliwości udzielania ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska dotacji celowych także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów zadań nieinwestycyjnych, w tym w szczególności na usuwanie, transport i zagospodarowanie wyrobów zawierających azbest (ponowny wniosek);
- zapewnienia wykorzystania w latach następnych niewydatkowanych w danym roku budżetowym środków, pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, pomimo wynikającej z ustawy o finansach publicznych zasady roczności budżetu.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Kozienicach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na przekazaniu przez Burmistrza Gminy Kozienice do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym, tj. czynu określonego w art. 56 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych

Departament Środowiska

P/17/051

CEL KONTROLI

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie zapobiegały zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 29 jednostek, w tym: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), Centrum Doradztwa Rolniczego, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR), sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW), sześć wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ) oraz sześć oddziałów regionalnych ARiMR.

PROBLEM

Ochrona wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych jest ważnym obszarem wspólnotowej polityki ochrony wód oraz najpoważniejszym problemem na styku ochrony środowiska i rozwoju rolnictwa. Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania szeregu działań, w tym m.in. wyznaczenia obszarów będących strefami wrażliwymi na zanieczyszczenia związkami azotu, z których mają miejsce spływy do wód podatnych na takie zanieczyszczenia, opracowania i wdrożenia programów działań dla tych obszarów, których realizacja powinna zapewnić ochronę wód powierzchniowych i podziemnych, a także monitorowania skuteczności tych programów.

Alternatywnym postępowaniem wskazanym w dyrektywie jest ustanowienie i wdrożenie programu działań na terenie całego kraju bez konieczności wyznaczania stref wrażliwych.

Polska podjęła realizację wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej z dniem wstąpienia do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r., decydując się na wyznaczenie stref zagrożenia, tzw. obszarów szczególnie narażonych (OSN).

Komisja Europejska, uznając sposób realizacji przez Polskę wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej za niewystarczający, od 2010 r. prowadziła postępowanie zakończone wniesieniem w 2013 r. skargi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).

TSUE wyrokiem z dnia 20 listopada 2014 r. orzekł, iż Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy dyrektywy 91/676/EWG.

W związku z tym wyrokiem od 24 sierpnia 2017 r. nastąpiła w Polsce zmiana sposobu wdrażania dyrektywy azotanowej. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej zdecydowały wówczas, iż w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu zostanie opracowany i wdrożony program działań na obszarze całego kraju.

SYNTEZA

NIK oceniła negatywnie działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych.

Powyższa ocena odnosiła się do oddziaływania Ministra Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na sposób i zakres wyznaczenia przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej (lata 2012-2016).

Wynikiem tego było nieuwzględnienie przez dyrektorów RZGW przy określaniu wód wrażliwych i OSN wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa krajowego oraz dyrektywie azotanowej. Nie zastosowali także występujących w prawie Unii Europejskiej zasad przezorności i pierwszeństwa. Konsekwencją takiego postępowania było bezpodstawne ograniczenie liczby wyznaczonych w latach 2012-2016 wód wrażliwych i OSN na terenie Polski i nieobjęcie tych obszarów dodatkową ochroną wynikającą z programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

Nie uwzględniano również – przy opracowywaniu programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego w poszczególnych OSN – wszystkich wymogów określonych w przepisach prawa krajowego i w dyrektywie azotanowej, ograniczając przy tym w istotny sposób możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w tych programach środków zaradczych.

Nie uwzględniano także – przy opracowywaniu programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego w poszczególnych OSN – wszystkich wymogów określonych w przepisach prawa krajowego i w dyrektywie azotanowej, ograniczając przy tym w istotny sposób możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w tych programach środków zaradczych. Nie opracowano programów działań dla 46 OSN o łącznej powierzchni 7374,34 km², wyznaczonych dodatkowo w trakcie trzeciego cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej, tj. w latach 2015-2016.

Negatywnie oceniona była również realizacja przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska obowiązku kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie działań przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. Krytyczne uwagi NIK dotyczyły także sprawowania przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej niewystarczającego nadzoru nad realizacją przez dyrektorów RZGW postanowień dyrektywy azotanowej. Również negatywnie Izba oceniła sprawowanie przez Ministra Środowiska nadzoru nad zapewnieniem realizacji przez Prezesa KZGW postanowień dyrektywy azotanowej, a także brak sprawowania zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez WIOŚ zadań kontrolnych na OSN.

Niezależnie od sformułowanej negatywnej oceny NIK oceniła pozytywnie:

- realizację przez dyrektorów RZGW postanowień dyrektywy azotanowej w czwartym cyklu jej wdrażania;
- przygotowanie przez Prezesa KZGW, przekazanego Komisji Europejskiej w 2016 r., raportu ze stanu oraz efektów wdrożenia dyrektywy azotanowej w Polsce pod względem terminowości i zgodności z przepisami prawa;
- działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejmowane w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w ich dostosowaniu do wymogów dyrektywy azotanowej. Działania te polegające m.in. na ustaleniu warunków przyznawania pomocy, przyznawaniu dofinansowania oraz ustaleniu barier w wykorzystaniu dostępnych środków, pomimo iż nie były w pełni skuteczne, pozwoliły na realizację zadań inwestycyjnych w ww. zakresie przez zainteresowanych rolników gospodarujących na OSN;
- realizację przez ARiMR kontroli wypełniania przez rolników gospodarujących na OSN wymogów wzajemnej zgodności;
- realizację przez jednostki doradztwa rolniczego edukacji dla prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie upowszechniania dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenia dla nich specjalistycznego doradztwa;
- sprawowanie nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad realizacją zadań ARiMR i jednostek doradztwa rolniczego w zakresie wdrażania przez nie działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego.

NIK zauważyła również, że Minister Środowiska konsekwentnie prezentował, w okresie objętym kontrolą, stanowisko dotyczące potrzeby zmiany podejścia we wdrażaniu dyrektywy azotanowej w Polsce poprzez opracowanie jednego programu działań na terenie całego kraju, a także przygotował projekt tego programu w 2017 r.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o pilne sfinalizowanie prac nad opracowaniem zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o opracowanie modelu skutecznego wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w ich dostosowywaniu się do wymogów zawartych w programie działań mającym na celu zmniejszenie na obszarze całego kraju zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu;
- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o przygotowanie wytycznych do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania programu działań obowiązującego na terenie całego kraju przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy.

DE LEGE FERENDA

Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań w celu określenia w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego prawa dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

Delegatura w Krakowie

P/17/078

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności działań podmiotów publicznych w celu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Energii i Ministerstwo Rozwoju (obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), pięć urzędów marszałkowskich województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego oraz trzynaście urzędów miast i gmin.

PROBLEM

Jakość powietrza w Polsce wciąż dalece odbiega od przyjętych w Unii Europejskiej standardów. Było to powodem wydania w dniu 22 lutego 2018 r. wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzającego, że Polska naruszyła prawo UE w dziedzinie jakości powietrza, a dopuszczalne wartości stężeń PM10 były przekraczane w sposób ciągły.

Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2014 r. (P/14/086) wykazała, że Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Dodatkowym niepokojącym zjawiskiem była wyjątkowo duża skala przekroczeń niektórych zanieczyszczeń powietrza w stosunku do wartości pożądanych, na czele z rakotwórczym B(a)P, którego stężenia w Polsce były zdecydowanie najwyższe spośród wszystkich krajów UE. W wyniku wskazanej kontroli NIK oceniła, że działania organów władzy publicznej na rzecz ochrony powietrza były nieskuteczne.

SYNTEZA

W ocenie NIK działania skontrolowanych podmiotów publicznych nie zapewniły właściwego zabezpieczenia mieszkańców i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza substancjami, takimi jak: PM10, PM2,5, B(a)P oraz NO2. Jakość powietrza na obszarze kraju w latach 2014-2017 w dalszym ciągu znacząco odbiegała od ustalonych poziomów. Przekroczenia poziomów normatywnych B(a)P, PM10 i PM2,5 występowały w wymienionym okresie powszechnie. W latach 2014-2017 maksymalne roczne stężenia PM10, PM2,5 i NO2 były niemal dwukrotnie wyższe niż poziom dopuszczalny dla tych substancji. Odnotowano również przypadki, gdzie zbyt wysokie stężenie dobowe PM10 występowało przez ponad połowę roku, a roczne stężenie B(a)P przekraczało ponaddwudziestokrotnie poziom docelowy. Świadczy to m.in. o braku skuteczności w wywiązywaniu się z obowiązków ciążyących na władzach publicznych, a wynikających z art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, a także o nieosiąganiu celów ochrony powietrza ustalonych w art. 85 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem NIK stan taki wynikał zarówno z niewystarczającej aktywności podmiotów publicznych na każdym szczeblu działalności (krajowym, regionalnym i lokalnym), jak i z niedostatecznej koordynacji, a co za tym idzie – niezapewnienia spójności działań, realizowanych w ramach rozbudowanej struktury systemu ochrony powietrza.

Działania podmiotów publicznych na szczeblu krajowym należy uznać za dalece niewystarczające dla zapewnienia zdecydowanej poprawy jakości powietrza w perspektywie czasowej przewidzianej zarówno w programie krajowym, jak i w programach regionalnych ochrony powietrza.

Minister Środowiska nie zapewnił właściwego funkcjonowania istotnych mechanizmów systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, w tym nierzetelnie pełnił rolę koordynatora krajowego dla zadań realizowanych na rzecz ochrony powietrza oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ten proces. Z kolei Minister Energii – pomimo wniosków NIK przedstawionych w latach 2000, 2014 i 2016 – nie podjął niezwłocznie działań w celu przygotowania regulacji określających wymagania jakościowe dla paliw stałych. Także przygotowane przez Ministra Energii regulacje prawne dotyczące możliwości wprowadzenia ograniczeń w transporcie samochodowym w miastach oraz zapewnienia istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej, ze względu na niedoskonałości w przyjętych rozwiązaniach, rodzą – w ocenie NIK – ryzyko nieskuteczności tych działań, a tym samym nie służą osiągnięciu celów w zakresie poprawy jakości powietrza.

Samorządy województw, z wyjątkiem samorządu województwa małopolskiego, nie stworzyły kompleksowych systemów umożliwiających zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali regionalnej. Konstrukcja programów ochrony powietrza w pozostałych jednostkach objętych kontrolą charakteryzowała się znacznie mniejszą przydatnością w działaniach

zmierzających do zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza na obszarze danego województwa. W ocenie NIK wynikało to w szczególności z nieprecyzyjnych i zbyt ogólnych przepisów określających zasady opracowywania programów ochrony powietrza oraz z niezapewnienia jednolitej metodyki tworzenia tych programów.

NIK zwraca uwagę, że osiągnięcie radykalnej poprawy jakości powietrza, pod względem stężeń PM₁₀, PM_{2,5}, a przede wszystkim B(a)P, nie będzie możliwe bez wprowadzenia zasadniczej zmiany w sposobie ogrzewania gospodarstw domowych. W szczególności powinno to nastąpić poprzez ograniczenie możliwości stosowania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym oraz zwiększenie wykorzystania sieci ciepłowniczych i gazowych lub innych mniej emisyjnych źródeł ciepła. Dotychczasowa skala i tempo działań naprawczych podejmowanych przez gminy były niewystarczające – z wyjątkiem Krakowa – do osiągnięcia rezultatów określonych w POP, tj. efektów ekologicznych dla działań związanych z ograniczeniem emisji z sektora komunalno-bytowego. Zgromadzone dane oraz przeprowadzone analizy wskazują, że osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji dla PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P, przy bieżącym tempie działań naprawczych, może zająć w poszczególnych kontrolowanych województwach od 24 do niemal 100 lat. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że koszty działań niezbędnych do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza znacznie wykraczały poza możliwości finansowe gmin, co przy braku – w kontrolowanym okresie – spójnych i trwałych mechanizmów finansowania ze źródeł zewnętrznych nie pozwalało na realizację działań naprawczych na poziomie adekwatnym do potrzeb.

Zdaniem NIK stwierdzone – zarówno na poziomie centralnym, jak i wojewódzkim oraz gminnym – zaniechania oraz niewłaściwe działania rodzą poważne ryzyko nieuzyskania oczekiwanych rezultatów prowadzących do dotrzymania standardów jakości powietrza obowiązujących w UE.

DOBRE PRAKTYKI

- W przypadku programu ochrony powietrza (POP) z 2013 r. i 2017 r. dla województwa małopolskiego opracowano jeden program obejmujący wszystkie strefy i substancje, których poziomy normatywne zostały przekroczone. W części podstawowej POP przedstawiono kluczowe aspekty dla jego wdrożenia (cel i zakres programu, diagnoza stanu aktualnego, działania naprawcze, spodziewane efekty realizacji programu i zasady ich bieżącego monitorowania). Natomiast wszystkie inne zagadnienia techniczne ujęto w pozostałej części programu (m.in. lokalizacja i topografia stref, analiza stanu jakości powietrza, inwentaryzacja oraz charakterystyka techniczna i ekologiczna instalacji i urządzeń, bilanse zanieczyszczeń, opis modelu emisyjnego). Ponadto działania naprawcze uszeregowano w czterech grupach, tj. mające na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych oraz pozostałe działania (np. edukacja ekologiczna mieszkańców, ochrona terenów zielonych). Dla poszczególnych działań naprawczych opracowano karty wskazujące nazwę i opis działania, w miarę możliwości również jego szacunkowy zakres rzeczowy, jednostki realizujące zadanie, planowany termin jego wykonania oraz szacunkowe koszty realizacji i źródła finansowania. Natomiast dla najistotniejszych działań mających na celu ograniczenie emisji z sektora komunalno-bytowego i niektórych działań związanych z redukcją emisji z transportu określono wymagane efekty ekologiczne.
- W województwie małopolskim, w każdej z gmin zobowiązanych do realizacji działań naprawczych wskazanych w POP, stosowane było narzędzie informatyczne, dostarczone przez władze samorządu województwa, które pozwala na bezpośrednie dodawanie do bazy danych informacji o wymienionych lub zlikwidowanych urządzeniach grzewczych na paliwo stałe oraz innych działaniach ograniczających niską emisję. Aplikacja ta umożliwia – na poziomie całego województwa, a także w skali poszczególnych gmin – bieżące monitorowanie i raportowanie postępów w realizacji POP, zarówno pod względem efektów rzeczowych, jak i osiągniętych efektów ekologicznych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Rady Ministrów NIK wnioskowała m.in. o:

- wykorzystanie wyników kontroli NIK w zakresie ochrony powietrza do przeprowadzenia dogłębnego audytu adekwatności, skuteczności i efektywności, obejmującego dotychczasowe działania oraz osiągnięte rezultaty, ze szczególnym uwzględnieniem zasadności realizacji poszczególnych działań oraz kompleksowości i spójności rozwiązań przyjmowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym;
- zapewnienie kompleksowej i rzetelnej koordynacji działań planowanych i realizowanych w ramach systemu ochrony powietrza;
- ustanowienie zasad i procedur systematycznego pozyskiwania pełnych i całościowych danych (obecnie rozproszonych, znajdujących się w posiadaniu różnych resortów i jednostek publicznych), właściwych dla przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści niezbędnego procesu naprawczego w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

Do Ministra Środowiska NIK skierowała wnioski m.in. o:

- nawiązanie współpracy z innymi podmiotami oraz Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów do spraw programu Czyste Powietrze w celu opracowania propozycji rozwiązań prawnych zapewniających lepsze niż dotychczas możliwości pozyskiwania danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji z sektora komunalno-bytowego;
- prowadzenie bieżącej i systematycznej analizy skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym i stopnia wykonania założeń poszczególnych POP.

Do Ministra Zdrowia NIK wnioskowała o rozważenie możliwości zainicjowania badań medycznych bazujących na obserwacjach krajowych w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich wykonanie.

Ponadto NIK skierowała – za pośrednictwem Prezydium Sejmu – wniosek w sprawie rozpatrzenia przez Sejm problemów związanych z kształtowaniem polityki ochrony powietrza na szczeblu krajowym, która powinna uwzględniać ograniczenie wykorzystania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym.

DE LEGE FERENDA

- Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy poś zapisów zapewniających wykorzystanie wyników modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu (prowadzonego na potrzeby dokonywania ocen jakości powietrza) i zgromadzonych danych w toku tego procesu także w ramach tworzenia modeli emisyjnych przez podmioty zewnętrzne, opracowujące POP na zlecenie poszczególnych samorządów województw.
- Wyeliminowanie dualizmu prawnego, skutkującego różnymi zasadami stosowania przepisów odnoszących się do możliwości pobierania opłaty miejscowej i doprowadzenie do stanu, w którym opłata ta będzie pobierana tylko w miejscowościach, w których zostały dotrzymane standardy jakości powietrza, tak jak wynika to ze stosownego rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie.
- Zmiana rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych poprzez:
 - ustanowienie obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających ocenę prawidłowości, wydajności i skuteczności podejmowanych działań naprawczych w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, m.in. poprzez ustalenie adekwatnych wskaźników, w tym wymaganych do osiągnięcia efektów ekologicznych, jak również okresów pośrednich i przewidzianych dla nich rezultatów podejmowanych działań;
 - ustanowienie jednolitych standardów sporządzania POP, w szczególności określenie metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym ustalenie sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji – rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru, a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych.
- Zweryfikowanie założeń projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, w szczególności pod względem zaproponowanych poziomów zawartości popiołów, siarki oraz wilgoci, w celu rzeczywistego zapewnienia ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza oraz określenie w projekcie rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla (tabela 5, 6 projektu rozporządzenia) w celu wyeliminowania ze sprzedaży paliw o najgorszej jakości, w tym mulów i flotokoncentratów.
- Jak najszybsze dokończenie prac nad nowelizacją rozporządzenia regulującego wymogi dla kotłów na paliwa stałe, zmierzającą do objęcia tymi przepisami również kotłów wykorzystywanych do wytwarzania ciepła wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej oraz kotłów na biomasę nieдрzewną.

Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Delegatura w Łodzi

P/17/085

CEL KONTROLI

Ocena, czy fundusze wojewódzkie zapewniły prawidłowe wykorzystanie środków publicznych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną oraz na funkcjonowanie jednostek Funduszu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto sześć Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Szczecinie. Ponadto, w ramach kontroli rozpoznawczej R/17/002, skontrolowano WFOŚiGW w Warszawie.

PROBLEM

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią, wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, istotną część systemu wspierania realizacji polityki proekologicznej państwa. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska podstawowym źródłem przychodów funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymogów ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska daje dużą swobodę Funduszowi w wydatkowaniu środków na ochronę środowiska. Jednocześnie na Fundusz nie została wprost nałożona odpowiedzialność za stan zasobów wodnych czy też bogactwo przyrody. W tej sytuacji brak jest pewności, czy środki publiczne są efektywnie wykorzystywane na ochronę przyrody i funkcjonowanie instytucji do tego przeznaczonych.

SYNTEZA

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w opinii NIK, nie wykorzystywały w pełni efektywnie zgromadzonych środków finansowych. Stan wolnych środków skontrolowanych wojewódzkich funduszy wykazywał w latach 2014-2016 tendencję rosnącą i wynosił łącznie odpowiednio: 326,6 mln zł, 445,9 mln zł, 603,1 mln zł, a w 2017 r. – według danych szacunkowych – 327,4 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyczyną kumulacji wolnych środków była niska skuteczność zarządów funduszy w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz niedostosowanie oferty do ich oczekiwań i możliwości finansowych. W sytuacji możliwości ubiegania się potencjalnych beneficjentów o bezzwrotne środki Unii Europejskiej oraz w obliczu zjawiska znacznego zadłużenia gmin fundusze wojewódzkie na przestrzeni lat 2014-2017 nie dostosowały zasad dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej tak, aby uczynić środki z dotacji łatwiej dostępnymi. Dodatkowo, konieczność wykorzystania dotacji do końca roku utrudniała jednostkom samorządu terytorialnego planowanie i realizację zadań inwestycyjnych, a w skrajnych przypadkach nawet prowadziła do rezygnacji beneficjentów z dofinansowania. Tymczasem udzielana przez fundusze pomoc bezzwrotna mogła być rozliczana w systemie wieloletnim, ponieważ nie podlegała tak restrykcyjnym obwarowaniom jak w przypadku innych jednostek sektora finansów publicznych. Zdaniem NIK sprawniejsze uruchamianie wolnych środków pozwoliłoby na osiągnięcie znacząco wyższych efektów ekologicznych.

Posiadane przez fundusze wojewódzkie od lat 90. akcje i udziały w spółkach prawa handlowego generowały koszty finansowe. Wartość tych aktywów w latach 2014-2017 uległa zmniejszeniu o 39,9 mln zł, co powodowało konieczność dokonywania odpisów aktualizujących lub spisanie z ewidencji księgowej w związku z likwidacją spółek. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wieloletnią bierność w gospodarowaniu tymi aktywami, jak i fakt, że na przestrzeni wielu lat fundusze nie wypracowały sposobu efektywnego zarządzania nimi. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli „zamrożenie” aktywów finansowych w udziałach i akcjach było i jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia racjonalności i gospodarności wydatkowania środków publicznych.

W pięciu kontrolowanych funduszach wojewódzkich nie dolożono należytej staranności, aby proces wyboru wniosków o dofinansowanie odbywał się z zachowaniem zasad równego traktowania beneficjentów. Przejawiało się to między innymi stosowaniem preferencji dla projektów składanych przez samorządy województw oraz jednostki im podległe lub nadzorowane. Podmioty te otrzymywały wyższe bezzwrotne dofinansowanie, podczas gdy inni beneficjenci na podobne zadania mogli jedynie uzyskać pożyczki. Stwierdzono również pojedyncze przypadki nierzetelnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie oraz nielegalnego – wbrew przyjętym wewnętrznym zasadom – umarzania części pożyczek.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

W niektórych wojewódzkich funduszach oferta skierowana do osób fizycznych była znacząco ograniczona i mniej atrakcyjna niż oferta przeznaczona dla pozostałych beneficjentów. Warunkiem przyznania pomocy osobom fizycznym było zaciągnięcie kredytu w bankach, co skutkowało ponoszeniem przez beneficjenta kosztów obsługi kredytu, pochłaniających nawet połowę udzielonego przez fundusz dofinansowania.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie środków finansowych na utrzymanie organów i biur. Poza jednostkowymi nieprawidłowościami wydatki ponoszone były w sposób racjonalny i z zachowaniem zasady gospodarności.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej NIK skierowała wniosek o zainicjowanie działań na rzecz zmiany wspólnej strategii działania NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich w taki sposób, aby wyznaczone w niej cele zostały skoncentrowane na zagadnieniach kluczowych dla ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Do prezesów zarządów funduszy wojewódzkich skierowano wnioski o podjęcie działań mających na celu:

- objęcie osób fizycznych finansowaniem na zasadach i w formach przewidzianych dla innych beneficjentów, w celu zwiększenia dostępności oferty;
- optymalizację relacji między finansowaniem zwrotnym a bezzwrotnym, jako narzędzia przeciwdziałania nadmiernej kumulacji wolnych środków;
- wycofanie się z zaangażowania kapitałowego w akcje i udziały, w stosunku do których dokonane były odpisy aktualizujące;
- wydłużenie maksymalnego okresu rozliczeniowego dotacji poza okres jednego roku kalendarzowego.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z kontrolą w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu NIK złożyła zawiadomienie w Prokuraturze Rejonowej Poznań Grunwald w Poznaniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 296 § 1 k.k. oraz w związku z kontrolą w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku zostało złożone zawiadomienie w Prokuraturze Rejonowej Gdańsk-Śródmieście

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z kontrolą w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi NIK złożyła zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny przy RIO w Łodzi z art. 8 pkt 1 i art. 5 ust 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

System gospodarowania zużyтыми bateriami i akumulatorami

Delegatura w Zielonej Górze

P/17/109

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy działania organów administracji publicznej sprzyjają zwiększeniu stopnia recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano łącznie 45 jednostek, w tym: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, oraz po trzy: wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, urzędy marszałkowskie, urzędy gmin z województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i świętokrzyskiego.

PROBLEM

Dla środowiska i zdrowia człowieka szczególnie niebezpieczne są zawarte w bateriach i akumulatorach metale ciężkie, m.in. ołów – który uszkadza komórki nerwowe, powoduje upośledzenie umysłowe, wywołuje niedorozwój dzieci, kadm – powodujący anemię oraz odwapnienie kości, zanik mięśni, nadciśnienie oraz zaburzenie czynności nerek, rtęć – uszkadzająca nerki i wywołująca zmiany nowotworowe, oraz elektrolity. Dlatego tak istotne staje się należyte obchodzenie się z zużyтыми bateriami i zużyтыми akumulatorami.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązano Dyrektywą 2006/66/WE m.in. do wprowadzenia systemu zbierania oraz unieszkodliwiania zużytych baterii i akumulatorów, stwarzającego konsumentom warunki do łatwo dostępnego i bezpłatnego oddawania w określonych miejscach zużytych baterii i akumulatorów. Wprowadzono również obowiązek monitorowania przez państwa członkowskie UE poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz obowiązek corocznego składania sprawozdań o osiągniętym poziomie zbierania w terminie 6 miesięcy od końca danego roku kalendarzowego.

Dyrektywa została zaimplementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Ustalenia kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazywały na możliwość występowania nieprawidłowości w systemie gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, m.in. w zakresie tworzenia sieci oraz zbiórki, nadzoru nad zbiórką, a także wypełnianiem obowiązków informacyjnych i analityczno-sprawozdawczych.

SYNTEZA

Polska nie osiągnęła wymaganych rocznych poziomów zbierania zużytych przenośnych baterii i zużytych akumulatorów. W latach 2014-2016 poziom zbierania wyniósł odpowiednio 33,1%, 38,3% oraz 39%, podczas gdy wymagane przez Ministra Środowiska poziomy zbierania miały sięgać: 35%, 40% i 45%. Odnosić jednak należy, że dane o poziomie zebranych zużytych przenośnych baterii i akumulatorów mogą być nie w pełni rzetelne z uwagi na błędy ujawnione przez NIK w raportach Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Dane dotyczące zebranych zużytych przenośnych baterii przenośnych i akumulatorów, które zamieściły w swoich sprawozdaniach, przesyłanych marszałkom województw, podmioty wprowadzające do obrotu baterie lub akumulatory, różniły się znacząco od danych wykazywanych przez podmioty zbierające zużyte baterie i akumulatory. Wartości przedstawiane przez podmioty zbierające były wyższe od wartości zamieszczonych w sprawozdaniach podmiotów wprowadzających do obrotu o ponad 44% w 2015 r. i ponad 100% w roku 2016, choć powinny pozostawać na zbliżonym poziomie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewiarygodność danych wykazywanych w sprawozdaniach składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory może świadczyć o istnieniu tzw. szarej strefy w gospodarowaniu zużytymi przenośnymi bateriami i akumulatorami. Również raporty o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i akumulatorami za 2015 r. i 2016 r., sporządzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zawierały nie w pełni rzetelne dane.

Skontrolowane gminy co do zasady wywiązały się z obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Niestety działania te okazały się niewystarczające i nie wpłynęły znacząco na zwiększenie poziomu zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Masa zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów zebranych za pośrednictwem tworzonych przez gminy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych okazała się znikoma.

Gminy utworzyły punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK), jednakże w 33% skontrolowanych gmin stało się to trzy lata po wprowadzonym w 2013 r. obowiązku tworzenia tego rodzaju punktów. W niewielkim zakresie zorganizowano też alternatywne do PSZOK rozwiązania służące selektywnej zbiórce zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. W 67% kontrolowanych gmin za pośrednictwem PSZOK nie udało się zebrać w okresie objętym kontrolą ani jednej zużytej baterii oraz ani jednego zużytego akumulatora.

W ocenie Izby działania organów administracji publicznej nie sprzyjały prawidłowemu gospodarowaniu zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami oraz nie tworzyły w tym obszarze w pełni spójnego i skutecznie działającego systemu.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała również do Ministra Środowiska o podjęcie działań w zakresie:

- rozszerzenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie świadomości ekologicznej, szczególnie w lokalnych społecznościach z równoczesnym zintensyfikowaniem kampanii edukacyjnych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu, w tym w mediach społecznościowych;
- wprowadzenia rozwiązań mających na celu zwiększenie liczby miejsc zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zlokalizowanych szczególnie w pobliżu gospodarstw domowych;
- wzmocnienia kadrowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska, któremu powinno towarzyszyć zapewnienie w budżecie Ministerstwa Środowiska oraz w budżetach poszczególnych wojewodów odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie głównego i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad rynkiem baterii i akumulatorów;
- zapewnienia wprowadzenia do bazy danych o odpadach rozwiązań uwzględniających specyfikę rynku baterii i akumulatorów.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

DE LEGE FERENDA

W wyniku ustaleń kontroli NIK wnioskowała do Ministra Środowiska o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do ustawy o bateriach i akumulatorach (u.b.a.) przepisów:

- określających termin, w jakim zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiot pośredniczący) oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinni przekazywać marszałkom województw egzemplarz zaświadczenia, odpowiednio, o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (art. 59a ust. 1 i 2 u.b.a.) oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 1 i 2 u.b.a.);
- nakładających na wprowadzających baterie lub akumulatory (podmioty pośredniczące) obowiązek przedkładania do UM odpisów umów, o których mowa w art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 u.b.a., zawieranych ze zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz prowadzącymi zakłady przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów;
- regulujących zasady sprzedaży internetowej baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych i akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych osobom niebędącym przedsiębiorcami. Niezbędne jest wprowadzenie regulacji pozwalającej nabywcy internetowemu na zwrot zużytej baterii lub zużytego akumulatora innym uprawnionym odbiorcom, np. działającym w miejscu zamieszkania nabywcy, w celu odzyskania opłaty depozytowej.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W wyniku kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu stwierdzono, że siedmiu przedsiębiorców wprowadzających baterie lub akumulatory nie złożyło w terminie sprawozdania w zakresie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów, o których mowa w art. 73 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 922, ze zm.), czym naruszyli art. 76 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach

Departament Środowiska

P/17/048

CEL KONTROLI

Ocena działań podejmowanych w wybranych miastach i przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych na rzecz zapewnienia mieszkańcom dostawy wody o odpowiedniej jakości, w dostatecznej ilości oraz pod wystarczającym ciśnieniem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 24 jednostkach, w tym w 12 urzędach miast oraz w 12 przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych.

PROBLEM

W wielu miastach Polski ponad 50% długości sieci wodociągowej stanowią przewody funkcjonujące dłużej niż 50 lat, a 45% – przewody w wieku 25-50 lat. W strukturze materiałowej sieci ciągle znaczny udział mają stare rurociągi z żeliwa szarego (ok. 35%), stali (ok. 10%) i z azbestocementu (ok. 4%). Niezadowalający stan techniczny sieci jest wynikiem między innymi niedoinwestowania wymiany starych przewodów oraz wieloletnich zaniedbań eksploatacyjnych w dziedzinie konserwacji i modernizacji sieci.

Skutkiem złego stanu technicznego przewodów wodociągowych są awarie sieci (ponad 100 tys. rocznie). Awaryjność urządzeń oraz brak ciągłości i zmienność natężenia przepływu wody powodują wzrost jednostkowych kosztów dostarczanej wody. Obniża to dochody przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i w następstwie ogranicza inwestycje wodociągowe, w tym związane z odnawianiem istniejących sieci i urządzeń oraz rozbudową i modernizacją urządzeń do poboru i uzdatniania wody. Duży wpływ na jakość wody wodociągowej oraz koszty jej produkcji ma niski stan czystości wody ujmowanej i związana z tym konieczność stosowania złożonych procesów uzdatniania.

Intensywny rozwój infrastruktury wodociągowej w ostatnich 20 latach w znacznej mierze wynikał z dofinansowania tych inwestycji ze środków UE. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy, realizowanym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (najczęściej samorządowy zakład budżetowy lub spółka prawa handlowego, w której gmina jest udziałowcem, a rzadziej przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,

z którym gmina zawarła umowę na świadczenie takiej usługi). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociagowych do realizacji dostaw wody w dostatecznej ilości, pod odpowiednim ciśnieniem i o wymaganej jakości. Ma także zapewnić ciągłość i niezawodność świadczonych usług.

SYNTEZA

W ocenie NIK działania podejmowane w skontrolowanych urzędach miast i w przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych, świadczących usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę, nie były wystarczające w celu zagwarantowania mieszkańcom nieprzerwanych dostaw wody, w dostatecznej ilości, pod wystarczającym ciśnieniem oraz o odpowiedniej jakości.

Przedsiębiorstwa w różnym stopniu zapewniały niezawodność dostaw wody w dostatecznej ilości i pod wystarczającym ciśnieniem, tj. wydajną i bezawaryjną pracę sieci i urządzeń wodociagowych. Przykładowo niektóre z nich nie zadbały o stan techniczny wodociagowych obiektów budowlanych, nie przeprowadzając kontroli tych obiektów, wymaganych ustawą – Prawo budowlane. Ponadto w części z nich występowały liczne awarie i związane z nimi wysokie straty wody, sięgające 21,2%, skutkujące brakami wody lub spadkami ciśnień w różnych punktach miasta, średnio co drugi dzień.

Zarówno przedsiębiorstwa, jak i burmistrzowie i prezydenci miast nie podejmowali dostatecznych działań w celu zapewnienia mieszkańcom dostaw wody o wymaganej jakości, a także skutecznego ostrzegania o wystąpieniu ryzyka podaży wody niespełniającej wymagań jakościowych.

Stwierdzono nieprawidłowości w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz we wnioskach o zatwierdzenie taryf opracowywanych w przedsiębiorstwach i nierzetelną ich weryfikację przez burmistrzów i prezydentów miast.

Burmistrzowie i prezydenci miast nie dysponowali danymi o wieku i strukturze materiałowej sieci wodociagowej, awariach infrastruktury wodociagowej, wielkościach strat wody w sieci, o stanie technicznym sieci i wynikach monitorowania jej pracy. Utrudniało to burmistrzom i prezydentom miast rzetelną weryfikację wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych w aspekcie zasadności planowanych inwestycji, a także taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w zakresie planowanych wydatków inwestycyjnych.

Nie posiadano jednoznacznych danych świadczących o zapewnieniu powszechnego dostępu do sieci wodociagowej mieszkańcom miast objętych kontrolą.

DOBRE PRAKTYKI

NIK uznała za dobrą praktykę:

- podjęcie działań w Wodociągach Dębickich sp. z o.o. w celu wyposażenia systemu wodociagowego w automatyczny monitoring pracy,
- wdrożenie przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Świnoujściu automatycznego monitoringu pracy sieci wodociagowej,
- podjęcie działań w celu przeprowadzenia analizy i określenia ekonomicznego poziomu wycieków w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Kutnie i Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Mińsku Mazowieckim,
- prezentowanie ocen jakości wody wydawanych przez ppis oraz zestawień parametrów jakości wody wraz z dodatkowymi informacjami ułatwiającymi zrozumienie danych przez zainteresowanych konsumentów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne do burmistrzów i prezydentów NIK skierowała m.in. o:

- zapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania i oceny realizacji celów i zadań zbiorowego zaopatrzenia w wodę wykonywanych przez podmioty, którym miasto powierzyło te zadania;
- bieżące, rzetelne informowanie konsumentów o jakości wody wodociagowej.

Wnioski skierowane do zarządów przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych dotyczyły:

- niezwłocznego przekazywanie burmistrzom i prezydentom miast oraz państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym informacji o przekroczeniach parametrów jakości wody i planowanych przedsięwzięciach naprawczych wraz z harmonogramem ich realizacji, a także informacji o podjętych i zaplanowanych działaniach w przypadkach wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody, w szczególności jej pogorszenie;
- rzetelnego opracowywania wniosków taryfowych dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i publikowanie pełnej informacji o obowiązujących taryfach;

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

- zapewnienia wykonywania badań jakości wody wyłącznie przez laboratoria posiadające aktualne zatwierdzenie systemu jakości prowadzonych badań wody oraz stosowanie do uzdatniania wody jedynie materiałów i wyrobów posiadających pozytywne oceny higieniczne.

Wnioski do ppis dotyczyły:

- rzetelnego uzgadniania z przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi lokalizacji miejsc poboru próbek wody do badań oraz egzekwowania wykonania uzgodnionego zakresu badań jakości wody i terminowego przekazywania sprawozdań z badań;
- niezwłocznego wszczynania wymaganych postępowań administracyjnych w przypadku stwierdzenia wody nieprzydatnej lub warunkowo przydatnej do spożycia.

DE LEGE FERENDA

Wyniki kontroli wykazały potrzebę:

- podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiany polegającej na nałożeniu na organy gminy obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych na realizację zadań gmin, pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej, w szczególności infrastruktury wodociągowej;
- ujednolicenia i ujęcia w jednym przepisie wymagań dotyczących miejsc pobierania próbek wody wodociągowej do badań, w celu zachowania przejrzystej struktury aktu prawnego i uniknięcia wątpliwości co do jego interpretacji;
- wskazania podmiotu odpowiedzialnego za pobór próbek wody do badań i wykonanie badań pozwalających na ocenę wewnętrznej instalacji wodociągowej i jakości wody w budynkach użyteczności publicznej, budynkach zamieszkania zbiorowego oraz budynkach mieszkalnych;
- rozważenia możliwości zwolnienia przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z obowiązku uzgadniania z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym miejsca, częstotliwości i zakresu badań wody oraz informowania burmistrza lub prezydenta miasta i ppis o zaplanowanych i podjętych przedsięwzięciach naprawczych w przypadkach awarii przewodu lub armatury wodociągowej, których naprawa nie wymaga wyłączenia z ruchu odcinka przewodu i wstrzymywania dostaw wody.

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 – odbiorców 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

Podjęmowane 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 m³ wody, przedsiębiorstwo ponosiło w trzech kolejnych latach straty w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę od 51,4 tys. zł do 288 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 m³) 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 wykorzystywały 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 wniosowała 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

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

13. Środowisko. Gospodarka wodna

inspektorem sanitarnym miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody oraz informowania wójta i powiatowego inspektora o podjętych i zaplanowanych przedsięwzięciach naprawczych.

- Do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie NIK wnioskowała o upowszechnienie zobiektywizowanych metod badań ekonomicznej efektywności przedsiębiorstw wodociagowo-kanalizacyjnych eksploatujących sieci wodociagowe.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE 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 określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości) prowadzenia inwentaryzacji środków trwałych wchodzących w skład infrastruktury wodociagowej. Skład Orzekający, uznając winę sprawcy, wymierzył karę nagany.

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

L U T Y 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PRZEZ ORGANY PAŃSTWA
I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ZADAŃ
W ZAKRESIE PRZEWOZU DROGOWEGO
TOWARÓW NIEBEZPIECZNYCH

P A Z D Z I E R N I K 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

L U T Y 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

INFRASTRUKTURA DOSTĘPOWA
DO PORTÓW MORSKICH

S I E R P I E Ń 2 0 1 8

Transport



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE ZADAŃ
PRZEZ ZARZĄDCÓW DRÓG WOJEWÓDZKICH
W ZAKRESIE UTRZYMANIA, REMONTÓW
I OCHRONY DRÓG

L I P I E C 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA SYSTEMU
PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO
NA TERENIE BYDGOSKO-TORUŃSKIEGO
OBSZARU METROPOLITALNEGO

K W I E C I E Ń 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

DOSTĘPNOŚĆ
ZMODERNIZOWANYCH OBIEKTÓW KOLEJOWYCH
DLA PASAŻERÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH
LUB O OGRANICZONEJ ZDOLNOŚCI PORUSZANIA SIĘ

L U T Y 2 0 1 9



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA RUCHU
I UTRZYMANIE DRÓG PRZEKAZANYCH JEDNOSTKOM
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
PO WYBUDOWANIU NOWYCH DRÓG KRAJOWYCH,
W TYM DRÓG EKSPRESOWYCH LUB AUTOSTRAD

L I P I E C 2 0 1 8

Transport



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA I EKSPLOATACJA
MIEJSC OBSŁUGI PODRÓŻNYCH (MOP)
PRZY AUTOSTRADACH I DROGACH EKSPRESOWYCH

S I E R P I E Ń 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA „PROGRAMU ROZWOJU GMINNEJ I POWIATOWEJ
INFRASTRUKTURY DROGOWEJ NA LATA 2016–2019”

G R U D Z I E Ń 2 0 1 9



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

PRZEKAZYWANIE DWORCÓW KOLEJOWYCH
JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W CELU ICH PRZEBUDOWY LUB REMONTU

K W I E C I E Ń 2 0 1 8

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

14. Transport

Problematyka związana z polityką transportową, infrastrukturą i bezpieczeństwem w tym zakresie jest przedmiotem stałego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. W 2018 r., analogicznie do lat ubiegłych, NIK wiele uwagi poświęciła infrastrukturze drogowej – zarówno w kontekście budowy nowych połączeń, jak i utrzymania oraz remontów już istniejących. Kontrolerzy zajęli się także w omawianym roku infrastrukturą dodatkową, niewpływającą na szybkość czy płynność przemieszczania się, ale na komfort podróżnych, badając m.in. budowę i eksploatację miejsc obsługi podróżnych przy autostradach i drogach ekspresowych. Kontrole w zakresie transportu kolejowego objęły w 2018 r. bezpieczeństwo przewozów kolejowych, dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla osób niepełnosprawnych oraz przekazywanie dworców samorządom w celu ich przebudowy lub remontu. Ponadto, badając obszar dotyczący transportu morskiego, NIK skontrolowała infrastrukturę dostępną do portów morskich.

Infrastruktura drogowa uważana jest za element decydujący o prawidłowym rozwoju gospodarczym kraju. Kontrola *Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”* pokazała, że skontrolowane samorządy w większości prawidłowo przygotowały oraz zrealizowały w latach 2016-2018 inwestycje drogowe dofinansowane ze środków Programu. Inwestycje te poprawiły powiązania dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych oraz zwiększyły dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych oraz podwyższyły poziom bezpieczeństwa na drogach. Jednak ustalenia kontroli wskazują, że aktualny pozostaje wniosek NIK do Ministra Infrastruktury, sformułowany po przeprowadzonych kontrolach w latach 2009, 2013 i 2017, o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2003 r., w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem, zmiany polegającej na jednoznacznym określeniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Obok zagadnień dotyczących stanu infrastruktury drogowej i organizacji ruchu istotnym problemem jest ochrona dróg przed degradacją powodowaną przez poruszające się po nich przeciążone samochody ciężarowe. Badając *Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg*, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że system zarządzania drogami wojewódzkimi nie jest w pełni sprawny. Zarządcy dróg wojewódzkich nie zawsze i nie w pełni skutecznie podejmowali działania w zakresie właściwego utrzymania dróg i ich ochrony. Ponadto obowiązujące od 2012 r. przepisy prawne dotyczące przewozu drewna nie dawały efektywnych możliwości eliminowania z ruchu drogowego pojazdów przeciążonych, zagrażających bezpieczeństwu oraz degradujących infrastrukturę drogową. Pojazdy przewożące drewno przekraczały dopuszczalną masę całkowitą nawet o 40-50%. Zarządcy dróg wojewódzkich nie korzystali z przysługujących im uprawnień i nie przeprowadzali kontroli pojazdów w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, w celu zapobiegania niszczeniu dróg.

W celu prawidłowego ustalania masy przewożonego drewna oraz stosowania jednolitej skali oraz kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg NIK wniosła do Ministra Infrastruktury o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie efektywniejszego ustalania rzeczywistej masy przewożonego drewna oraz wprowadzenie w ustawie o drogach publicznych standardów dotyczących jednolitej skali ocen i kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg wszystkich kategorii.

Utrzymanie i stan dróg były także przedmiotem kontroli *Organizacji ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych i autostrad*. W latach 2004-2017 jednostki samorządu otrzymały w zarząd blisko 1,4 tys. km starych dróg krajowych, które po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania nowych dróg krajowych przestały pełnić swoją dotychczasową funkcję. Część zarządców, którzy przejmowali drogi, w pierwszej kolejności skupiła się na próbie zablokowania bądź opóźnienia przejścia w zarząd starych dróg. Powodem było przede wszystkim to, że przekazanie drogi nie wiązało się z zapewnieniem środków finansowych na jej utrzymanie oraz nieuregulowany stan prawny gruntów, na których drogi się znajdowały. W związku z taką sytuacją NIK wniosła o dokonanie szeregu zmian w prawie, m.in. do Ministra Infrastruktury o przygotowanie nowelizacji ustawy o drogach polegającej na wprowadzeniu obowiązku uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych, a także wprowadzeniu obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach.

Problem jakości infrastruktury drogowej pojawił się także w kontroli dotyczącej *Infrastruktury dostępowej portów morskich*, której ustalenia wykazały, że do żadnego z czterech głównych polskich portów morskich – w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu – nie doprowadzono drogi wysokiej jakości. W najbliższych latach sytuacja się nie zmieni, gdyż nie przewidziano tych inwestycji w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023. Najgorzej z drogowym dostępem do portu jest w Gdyni, do którego bram prowadzi droga powiatowa o ograniczonej nośności. Lepsze perspektywy ma kolej, gdzie w najbliższych latach (2019-2020) zaplanowano modernizację stacji kolejowych obsługujących główne porty morskie. Problem w tym, że roboty mają ruszyć w tym samym czasie, co może doprowadzić okresowo do znacznych ograniczeń w transporcie kolejowym do portów. Pilnego rozwiązania wymagały przeszkody w dostępie do portu w Szczecinie, gdzie nie pogłębiano odpowiednio toru wodnego Świnoujście – Szczecin z powodu braku pieniędzy z budżetu państwa.

Wyniki tej kontroli wskazały potrzebę podjęcia skutecznych działań, mających na celu uchwalenie przez Radę Ministrów programu rozwoju portów morskich oraz programu utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry. Ponadto w związku z obowiązkiem wywiązania się przez państwo polskie z wymogu wdrożenia rozwiązań zawartych w rozporządzeniu w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, w tym do dnia 31 grudnia 2030 r. dostosowania infrastruktury drogowej prowadzącej do portu w Gdyni do wymogów tego rozporządzenia, oraz biorąc pod uwagę, że podjęte do chwili obecnej działania nie doprowadziły do usunięcia braków w realizacji lądowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni, NIK wniosła o wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni.

Bezpieczeństwo na drogach jest sumą jakości infrastruktury transportowej oraz przestrzegania procedur w zakresie transportu. W 2018 r. NIK poddała kontroli *Realizację przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych*. Ustalenia kontroli wskazują, że pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, określających nowe zasady prowadzenia działalności w zakresie krajowego i międzynarodowego przewozu tych towarów, sprawowania nadzoru nad tym przewozem i przeprowadzania kontroli, nie nastąpiła poprawa bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Nadal stwierdzane było nieprawidłowe, stwarzające zagrożenie dla uczestników ruchu i innych osób oraz środowiska, przygotowanie przesyłek z towarami niebezpiecznymi. Wzrosła liczba ujawnianych przez organy kontroli ruchu drogowego nieprawidłowości i liczba interwencji Państwowej Straży Pożarnej związanych z likwidacją zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne, jak również liczba ofiar takich zdarzeń.

W ocenie NIK ustalenia kontroli wskazały m.in. na potrzebę wyeliminowania nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych – w szczególności w zakresie realizowania nadzoru nad przewozem drogowym tych towarów oraz przeprowadzania kontroli wykonywania tej działalności przez organy i jednostki zobowiązane ustawą. Ponadto prawidłowe sprawowanie nadzoru nad przewozem drogowym tych towarów wymaga utworzenia spójnego systemu zarządzania ryzykiem i wzmoczenia działań organizacyjnych przez wszystkie właściwe organy i służby oraz wdrożenia jednolitych zasad współpracy, obejmujących obszary wymiany danych, wiedzy oraz doświadczeń.

W 2018 r. NIK oceniła także *Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się*. Wyniki tej kontroli wykazały, że najczęstszą przyczyną stwierdzonych barier w dostępności badanych projektów były braki lub błędy na etapie projektowania dworców kolejowych (np. brak lub błędy w budowie ścieżek dotykowych dla osób niewidomych i słabowidzących, braki w wizualnym oznakowaniu tras dla osób z niepełnosprawnością). Zidentyfikowane utrudnienia w większości stanowiły bariery w dostępności dla osób z deficytem wzroku (55% stwierdzonych przeszkód) oraz dla osób z ograniczeniami ruchowymi (39% stwierdzonych przeszkód), natomiast 6% utrudnień dotyczyło barier dla osób z deficytem słuchu. Jednak w żadnym ze skontrolowanych obiektów stwierdzone przeszkody nie wykluczały możliwości korzystania z transportu kolejowego przez osoby z niepełnosprawnością. Niektóre z utrudnień powodowały jednak konieczność wsparcia ze strony osób towarzyszących albo asysty personelu dworca.

Natomiast w sferze bezpieczeństwa przewozów kolejowych, w związku z niezadowalającym stanem technicznym ponad 15% eksploatowanych linii kolejowych, gdzie tory kwalifikowały 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. Na podstawie dokonanych ustaleń NIK sformułowała także siedem wniosków systemowych kierowanych do Ministra Infrastruktury w sprawach dotyczących przede wszystkim podjęcia niezbędnych działań w celu usunięcia czy też ograniczenia zagrożeń związanych z występowaniem barier w tym obszarze.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (P/16/030/KIN)*
2. *Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (P/17/030/KIN)*
3. *Bezpieczeństwo przewozów kolejowych (P/17/031/KIN)*
4. *Infrastruktura dostępowa do portów morskich (P/17/033/KIN)*
5. *Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg (P/17/112/KIN)*
6. *Budowa systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego (P/16/061/LBY)*
7. *Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się (P/18/062/LBY)*
8. *Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad (P/17/075/LKI)*
9. *Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych (P/17/081/LLU)*
10. *Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” (P/18/092/LPO)*
11. *Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu (P/17/096/LRZ)*

Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad

**Departament
Infrastruktury**

P/16/030

CEL KONTROLI

Ocena prawidłowości i skuteczności zabezpieczenia przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) 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

Wybudowana infrastruktura autostrad, dróg ekspresowych i dróg szybkiego ruchu oraz poniesione na nią nakłady w okresie 2010-2012 były najwyższe od 2004 r. Wynikało to głównie z wielkości środków z budżetu UE przeznaczonych na drogi krajowe oraz wypełnienia zobowiązań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. W okresie objętym kontrolą GDDKiA realizowała inwestycje drogowe na podstawie programów wieloletnich pn. Program Budowy Dróg Krajowych i Autostrad. Pomimo tak dużego wzrostu nakładów na zadania drogowe w 2011 r. zaczęły uwidaczniać się problemy branży budowlanej – wielu firmom tego sektora nie udawało się zachować płynności finansowej. Skutkowało to opóźnieniami w regulowaniu przez wykonawców, którzy zawarli z GDDKiA umowy o realizację inwestycji drogowych, należności wobec podwykonawców i przedsiębiorców za wykonane prace oraz dostarczone usługi i materiały lub wręcz zaprzestanie regulowania swoich zobowiązań. W związku z powyższym, z uwagi na nałożone na inwestora przez przepisy kodeksu cywilnego obowiązki, GDDKiA zobligowana była, zgodnie z zasadą solidarnej odpowiedzialności, do spłaty nieuregulowanych zobowiązań wykonawców, z którymi podpisała umowy.

Przed wejściem w życie przepisów specustawy szczególną ochroną spośród podmiotów świadczących prace na rzecz wykonawców robót budowlanych nie byli natomiast objęci usługodawcy oraz dostawcy, z którymi umowę podpisał wykonawca. Wejście w życie z dniem 3 sierpnia 2012 r. specustawy pozwoliło na rozpoczęcie przez GDDKiA procesu wypłat niezaspokojonych przez wykonawców należności przedsiębiorców.

SYNTEZA

Umowy na roboty budowlane zawierane przez Oddziały 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 NIK, 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.

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.

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 1 045,7 tys. zł, potencjalnego niewypłacenia kwoty ponad 40 000 tys. zł oraz narażeniem 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 GDDKiA 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 wniosowała 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 między zainteresowanymi stronami – wzorów umów, warunków przetargowych i dokumentów wzorcowych składających się na kontrakt, w celu objęcia nowymi wytycznymi możliwie największej liczby zadań drogowych;
- podjęcie, 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/proportionalną 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;

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

- 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.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Najwyższa Izba Kontroli złożyła w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. (nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza lub niedopełnienie przez niego obowiązków).

Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych

**Departament
Infrastruktury**

P/17/030

CEL KONTROLI

Ocena skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz jednostek odpowiedzialnych za organizację i nadzór nad przewozem drogowym towarów niebezpiecznych w zakresie eliminacji zagrożeń wynikających z transportu tych towarów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 14 jednostek, tj.: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Transportowy Dozór Techniczny oraz po cztery: komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej (PSP), urzędy wojewódzkie i urzędy marszałkowskie.

PROBLEM

Transportem drogowym przewozi się rocznie w Polsce 150 mln ton towarów zagrażających bezpieczeństwu, które ze względu na swoje właściwości (m.in. żrące, toksyczne, wybuchowe, promieniotwórcze) klasyfikowane są jako tzw. towary niebezpieczne (TN). Główne szlaki przewozu TN przechodzą przez aglomeracje miejskie. Przewozy TN dopuszczone są jedynie na warunkach określonych prawem, w szczególności Umową europejską (umową ADR). Katastrofy i awarie podczas transportu TN są groźne, mają charakter powszechny, prowadzący do zagrożenia życia i zdrowia dużej liczby osób znajdujących się w strefie zdarzenia, jak również skutkują znaczną degradacją środowiska. W latach 2015-2017 miało miejsce blisko 5 tys. interwencji służb ratowniczych PSP w związku ze zdarzeniami drogowymi z udziałem pojazdów przewożących TN, a Inspekcja Transportu Drogowego w wyniku naruszenia zasad przewozu TN nałożyła 20 tys. mandatów karnych oraz wydała 850 decyzji w sprawie naruszenia zasad tego przewozu. W rejestrze potencjalnych sprawców poważnych awarii przemysłowych z udziałem TN znajduje się 1,2 tys. zakładów, z czego 30% to zakłady o dużym lub zwiększonym ryzyku. Po zmianie przepisów w 2012 r. ograniczono liczbę organów uprawnionych do kontroli przewozu drogowego TN, w szczególności w miejscu prowadzenia działalności przez uczestnika przewozu TN.

Przesłanką dodatkową przemawiającą za podjęciem przez NIK kontroli była ogólna sytuacja na świecie dotycząca wzrostu potencjalnych zagrożeń, w tym ryzyko wykorzystania środków transportu, w szczególności z TN, do przeprowadzenia zamachów terrorystycznych.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji publicznej oraz jednostek realizujących zadania związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych nie zapewniały skutecznej eliminacji zagrożeń wynikających z przewozu tych towarów.

Pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, zobowiązujących Ministra do sprawowania nadzoru nad przewozem drogowym TN oraz nad jednostkami realizującymi zadania związane z tym przewozem, w okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie wprowadzono rozwiązań organizacyjnych oraz nie wdrożono procedur, umożliwiających realizację przez Ministra ww. zadań. Przyjęta przez Ministra koncepcja nadzoru nad przewozem drogowym TN sprowadzała się przede wszystkim do ograniczania negatywnych zjawisk, spowodowanych przez już ujawnione nieprawidłowości, nie uwzględniając przy tym działań o charakterze prewencyjnym. W konsekwencji Minister nie dokonywał sformalizowanej oceny funkcjonowania jednostek podległych lub nadzorowanych, a nadzór ograniczał się do gromadzenia informacji przekazywanych przez określone w ustawie o przewozie TN organy i jednostki.

Niezależnie od zaniechania wdrożenia rozwiązań systemowych służących realizacji zadań związanych z nadzorem i kontrolą nad przewozem TN, Minister nie sprawdzał prawidłowości działań podejmowanych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, nie realizował obowiązku sprawdzania prawidłowości wykonywania przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego zadań w zakresie prowadzenia ewidencji doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu TN oraz wydawania świadectwa doradcy i świadectwa dopuszczenia pojazdu do przewozu TN, jak i wymogu weryfikacji prawidłowości czynności wykonywanych przez marszałków województw w zakresie wydawania zaświadczeń o ukończeniu, z wynikiem pozytywnym, kursu doszkalającego początkowego lub doszkalającego doskonalącego dla kierowców przewożących TN. Minister nie realizował również obowiązku monitorowania zdarzeń z udziałem TN oraz podejmowanych działań w związku z tymi zdarzeniami, monitorowania skali naruszeń przepisów dotyczących przewozu tego rodzaju towarów ani procesu szkolenia w zakresie tego przewozu.

W ocenie NIK konsekwencją ww. zaniechań było nienależyte przygotowanie uczestników przewozu TN do organizowania i wykonywania transportu tych towarów oraz podejmowanie przewozów nieprawidłowo przygotowanych, pojazdami do tego nieprzystosowanymi, z nienależycie załadowanymi lub oznakowanymi przesyłkami. Świadczyć może o tym wzrost liczby interwencji służb ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej dotyczących likwidacji zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne. Od 2012 r. wzrastała również liczba kontroli drogowych, w których ujawniano naruszenia umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu TN, w szczególności naruszenia stwarzające duże zagrożenie dla ludzi i środowiska.

NIK negatywnie oceniła działalność skontrolowanych marszałków województw oraz wojewodów jako organów odpowiedzialnych za zarządzanie i odpowiednio nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym. Marszałkowie województw prowadzili postępowania w sprawie zatwierdzenia przedkładanych projektów organizacji ruchu nierzetelnie. Nie przeprowadzano analizy ewentualnych zagrożeń związanych z transportem TN, w szczególności nie gromadzono i nie uwzględniano na etapie rozpatrywania projektów informacji o trasach przewozu towarów niebezpiecznych i zasadach, na jakich miał się on odbywać, pod kątem minimalizacji ryzyka i ewentualnych skutków wystąpienia podczas transportu zdarzeń krytycznych. W konsekwencji w zatwierdzanych projektach organizacji ruchu nie określano, poprzez zastosowanie odpowiedniego oznakowania tras, po jakich powinien odbywać się przewóz TN.

Tak prowadzone postępowania nie eliminowały ryzyka, że transporty z towarami niebezpiecznymi przemieszczane będą przez centra miast lub w pobliżu obiektów ważnych dla bezpieczeństwa publicznego, w tym w godzinach o największym natężeniu ruchu.

Wojewodowie w ramach nadzoru nad zarządzaniem ruchem nie prowadzili analiz ryzyka związanego z uczestniczeniem w ruchu pojazdów przewożących towary niebezpieczne. Nie podejmowali działań mających na celu podwyższenie bezpieczeństwa użytkowników dróg, w szczególności poprzez nakazanie zmian organizacji ruchu wprowadzających ograniczenia w przewozach TN.

Marszałkowie województw niedostatecznie nadzorowali kursy doszkalające dla kierowców przewożących towary niebezpieczne oraz kursy dla doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu drogowego TN. W ocenie NIK nie gwarantowało to rzetelnego przygotowania osób odpowiedzialnych za organizację i realizację przewozów towarów niebezpiecznych transportem drogowym.

Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego prawidłowo realizował zadania w zakresie wydawania świadectw dopuszczenia pojazdu do przewozu TN i świadectw doradcy do spraw bezpieczeństwa. Uwagi NIK dotyczą jednak stwierdzonego braku należytej staranności w zakresie ustalenia, czy doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu drogowego TN prawidłowo wykonywali swoje obowiązki i czy nie występowały zdarzenia skutkujące koniecznością cofnięcia im uprawnień.

W ocenie NIK komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, jako jednostki ratownictwa technicznego i chemiczno-ekologicznego, były odpowiednio przygotowane do wykonywania zadań związanych z przeciwdziałaniem oraz usuwaniem zagrożeń wynikających z przewozu drogowego TN i prawidłowo realizowały te zadania.

DOBRE PRAKTYKI

NIK stwierdziła stosowanie dobrych praktyk przez Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, który zobowiązał podległe jednostki do uwzględniania, podczas planowania czynności kontrolno-rozpoznawczych na rok 2016 i 2017, wszystkich zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej działających na terenie województwa śląskiego.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Wnioski pokontrolne NIK do Ministra Infrastruktury dotyczyły:
 - utworzenia centralnego systemu monitorowania przewozów TN, zawierającego – dla odcinków dróg poszczególnych kategorii, po których realizowany jest przewóz tych towarów – informacje o ilości i rodzaju (numerów UN) przewożonych w skali roku TN;
 - wykonania na poziomie wojewódzkim i krajowym oceny ryzyka i opracowanie na tej podstawie rekomendacji mających na celu ograniczenie przewozu TN wysokiego ryzyka przez obszary o dużej gęstości zaludnienia oraz wyznaczenie – w celu wprowadzenie odpowiedniej organizacji ruchu – odpowiednich ograniczeń ruchu;
 - przywrócenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, Transportowego Dozoru Technicznego, Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Państwowej Straży Pożarnej do przeprowadzania kontroli przewozu drogowego TN w miejscach prowadzenia działalności gospodarczej uczestników tego przewozu;
 - kompleksowego uregulowania (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji) kwestii związanej z zapewnieniem odpowiedniej liczby parkingów, na które powinny być usuwane pojazdy przewożące te towary.
- Wniosek do wojewodów, jako organów sprawujących nadzór nad ruchem drogowym, dotyczył – w ramach realizacji obowiązku dokonywania oceny organizacji ruchu – uwzględniania zagrożeń związanych z przewozem TN, a w szczególności dokonywania weryfikacji prawidłowości stosowania przez organy zarządzające ruchem drogowym rozwiązań minimalizujących skutki zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących TN.
- Marszałkowie województw, w ocenie NIK, powinni zwiększyć częstotliwość kontroli podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu TN oraz obejmować nią pełny zakres zagadnień określonych w art. 54 ust. 2 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań w celu:

- dodania w art. 48 ust. 11 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców przepisu stanowiącego, że zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie dokonuje się w przypadku, gdy kontrola jest przeprowadzana przez marszałka województwa na podstawie art. 54 ust. 1 uoptn w siedzibach podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu TN;
- wprowadzenia w ustawie optn przepisu nakładającego na uczestników przewozu TN obowiązek przesłania do Dyrektora TDT informacji (oraz każdorazowej jej aktualizacji) o wyznaczeniu doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu TN, zawierającej dane określone w art. 48 ust. 1 ww. ustawy;
- wprowadzenia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem przepisu ustalającego okresy, w odniesieniu do których organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach powinny dokonywać ocen organizacji ruchu.

Bezpieczeństwo przewozów kolejowych

**Departament
Infrastruktury**

P/17/031

CEL KONTROLI

Ocena, czy zarządcy infrastruktury i przewoźnicy kolejowi oraz Straż Ochrony Kolei (SOK) wywiązywali się z obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przewozów kolejowych.

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). Badaniem kwestionariuszowym objęto Policję i Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych.

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. Pomimo tych wskaźników stan ten nie oznaczał jednak, że przewozy pasażerskie i towarowe objęte były wysokim ryzykiem, ponieważ transport kolejowy pozostawał najbezpieczniejszym rodzajem transportu lądowego, a liczba poważnych wypadków z roku na rok ulegała zmniejszeniu.

Niski – w stosunku do średniej europejskiej – poziom bezpieczeństwa przewozów kolejowych stanowił jednak jeden z głównych problemów transportu kolejowego w Polsce, na co poza niewłaściwym stanem technicznym infrastruktury i taboru oraz błędami w organizacji ruchu wpływała niedostateczna ochrona pasażerów i towarów przed przestępczością. Występowały przypadki obrzucania pojazdów kolejowych kamieniami, ustawiania przeszkód na torach, kradzieży przewodów sieci trakcyjnej i elementów urządzeń sterowania ruchem kolejowym oraz wandalizmu, związanego z niszczeniem wyposażenia stacji i pociągów. W odróżnieniu od wielu krajów europejskich dostęp do dworców kolejowych obsługujących m.in. ruch międzynarodowy był w zasadzie niekontrolowany, w tym pod kątem zagrożeń terrorystycznych.

SYNTEZA

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność podmiotów odpowiedzialnych w latach 2016-2017 (I półrocze) za bezpieczeństwo przewozów kolejowych w Polsce. Działalność ta doprowadziła w 2016 r. do obniżenia, w stosunku do 2015 r., liczby wypadków na liniach kolejowych (o 8,9%) oraz ofiar śmiertelnych (o 25,9%). 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%).

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego sprawował w sposób rzetelny nadzór nad podmiotami, których działalność miała wpływ na bezpieczeństwo przewozów kolejowych.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w PKP PLK SA wykazały, że spółka, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wypełniała zadania w zakresie nadzoru nad utrzymaniem infrastruktury kolejowej w stanie technicznym zapewniającym bezpieczeństwo przewozów. Pomimo tych działań stan linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK SA nie był zadowalający. Doszło ponadto do osłabienia integralności posiadanej przez spółkę infrastruktury, co związane było z wniesieniem części urządzeń, w tym podstacji i kabin energetycznych wchodzących w skład systemu „Energia”, zasilającego państwowe linie kolejowe, do sprywatyzowanego w 2015 r. operatora systemów dystrybucyjnych PKP Energetyka SA.

Kontrola przeprowadzona przez NIK u pięciu przewoźników kolejowych (w tym czterech pasażerskich) wykazała, że skontrolowane spółki wypełniały, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zadania w zakresie nadzoru nad utrzymaniem taboru w stanie technicznym zapewniającym bezpieczeństwo przewozów pasażerów i ładunków. Nie wyeliminowały jednak w pełni działań niezgodnych z systemami zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS), w tym m.in. nieprawidłowości związanych z nieterminowym: dokonywaniem przeglądów technicznych pojazdów kolejowych, usuwaniem usterek, przeprowadzaniem egzaminów sprawdzających wiedzę pracowników związaną z realizacją przewozów oraz przestrzeganiem czasu pracy maszynistów i pracowników drużyn konduktorskich.

Jakkolwiek rok 2016 był najbezpieczniejszy dla transportu kolejowego w ostatnich pięciu 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. NIK stwierdziła bowiem, że występowały przypadki prowadzenia przez zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych działań niezgodnych z systemami zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS) oraz nieaktualniania 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.

Komenda Główna Straży Ochrony Kolei (KG SOK) wypełniała w sposób rzetelny zadania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochrony pasażerów i mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. KG SOK, jako jednostka organizacyjna PKP PLK SA funkcjonująca na krajowej sieci kolejowej, nie miała jednak określonych jednoznacznie uprawnień do ochrony bezpieczeństwa w pociągach i na dworcach kolejowych należących do innych przedsiębiorców. Zadania w tym zakresie realizowała na zasadzie porozumienia konieczności wypełniania obowiązków nałożonych w art. 60 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Stan ten wpływał negatywnie na wykrywalność sprawców przestępstw popełnianych na obszarze kolejowym i w pociągach, która w latach 2012-2016 ulegała obniżeniu.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

Pomimo nałożenia na zarządców infrastruktury obowiązku utworzenia Straży Ochrony Kolei przepisem art. 59 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, jedynie 2 (PKP PLK SA oraz PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o.) wypełniło ten obowiązek. Pozostałych 12 (85%) zarządców nie utworzyło takiej formacji, co tłumaczyło brakiem potrzeb oraz niepoprawnym brzmieniem wskazanego przepisu. Wymienieni zarządcy nie nawiązali współpracy z PKP PLK SA (KG SOK), przy czym 9 zarządców zadania z zakresu bezpieczeństwa powierzyło do realizacji prywatnym agencjom ochrony. Ponadto bardzo powoli postępowało wdrażanie europejskiego systemu sterowania ruchem kolejowym (ERTMS).

Średni wiek eksploatowanych pojazdów kolejowych, mający istotny wpływ na bezpieczeństwie przewozów, przekraczał 25 lat. Stan ten miał istotny wpływ na wysoką liczbę usterek i awarii wyeksploatowanych pomimo napraw pojazdów kolejowych, obniżając poziom bezpieczeństwa przewozów.

Na stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP PLK SA nie było urządzeń wspomagających wsiadanie i wysiadanie z pociągu osób 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 UTK 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 dot. praw przysługujących podróżnym, „Piątki z UTK” – spotkania, na których są udzielane informacje dot. 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 o wdrożenie prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie niepoprawnego brzmienia przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ustaleniem wskazanych nieprawidłowości NIK skierowała do:

- prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na tym, iż w 5 przypadkach zarządca infrastruktury nie spełnił wymogów utrzymywania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym, tj. budowli (mostów i przepustów) na liniach kolejowych, oraz nie zapewnił bezpieczeństwa ich użytkowania, co stanowiło naruszenie art. 61 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 2 prawa budowlanego i stanowi występki określony w art. 91 tej ustawy;
- Policji zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia polegającego na tym, że zarządca infrastruktury nie spełnił określonego w art. 70 ust. 1 prawa budowlanego obowiązku usunięcia stwierdzonych w toku kontroli okresowych 5 obiektów budowlanych, tj. mostów i przepustów na liniach kolejowych – nieprawidłowości lub uzupełniania braków mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi i mienia, co stanowi wykroczenie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Infrastruktura dostępowa do portów morskich

**Departament
Infrastruktury**

P/17/033

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy działania organów administracji państwowej i zarządcy infrastruktury kolejowej na rzecz poprawy dostępu od strony morza i od strony lądu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej były skuteczne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto siedem jednostek: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, PKP PLK SA, PKP PLK SA Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny, PKP PLK SA Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni, Urząd Morski w Gdyni, Urząd Morski w Szczecinie.

PROBLEM

Porty morskie są łącznikami między transportem morskim i lądowym. Zarządzający portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej doprowadzili do unowocześnienia infrastruktury portowej i zwiększenia ich zdolności przeładunkowej. Jednak nawet najlepiej przygotowany port nie będzie właściwie funkcjonował, jeżeli nie będzie zapewniony do niego dostęp od strony lądu i morza. Wielkość i szybkość przepływu masy towarowej przez porty zależy od przepustowości dojazdowych dróg i linii kolejowych oraz zapewnienia ustalonych parametrów torów wodnych prowadzących do portów.

Wszystkie cztery polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) są elementami łańcuchów transportowych, stanowiąc ważne węzły dystrybucyjno-logistyczne o zasięgu międzynarodowym. Usytuowane są w ciągu głównych europejskich szlaków transportowych i w strategii rozwoju transportu UE są ważnymi ogniwami Transeuropejskiej Sieci Transportowej.

Porty te stale się rozbudowują i zwiększają swoje zdolności przeładunkowe. Łączne przeładunki w tych portach wzrosły z 64,0 mln ton w roku 2012 do 87,3 mln ton w roku 2017, tj. o 36,4%.

Zarządy ww. czterech portów morskich zwiększają ich zdolności przeładunkowe, m.in. modernizując wewnętrzne układy drogowe i kolejowe. Jednak zdolności przeładunkowe tych portów nie są w pełni wykorzystywane. Przykładowo w 2017 r. w największym polskim porcie (Gdańsku) przeładowano 40,6 mln ton ładunków, co stanowiło zaledwie 65% jego zdolności przeładunkowej.

SYNTEZA

Podjęmowane w okresie objętym kontrolą działania organów administracji państwowej i zarządcy infrastruktury kolejowej doprowadziły do poprawy stanu technicznego odcinków szlaków kolejowych i drogowych prowadzących do i z portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, co przyczyniło się do poprawy dostępności do tych portów.

Jednakże część tych działań, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, była nieskuteczna. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że działania podjęte dotychczas przez ministra właściwego do spraw infrastruktury, mające na celu doprowadzenie do usunięcia braków w infrastrukturze drogowej prowadzącej do portu w Gdyni, nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Jedynym bezpośrednim połączeniem portu w Gdyni z systemem dróg krajowych jest nadal Trasa im. Eugeniusza

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

Kwiatkowskiego – droga powiatowa o bardzo dużym natężeniu ruchu. Brak alternatywnego połączenia portu Gdynia z siecią dróg krajowych stanowi, zdaniem NIK, istotne ograniczenie w funkcjonowaniu i rozwoju tego portu. Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rokrocznie nie zapewniał niezbędnego finansowania robót czerpalnych koniecznych do utrzymania obowiązujących parametrów toru wodnego Świnoujście – Szczecin, co skutkowało wprowadzaniem ograniczeń (m.in. prędkości) w żegludze statków na tym torze.

W ocenie NIK ministrowie właściwi do spraw transportu oraz do spraw gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej rzetelnie rozpoznawali potrzeby w zakresie poprawy infrastruktury zapewniającej dostęp do ww. portów morskich, zarówno od strony morza, jak i od strony lądu. W Strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) wyeksponowana została kluczowa rola portów morskich, jako węzłowych punktów wpływających na sprawność i wydajność krajowego układu transportowego, a poprawa dostępu do portów stanowi jeden z głównych celów operacyjnych tej Strategii. Ministrowie właściwi do spraw transportu przygotowali uchwalone następnie przez Radę Ministrów programy wieloletnie budowy dróg i linii kolejowych. W obowiązującej strategii i programach wieloletnich uwzględnione zostały projekty dotyczące poprawy dostępu do ww. portów morskich. Przyjęte programy wieloletnie zapewniały finansowanie inwestycji w nich ujętych. Natomiast ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej przez wiele lat przygotowywali programy wieloletnie dotyczące rozwoju infrastruktury dostępowej do portów morskich, w tym dotyczące szlaków śródlądowych, jednak prace te nie przyniosły, jak dotychczas, efektów w postaci uchwalenia któregośkolwiek z tych programów.

Ministrowie sprawowali nadzór nad realizacją zadań dotyczących poprawy dostępu do portów poprzez analizę otrzymywanych raportów i sprawozdań okresowych dotyczących postępów w realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w DI, KPK, PBDK.

Terenowe organy administracji morskiej oraz zarządca infrastruktury kolejowej realizowali zadania utrzymaniowe infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich oraz zadania inwestycyjne poprawiające ten dostęp. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła jednak, że przy ich realizacji przez urzędy morskie wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na:

- naruszaniu przepisów prawa i regulacji wewnętrznych w procesach wyborów wykonawców zamówień;
- niezapewnianiu wystarczającego nadzoru nad realizacją umów;
- nieegzekwowaniu postanowień zawartych umów, w tym nienaliczeniu i zaniżeniu kar umownych za opóźnienia w ich realizacji;
- nieprawidłowej klasyfikacji oraz ewidencji w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych, co skutkowało zaniżaniem wartości bilansowej aktywów;
- niedotrzymywaniu warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych odnoszących się do obowiązkowego badania wód i gruntu pod kątem ich zanieczyszczeń.

Występowanie powyższych nieprawidłowości świadczy także o nierzetelnym nadzorze sprawowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nad realizacją tych zadań przez urzędy morskie.

Terenowe organy administracji morskiej oraz zarządca infrastruktury kolejowej, wykonując zadania inwestycyjne, nie zapewniaли właściwego utrzymania dotychczas funkcjonującej infrastruktury. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła bowiem, że poza niezachowaniem parametrów toru wodnego Świnoujście – Szczecin pogarszał się również stan techniczny infrastruktury stacji kolejowych bezpośrednio obsługujących ww. porty, co skutkowało wyłączaniem torów z eksploatacji, a co za tym idzie, wpływało na ograniczenie funkcjonalności tych stacji.

DOBRE PRAKTYKI

PKP PLK S.A umożliwiła służbom ministra właściwego do spraw transportu nieograniczony dostęp do Enterprise Project Management funkcjonującego w PKP PLK SA, który pozwala na szybkie uzyskiwanie danych niezbędnych do monitorowania wszelkich prac w ramach poszczególnych projektów.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa Rady Ministrów przez NIK dotyczyły wypracowania i wdrożenia rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni oraz wypracowanie i wdrożenie systemowego rozwiązania dotyczącego zapewnienia spełniania przez tor wodny Świnoujście – Szczecin wymogów w zakresie szerokości i głębokości.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Infrastruktury obejmowały:

- określenie miernika umożliwiającego ocenę uzyskanego efektu wzrostu przepustowości infrastruktury kolejowej obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, w ramach realizacji przyjętego w KPK celu szczegółowego nr 1 – Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego, a także mierników dla pozostałych trzech efektów określonych w celu nr 1;
- wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni.

Do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej NIK skierowała wnioski o:

- podjęcie skutecznych działań, mających na celu uchwalenie przez Radę Ministrów programu rozwoju portów morskich oraz programu utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry;
- zapewnienie środków finansowych umożliwiających utrzymanie wymaganych parametrów toru wodnego Świnoujście – Szczecin;
- wyeliminowanie przewlekłości w opracowywaniu dokumentów programowych.

Do Prezesa Zarządu PKP PLK SA NIK skierowała wniosek odnoszący się do przeprowadzenia prac zapewniających poprawę stanu technicznego stacji kolejowych bezpośrednio obsługujących porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Wnioski pokontrolne skierowane przez NIK do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczyły m.in.:

- zapewnienia wykonawcom wszystkich dokumentów niezbędnych do terminowego realizowania umów;
- prawidłowego szacowania wartości zamówień publicznych.

Wnioski skierowane do Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie dotyczyły m.in.:

- egzekwowania od wykonawców zobowiązań wynikających z zawieranych umów;
- naliczania i egzekwowania od wykonawców kar umownych w przypadkach przewidzianych w umowach.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli w Urzędzie Morskim w Gdyni skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg

**Departament
Infrastruktury**

P/17/112

CEL KONTROLI

Ocena, czy zarządcy dróg wojewódzkich prawidłowo wykonywali zadania w zakresie remontów, utrzymania i ochrony infrastruktury drogowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego oraz czy środki finansowe przeznaczone na utrzymanie, remonty i modernizację były adekwatne do potrzeb.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto sześć jednostek: Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Miejski Zarząd Dróg w Płocku oraz Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie.

PROBLEM

Drogi wojewódzkie odgrywają istotną rolę w zapewnieniu sprawnego przepływu osób oraz towarów w regionach. Stanowią alternatywne ciągi komunikacyjne dla dróg krajowych (w tym międzynarodowych) oraz łączą w ramach województw poszczególne miasta, powiaty i gminy. Niedostateczny stan techniczny dróg wojewódzkich wpływa na powstawanie barier ponadregionalnych i transgranicznych. W ostatnich latach stan techniczny dróg wojewódzkich poprawił się, jednak w dalszym ciągu odbiega od stanu dróg w innych krajach Unii Europejskiej. Szereg odcinków wymaga napraw, ze względu na ich stan techniczny, zwiększające się natężenie ruchu oraz konieczność dostosowania ich nośności do

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

115 kN/oś. Sytuację pogarsza fakt, że z powodu obowiązku wnoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych przez pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony część ruchu tranzytowego przenosi się na drogi wojewódzkie.

Obok zagadnień dotyczących stanu infrastruktury drogowej i organizacji ruchu istotnym problemem jest ochrona dróg przed degradacją powodowaną przez poruszające się po nich przeciążone samochody ciężarowe.

Zarząd nad drogami wojewódzkimi sprawuje 16 zarządów wojewódzkich, które są jednostkami organizacyjnymi powoływanymi przez sejmik województwa. Na dzień 31 grudnia 2016 r. długość dróg wojewódzkich zarządzanych przez 16 podmiotów wyniosła 27 726,6 km.

Utrzymanie należytego stanu infrastruktury drogowej, jak również prawidłowość zarządzania tą infrastrukturą ma istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa oraz wygodę ruchu.

SYNTEZA

System zarządzania drogami wojewódzkimi nie jest w pełni sprawny. Zarządcy dróg wojewódzkich nie zawsze i nie w pełni skutecznie podejmowali działania w zakresie właściwego utrzymania dróg i ich ochrony. Ponadto obowiązujące przepisy prawa nie zabezpieczały w pełni ochrony dróg oraz bezpieczeństwa przy przewozie środkami transportu drogowego drewna.

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez zarządców dróg wojewódzkich w latach 2014-2017 (do końca III kwartału) zadań w zakresie utrzymania, remontów oraz ochrony dróg. Jak wykazała kontrola, w sposób poprawny były realizowane zadania dotyczące opracowania planów rozwoju sieci drogowej i planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg wojewódzkich. Mimo niewystarczających środków finansowych na realizację zadań stan bezpieczeństwa i sprawności ruchu na drogach nie uległ zasadniczej zmianie. Stopniowo poprawiał się stan techniczny nawierzchni dróg. W miastach na prawach powiatu odsetek dróg w najlepszym stanie był wyższy w stosunku do dróg przebiegających przez tereny województw.

Skontrolowane podmioty wywiązywały się z obowiązku prowadzenia ewidencji dróg w formie przewidzianej w rozporządzeniu o ewidencji dróg. Jednak w przypadku pięciu z sześciu skontrolowanych zarządców zakres prowadzonej ewidencji był niepełny (m.in. nieprawidłowo prowadzono dzienniki objazdu dróg). Zarządcy sporządzali i przekazywali do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) wymagane informacje o sieci dróg wojewódzkich dla celów statystycznych i obronności.

Zarządcy dróg wojewódzkich nie korzystali z uprawnień wynikających z art. 129d ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym i nie przeprowadzali kontroli pojazdów w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, w celu zapobiegania niszczeniu dróg. W szczególności obowiązujące od 2012 r. przepisy prawne dotyczące przewozu drewna (ustawa – Prawo o ruchu drogowym i wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie gęstości drewna) nie dawały efektywnych możliwości eliminowania z ruchu drogowego pojazdów przeciążonych, zagrażających bezpieczeństwu oraz degradujących infrastrukturę drogową. Pojazdy przewożące drewno przekraczały dopuszczalną masę całkowitą nawet o 40-50%. Oszacowano, że przewóz transportem samochodowym sprzedanego w 2016 r. przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe surowca drzewnego wymagał wykonania ponad 1 316,6 tys. kursów po drogach publicznych.

Istotnym problemem w badaniu i ocenie stanu technicznego nawierzchni dróg było stosowanie przez zarządców niejednolitej skali ocen. Każdy ze skontrolowanych zarządców posługiwał się własną skalą i kryteriami do ich oceny.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski skierowane przez NIK do zarządców dróg wojewódzkich dotyczyły podjęcia działań zapewniających prawidłową realizację zadań określonych w art. 20 ustawy o drogach publicznych, a w szczególności:

- rzetelnego prowadzenia ewidencji dróg,
- przedkładania do GDDKiA rzeczywistych danych w informacji o sieci dróg publicznych,
- ujęcia w ewidencji środków trwałych wartości wszystkich dróg wojewódzkich,
- zapewnienia przeprowadzania kontroli okresowych pięcioletnich w zakresie przewidzianym przepisami prawa budowlanego,
- określania w protokołach z kontroli okresowych sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.

DE LEGE FERENDA

W celu poprawy prawidłowego ustalania masy przewożonego drewna oraz stosowania jednolitej skali oraz kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Infrastruktury o:

- podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie znowelizowania art. 61 ust. 15 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie efektywniejszego ustalania rzeczywistej masy przewożonego drewna;
- wprowadzenie w ramach art. 17 ust. 3 ustawy o drogach publicznych standardów dotyczących jednolitej skali ocen i kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg wszystkich kategorii, wzorowanej na stosowanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Budowa Systemu Publicznego Transportu Zbiorowego na Terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego

Delegatura w Bydgoszczy

P/16/061

CEL KONTROLI

Ocena, 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

PKP Polskie Linie Kolejowe SA, 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.

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 nowoczesnie 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

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. Nieprawidłowa wysokość części peronów nie pozwalała na korzystanie z wind dla wózków inwalidzkich, zamontowanych w nowo zakupionych pociągach. Niewłaściwie zaprojektowano i wybudowano tory i torowisko na powstałej za 301 mln zł trasie tramwajowej z Bydgoszczy do Fordonu, co spowolniło i kilkakrotnie 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 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 podróży;
- 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 nowowyprowadzonych 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. odchylen na skutek obciążenia pojazdu, zużycia kół) oraz stanu infrastruktury (m.in. dopuszczalnych tolerancji odchylen 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

Podejrzenie popełnienia przestępstwa polegającego na poświadczaniu nieprawdy w dokumentach, wyczerpujące znamiona czynu określonego w art. 271 § 1 Kodeksu karnego; skierowano stosowne zawiadomienie do organów ścigania. Przypadek naruszenia prawa budowlanego stanowiący wykroczenie; karalność uległa przedawnieniu.

Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się

Delegatura w Bydgoszczy

P/18/062

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy modernizacja dworców kolejowych i ich otoczenia, przeprowadzona w latach 2014-2017, zapewniła osobom niepełnosprawnym lub o ograniczonej zdolności poruszania się dostęp do przewozów kolejowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Polskie Koleje Państwowe SA, Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe SA i Pomorska Kolej Metropolitalna SA.

PROBLEM

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych weszła w Polsce w życie w 2012 r. Jej celem jest poprawa sytuacji osób z niepełnosprawnością, poprzez umożliwienie im rzeczywistego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na równi z innymi osobami. Jednym z podstawowych jej postanowień jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnością, na zasadzie równości, dostępu do środków transportu. Powinno się to odbywać m.in. poprzez uwzględnianie dostępności przy realizacji projektów inwestycyjnych, w tym już na etapie projektowania, ustanawianie minimalnych standardów i wytycznych dotyczących udogodnień i usług dla tych osób, odpowiednie oznakowanie ogólnodostępnych obiektów użyteczności publicznej.

W 2014 r., w zależności od przyjętej metody klasyfikacji, w Polsce było od 4 905 tys. do 7 690 tys. osób z niepełnosprawnością (odpowiednio 12,9% i 20,3% populacji).

Wraz z wiekiem rośnie prawdopodobieństwo wystąpienia niepełnosprawności oraz maleje sprawność ruchowa człowieka. Na koniec 2017 r. ponad 24% (ponad 9 mln) ludności Polski stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej. Wyniki prognozy ludności na lata 2014-2050 wskazują na dalsze postępowanie procesów starzenia się społeczeństwa. Przewiduje się, że w 2050 r. populacja osób powyżej 60 lat będzie stanowiła ponad 40% ogółu ludności Polski.

Brak dostosowania obiektów kolejowych do potrzeb tych osób lub jego przeprowadzenie w niepełnym zakresie ogranicza dostęp do publicznego transportu zbiorowego, co może istotnie przyczyniać się do wykluczenia ich z życia społecznego. Bariery te zawężają możliwość swobodnego przemieszczania się, podejmowania pracy, edukacji, korzystania z leczenia i rehabilitacji czy z oferty kulturalnej. Przyczyniają się także do uzależnienia tej grupy osób od pomocy innych, pełnosprawnych osób, np. członków rodziny lub pracowników instytucji wyspecjalizowanych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

SYNTEZA

W latach 2014-2017 PKP przeprowadziła modernizację 20 spośród 632 czynnych dworców kolejowych. Jej celem była poprawa jakości obsługi podróżnych, w tym także poprawa dostępności dworców dla osób z niepełnosprawnością. Wykonane modernizacje skontrolowanych obiektów kolejowych – dworców i peronów, w ocenie NIK, nie zapewniły osobom z niepełnosprawnością – na równych zasadach z innymi pasażerami – dostępu do przewozów kolejowych. We wszystkich badanych przypadkach, w wyniku modernizacji, nastąpiła jednak wyraźna poprawa dostępności tych obiektów, w szczególności dla osób z ograniczeniami ruchowymi oraz z deficytem słuchu. W żadnym ze skontrolowanych obiektów stwierdzone przeszkody nie wykluczały możliwości korzystania z transportu kolejowego przez osoby z niepełnosprawnością.

Niektóre z utrudnień powodowały jednak konieczność wsparcia ze strony osób towarzyszących albo asysty personelu dworca. Na etapie przygotowania badanych inwestycji przewidziano szereg rozwiązań ułatwiających orientację i poruszanie się po obiektach kolejowych osobom z niepełnosprawnością. Zaplanowano trasy wolne od przeszkód oraz ścieżki prowadzące, windy i pochylnie, odpowiednie kasy biletowe i toalety, a także kontrastowe oznaczenia oraz systemy informacji wizualnej i głosowej.

Stwierdzono jednak przeszkody w dostępności badanych obiektów, które powstały na etapie przygotowania inwestycji. Najczęściej utrudnienia te dotyczyły braku lub błędów w budowie ścieżek dotykowych dla osób niewidomych i słabowidzących, a także braków w wizualnym oznakowaniu tras dojścia do miejsc przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnością. Wskazane wyżej rodzaje utrudnień wystąpiły na sześciu spośród siedmiu skontrolowanych dworców. W przypadku trzech obiektów bariery w ich dostępności wynikały z nieprawidłowego – niezgodnego z projektem – wykonania robót budowlanych. Dotyczyło to w szczególności nieoznakowania wind w sposób czytelny dla osób z dysfunkcją wzroku oraz braku dotykowych pasów ostrzegawczych przed schodami.

Pozostałe istotne nieprawidłowości wynikały z bieżących działań podejmowanych przez obsługę dworca, już po etapie modernizacji. Na czterech dworcach osoby z niepełnosprawnością nie mogły samodzielnie wejść do przystosowanej dla nich toalety. W trzech przypadkach urządzenia wzmacniające słuch dla osób niedosłyszących nie działały prawidłowo, co wynikało z ich wadliwej obsługi. Na jednym dworcu ścieżka dotykowa dla osób z dysfunkcją wzroku była zastawiona przenośnymi barierkami, służącymi do wyznaczenia kolejek do kas biletowych. Zidentyfikowane utrudnienia w większości stanowiły bariery w dostępności dla osób z deficytem wzroku (55% stwierdzonych przeszkód) oraz dla osób z ograniczeniami ruchowymi (39% stwierdzonych przeszkód), natomiast 6% utrudnień dotyczyło barier dla osób z deficytem słuchu.

Zdaniem NIK utrudnienia w swobodnym poruszaniu się i orientacji osób z niepełnosprawnością na terenie obiektów kolejowych będą negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo w trakcie ewentualnej ewakuacji. W szczególności należy zwrócić uwagę na zawieszanie informacji o ewakuacji na wysokości niedostępnej dla osoby na wózku inwalidzkim lub osoby z deficytem wzroku (stwierdzone na trzech dworcach). W dwóch przypadkach nie zapewniono w windach informacji pismem Braille'a o sposobie wzywania pomocy, a wymiary wind nie pozwalały na transport osób na noszach.

DOBRE PRAKTYKI

Na dworcu Bydgoszcz Główna:

- punkt obsługi klienta posiadał dostęp do usługi tłumacza języka migowego online;
- wyznaczono miejsca oczekiwania na obsługę dworca dla osób z niepełnosprawnością;
- kolumny systemu przywoławczo-alarmowego wyposażone były w urządzenie wzmacniające słuch (pętlę indukcyjną);
- część tablic tyflograficznych była wyposażona zarówno w oznaczenia pismem Braille'a, jak i w oznaczenia kolorystyczne oraz informację głosową;
- wydzielono miejsce oczekiwania dla osób z dziećmi.

Na dworcu w Kaliszu wyznaczono w holu głównym dworca oznakowane miejsce oczekiwania na obsługę dworca dla osób z niepełnosprawnością.

Na dworcu Kędzierzyn-Koźle uproszczono przebieg ścieżek dotykowych i zamontowano tablice tyflograficzne na terenie budynku w trakcie robót.

Na dworcu Kraków Główny:

- wyznaczono pomieszczenie, w którym osoba, u której nagle pogorszył się stan zdrowia, mogła oczekiwać na przyjazd pogotowia ratunkowego;
- kolumny systemu przywoławczo-alarmowego wyposażone były w pętlę indukcyjną;
- udostępniono usługę tłumacza języka migowego online.

Na dworcu Szczecin Główny:

- kolumny systemu przywoławczo-alarmowego wyposażono w urządzenie wzmacniające słuch (pętlę indukcyjną);
- wyznaczono ścieżki dotykowe prowadzące do kolumn systemu przywoławczo-alarmowego;
- zastosowano tablice tyflograficzne, wyposażone zarówno w oznaczenia pismem Braille'a, jak i oznaczenia kolorystyczne oraz informację głosową;
- przy uchwycie drzwi wyjściowych z holu dworca oraz przy klamce drzwi wejściowych do toalety zastosowano oznaczenia dotykowe pismem Braille'a.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najczęściej powtarzające się wnioski, zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, dotyczyły: zapewnienia prawidłowego przebiegu, oznakowania i wyposażenia trasy wolnej od przeszkód, w tym ścieżek dotykowych; zapewnienia kas biletowych oraz automatów do sprzedaży biletów, dostosowanych do obsługi osób poruszających się na wózku inwalidzkim; wyposażenia dworców w dodatkowe tablice z rozkładem jazdy, zawieszone na wysokości umożliwiającej ich odczytanie przez osoby poruszające się na wózku inwalidzkim lub osoby niższego wzrostu; prawidłowego oznakowania miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnością oraz swobodnego dostępu do tych miejsc; swobodnego dostępu do odpowiednio wyposażonych toalet dla osób z niepełnosprawnością, w tym zastosowanie oznakowania punktowego pismem Braille'a, pozwalającego na zlokalizowanie wejść do tych toalet.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań, które zapewnią wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych obowiązku stosowania zasad uniwersalnego projektowania obiektów budowlanych o użyteczności publicznej, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 lit. a oraz lit. f Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i definicją uniwersalnego projektowania, zawartą w art. 2 tej Konwencji.

Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu dróg ekspresowych lub autostrad

Delegatura w Kielcach

P/17/075

CEL KONTROLI

Ocena działań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w celu zapewnienia właściwej organizacji ruchu i utrzymania przejętych odcinków dróg, które po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad, przestały pełnić swoją dotychczasową funkcję.

ZAKRES PODMIOTOWY

Jedenaście urzędów gmin, dwa starostwa powiatowe, sześć powiatowych zarządów dróg oraz pięć wojewódzkich zarządów dróg, które zarządzają drogami przejętymi po wybudowaniu nowych dróg krajowych na terenach województw podlaskiego, świętokrzyskiego, śląskiego, łódzkiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego.

PROBLEM

W latach 2004-2017 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały w zarząd blisko 1,4 tys. km starych dróg krajowych, które po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad, przestały pełnić swoją dotychczasową funkcję.

Do 8 lipca 2015 r., zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania, pozbawiany był dotychczasowej kategorii i zaliczany do kategorii drogi gminnej.

Zmiana statusu byłych dróg krajowych na gminne nałożyła na gminy obowiązek utrzymania tych dróg (remonty, odśnieżanie, okresowe kontrole stanu technicznego, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane), co wiązało się z ponoszeniem dużych nakładów finansowych. Wiele gmin napotykało kłopoty z odpowiednim utrzymaniem byłych dróg krajowych. Jednostki samorządu terytorialnego nie dysponowały odpowiednimi środkami na bieżące utrzymanie tych dróg i od kilku lat walczyły o zmianę ustawy o drogach, postulując każdorazowe przeprowadzanie oceny danego odcinka drogi przed zmianą jej statusu pod kątem funkcji, jakie pełni on w sieci dróg publicznych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

Nowelizacja ustawy o drogach, która weszła w życie 9 lipca 2015 r., wprowadziła uregulowanie stanowiące, że odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi nie będzie uzyskiwał – jak dotychczas – kategorii drogi gminnej, lecz będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Jednak zarówno sejmik województwa, jak i rada powiatu uzyskały możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Zgodnie z przepisami ustawy zmieniającej ustawę o drogach rada gminy, w ciągu 90 dni od dnia wejścia nowelizacji w życie, tj. do 8 października 2015 r. mogła podjąć uchwałę, na mocy której mogła pozbawić drogę zaliczoną do kategorii drogi gminnej (na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach) jej statusu i wtedy stawała się ona z tytułu ustawy drogą wojewódzką. Z kolei samorządy województw mogły zatrzymać przekazane w ten sposób przez gminy drogi lub przekazać je do powiatów, a te z kolei mogły zatrzymać drogi lub przekazać je gminom.

Nowelizacja ustawy o drogach spowodowała, że około 100 gmin przekazało takie drogi województwom, które następnie w większości pozbyły się ich. Natomiast powiaty, po weryfikacji, przekazały część tych dróg z powrotem gminom.

SYNTEZA

W ocenie NIK działania zarządców dróg, mające zapewnić właściwą organizację ruchu i utrzymanie dróg przejętych po wybudowaniu nowych dróg krajowych, nie były w pełni prawidłowe i wystarczające. Część zarządców, którzy przejęli drogi, w pierwszej kolejności skupiła się na próbie zablokowania bądź opóźnienia przejęcia w zarząd starodroży. Powodem było przede wszystkim to, że przekazanie drogi nie wiązało się z zapewnieniem środków finansowych na ich utrzymanie oraz że przekazywane drogi znajdowały się na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Sytuację w tym względzie miała poprawić nowelizacja ustawy o drogach z 2013 r. Zmiana ustawy nie zapewniła jednak ciągłości zarządu nad wszystkimi przekazanymi odcinkami dróg, a w niektórych przypadkach proces przekazywania dróg kończył się na drodze sądowej.

Większość skontrolowanych jednostek nie wypełniała prawidłowo obowiązków zarządcy drogi, także tych, które w zasadniczy sposób wpływają na właściwe utrzymanie dróg i zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Spośród objętych kontrolą 26 zarządców 17 nie prowadziło wymaganych kontroli stanu technicznego dróg lub przeprowadzało je niezgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy – Prawo budowlane. Blisko 1/4 zarządców nie wywiązywała się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach i nie przeprowadzało okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. W skrajnym przypadku przejęty odcinek starodroża nie był poddawany żadnej kontroli przez ostatnich 12 lat – zgodnie z prawem budowlanym powinien on być kontrolowany corocznie.

Pomimo tego, że skontrolowane jednostki otrzymały większość starodroży znajdujących się w całości lub w części na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, tylko jeden zarządca uregulował w pełni ten stan. Zarządcy nie doprowadzili również do ujawnienia w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów i budynków prawa własności gruntów przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego w tych przypadkach, w których stan prawny gruntów był uregulowany. Tylko dwie z 26 jednostek wykazały w księgach rachunkowych wszystkie przekazane im starodroża wraz z działkami gruntu pod drogami. Nieujęcie w pozostałych jednostkach w księgach rachunkowych tych składników majątkowych powodowało, że ich wartość nie odpowiadała rzeczywistości. Połowa skontrolowanych zarządców nie ustaliła należnych opłat dotyczących umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z drogą.

Nieustalenie numeru ewidencyjnego dla przejętego w zarząd starodroża bądź niewystąpienie o nadanie numeru przejętej drogi stwierdzono w blisko 60% skontrolowanych jednostek. Ponad połowa skontrolowanych zarządców (53%) nie prowadziła pełnej i kompletnej dokumentacji przejętych dróg, tj. książek drogi oraz dziennika objazdu drogi. Utrudniało to podejmowanie właściwych działań dotyczących utrzymania przejętych dróg.

Stan techniczny przekazanych dróg w większości przypadków był dobry albo zadowalający. Zatem nie generowało to znacznych nakładów inwestycyjnych na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu na tych drogach. Blisko połowa zarządców (46%) nie miała projektów organizacji ruchu dla wszystkich przejętych odcinków dróg, również w przypadku zmian w organizacji ruchu po przejęciu ich w zarząd. Zarządcy nie zapewnili również na tych drogach sprawnego, czytelnego i zgodnego z przepisami oznakowania. Takie zaniechania negatywnie wpływały na bezpieczeństwo w ruchu.

W ocenie NIK takie nieprawidłowości świadczą o niedostatecznym nadzorze nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi wykonującymi zadania związane z zarządzaniem drogami oraz o tym, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK dotyczyły przede wszystkim: prowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego starodroży, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy – Prawo budowlane oraz kontroli

określonych w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, dostosowania oznakowania pionowego do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków, uzupełnienia braków w oznakowaniu pionowym i poziomym, zapewnienia jego pełnej widoczności, dokonania wyceny działek gruntu zajętych pod odcinki starodroży oraz przejętych dróg jako obiektu budowlanego i ujęcia ich w ewidencji księgowej, ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych prawa własności odnośnie do gruntów pod przejętymi starodrożami, rzetelnego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej.

DE LEGE FERENDA

Mając na uwadze potrzebę usprawnienia procesu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego odcinków dróg krajowych, zastąpionych nowo wybudowanymi odcinkami dróg, oraz zapewnienia właściwej organizacji i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, NIK wniosła do Ministra Infrastruktury o przygotowanie nowelizacji ustawy o drogach polegającej na:

- wprowadzeniu obowiązku uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych;
- wprowadzeniu obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach;
- uregulowaniu sposobu postępowania w przypadkach, gdy po przejęciu dotychczasowych odcinków dróg krajowych przez zarządców dróg samorządowych, w obrocie prawnym funkcjonują decyzje wydane przez zarządcę dróg krajowych, zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w których określono wysokość stawki opłaty niezgodnie z wysokością stawki ustalonej w uchwale organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wydanej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach.

NIK wniosła także o dokonanie przez Ministra Infrastruktury zmiany rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo budowlane dotyczącym niepoddawania dróg okresowym kontrolom skierowano pięć zawiadomień do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych

Delegatura w Lublinie

P/17/081

CEL KONTROLI

Ocena, czy procesy projektowania, budowy i eksploatacji MOP były realizowane prawidłowo.

ZAKRES PODMIOTOWY

Centrala Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie oraz sześć oddziałów wojewódzkich GDDKiA – w Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

PROBLEM

Istotnym problemem dla podróżnych korzystających z autostrad (drogi klasy A) i dróg ekspresowych (klasa S) jest brak na niektórych ich odcinkach obiektów i urządzeń przeznaczonych do obsługi uczestników ruchu, wymaganych przepisami technicznymi ustalonymi dla dróg publicznych oraz dokumentacją zagospodarowania drogi. W szczególności dotyczyło to zbyt małej liczby parkingów dla samochodów ciężarowych oraz braku miejsc obsługi podróżnych wyposażonych w stacje paliwowe oraz inne obiekty usługowe (MOP kat. II i III). Przepisy dotyczące dróg publicznych obligują do wyposażenia dróg kl. A oraz kl. S w miejsca obsługi podróżnych, na których w zależności od ich kategorii oprócz miejsc postojowych powinny znajdować się m.in.: urządzenia wypoczynkowe i sanitarne, stacje paliwowe, obiekty gastronomiczno-handlowe, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty noclegowe. GDDKiA, realizując program budowy dróg krajowych kl. A i S, w pierwszej kolejności buduje elementy drogi przeznaczone do ruchu pojazdów, jeszcze długo po ich wybudowaniu brakuje natomiast MOP kat. II i III. GDDKiA powierza – na podstawie wieloletnich umów dzierżawy –

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

zagospodarowanie strefy usługowej MOP kat. II i III oraz możliwość prowadzenia tam działalności komercyjnej operatorom wylonionym w przetargach. Operatorami MOP zostają głównie koncerny paliwowe prowadzące w Polsce duże sieci stacji paliwowych. Wpływ z tych umów stanowią dochody Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i są przeznaczane na budowę i utrzymanie dróg. Opóźnienia w budowie i przekazywaniu podróżnym do korzystania MOP kat. II i III pogarszają bezpieczeństwo i komfort podróży drogami kl. A i S oraz skutkują mniejszymi dochodami KFD.

SYNTEZA

Oddawane do użytku odcinki autostrad i dróg ekspresowych poprawiają wprowadzie infrastrukturę komunikacyjną Polski, jednak ciągle brakuje na nich miejsc obsługi podróżnych wyposażonych w strefy usług ze stacjami paliwowymi (MOP kategorii II i III). Mało takich miejsc jest zwłaszcza na drogach ekspresowych. Nierzadko zdarza się, że takie MOP udostępniane są podróżnym dopiero po kilku latach od oddania do użytkowania odcinka autostrady lub drogi ekspresowej. Co więcej, często są one oddalone od siebie o wiele kilometrów (w skrajnych przypadkach nawet ponad 150 km), co niekorzystnie wpływa zarówno na komfort podróżowania tymi drogami, jak i bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Kontrola wykazała, że w okresie objętym badaniami Izby wyposażenie użytkowanych dróg klasy A i S w MOP ze stacjami paliw ulegało systematycznej poprawie. Przebiegało to jednak znacznie sprawniej na autostradach niż na drogach ekspresowych. Na użytkowanych drogach klasy A, pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA, do końca września 2017 r. oddano podróżnym do korzystania 76,4% planowanych MOP kat. II lub III, a na drogach klasy S jedynie 29,4%.

Autostrady (A1, A2, A4, A6 i A18) oraz główne drogi ekspresowe w Polsce wchodzą w skład europejskiej sieci międzynarodowych dróg „E”, objętych Umową europejską o głównych drogach ruchu międzynarodowego (Umowa AGR). Umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska (m.in. Umowa AGR), a także krajowe przepisy określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne obligują, by przy autostradach i drogach ekspresowych znajdowały się odpowiednio wyposażone miejsca obsługi podróżnych. MOP zaliczane według krajowych przepisów do kategorii II i III można zakwalifikować jako strefy usługowe (w rozumieniu aktualnej wersji załącznika nr II do Umowy AGR), natomiast MOP kat. I jako strefy odpoczynku.

Na tablicach informacyjnych ustawionych w strefie zbliżania się do miejsc obsługi podróżnych, na których zamieszczono piktogramy informujące o zakresie usług dostępnych na danym MOP oraz podano odległość do tego miejsca, nie było informacji wskazującej odległość do kolejnego MOP ze stacją paliwową. Umieszczanie takiej informacji na tablicach jest zgodne ze standardami oznakowania sieci międzynarodowych dróg „E” stosowanymi w krajach Europy Zachodniej. Umożliwia to kierowcom odpowiednie zaplanowanie tankowania pojazdów i odpoczynku, co ma istotny wpływ na komfort i bezpieczeństwo podróży. Zamieszczanie tego rodzaju informacji przewiduje aktualna wersja załącznika nr II do Umowy AGR skonsolidowanej w 2008 r. W opublikowanej w Polsce w 1985 r. wersji tej umowy takich zapisów nie ma. NIK stwierdziła, że w Polsce nie opublikowano dotychczas przetłumaczonej na język polski, aktualnej wersji Umowy AGR wraz ze zmienionymi załącznikami.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, jako zarządca dróg krajowych, odpowiada za zapewnienie projektowania i budowania autostrad oraz dróg ekspresowych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi. Dotyczy to także ich wyposażenia w miejsca obsługi podróżnych, w tym MOP kat. II i III, na których podróżnym powinny zostać udostępnione obiekty usługowe, takie jak stacja paliwowa, restauracja, motel. Stwierdzono, że część organizowanych przez GDDKiA przetargów na dzierżawę MOP II i III wraz z zagospodarowaniem ich strefy usługowej, pomimo ich wielokrotnego powtarzania od kilku lat, nie doprowadziła do pozyskania dzierżawców/operatorów MOP. Niektóre lokalizacje MOP nie są bowiem atrakcyjne dla komercyjnych podmiotów gospodarczych, ze względu na brak realnych perspektyw odzyskania środków zainwestowanych w budowę obiektów usługowych oraz nieopłacalność bieżącej działalności. Zdaniem NIK GDDKiA nie miała skutecznej strategii pozwalającej na doprowadzenie do wyposażenia MOP kategorii II i III rozmieszczonych w „niedochodowych” lokalizacjach w urządzenia i obiekty usługowe przewidziane obligatoryjnym programem funkcjonalnym opracowanym dla MOP tych kategorii.

Z ustaleń kontroli wynika, że dochodziło do naruszania obowiązujących standardów i wytycznych przy projektowaniu wyposażenia w MOP kategorii II i III odcinków dróg ekspresowych prowadzonych po śladzie istniejących dróg krajowych, które przewidziane były do rozbudowy do parametrów drogi ekspresowej (klasy S). W szczególności dotyczyło to przypadków urządzania wjazdów i wyjazdów bezpośrednio z jezdni drogi ekspresowej na wybrane prywatne nieruchomości, zabudowane obiektami usługowymi (stacje paliw, restauracje, hotele) posiadającymi wcześniej legalne publiczne zjazdy z drogi krajowej klasy GP (drogi główne przyspieszonego ruchu). Na odcinkach drogi ekspresowej S8 powstających na terenie woj. łódzkiego w wyniku rozbudowania istniejącej DK nr 8 do parametrów drogi ekspresowej (klasa S) GDDKiA umożliwiła części istniejących

obiektów usługowych (stacje paliw, hotele, restauracje) pełnienie roli przewidzianej dla MOP, z których budowy zrezygnowano na tym odcinku. Obiekty te (często nieogrodzone i wykorzystywane do przejazdu z dróg lokalnych) uzyskały bezpośredni dostęp do jezdni drogi ekspresowej S8 (wjazd i wyjazd), bez ich włączenia do pasa drogowego. GDDKiA nie zawarła z właścicielami tych obiektów umów umożliwiających egzekwowanie dostosowania tych nieruchomości do standardów technicznych ustalonych dla obiektów skomunikowanych bezpośrednio z jezdnią drogi ekspresowej.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski pokontrolne skierowane do ministra właściwego do spraw transportu dotyczyły podjęcia, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, działań niezbędnych do ogłoszenia aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR w polskiej wersji językowej, w trybie przewidzianym dla tego rodzaju umowy międzynarodowej.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad NIK wniosowała m.in. o:

- opracowanie i przekazanie do jednostek organizacyjnych GDDKiA uczestniczących w realizacji inwestycji drogowych zaktualizowanych wytycznych dotyczących budowy MOP przy autostradach i drogach ekspresowych. Powinny zostać tam zawarte zasady postępowania w sytuacjach, gdy droga klasy S jest prowadzona po śladzie istniejącej drogi krajowej klasy GP, posiadającej publiczne zjazdy na nieruchomości prywatne zabudowane obiektami wykorzystywanymi do obsługi podróżnych. W takich wytycznych należałoby ustalić, w jakich okolicznościach i na jakich zasadach można zorganizować miejsca obsługi podróżnych z szerokim zakresem funkcji (odpowiadające MOP II i III) z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego;
- opracowanie skutecznej strategii doprowadzenia do wyposażenia MOP II i III rozmieszczonych w „niedochodowych” lokalizacjach w obiekty i urządzenia przewidziane obligatoryjnym programem funkcjonalnym. Jest to niezbędne dla zapewnienia pełnej realizacji ustaleń koncepcji programowych, w zakresie wyposażenia dróg klasy A i S w MOP II i III. GDDKiA powinna zastosować strategię inną niż dotychczasowa, w szczególności w przypadkach, gdy mimo upływu wielu lat i zorganizowaniu licznych przetargów nie udało się wyłonić dzierżawcy MOP, który przejąłby na siebie obowiązek sfinansowania doprowadzenia MOP do standardów przewidzianych w dokumentacji programowej, poprzez zrealizowanie obiektów i urządzeń przewidzianych w obligatoryjnym programie funkcjonalnym.

DE LEGE FERENDA

Do ministra właściwego do spraw transportu NIK wniosła o:

- podjęcie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, działań w celu wprowadzenia do rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych postanowień ustalających zasady umieszczania na tablicach informacyjnych dotyczących zakresu usług dostępnych na MOP także informacji o odległości do kolejnego MOP z zakresem usług obejmującym stację paliw. Pozwoliłoby to GDDKiA na realizację ustaleń z tego zakresu zawartych w aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR z 2008 r.;
- podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia przepisów § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, o postanowienia ustalające, że zabronione jest także stosowanie na drogach klasy A i S wyjazdu z drogi oraz wjazdu na drogę, stanowiących połączenie jezdni tej drogi z nieruchomością lub obiektem obsługi uczestników ruchu, które nie wchodzi w skład pasa drogowego. Wprowadzenie takich zapisów zapewni lepsze warunki prawne do skutecznej realizacji celów, o których mowa w § 9 ust. 1 tego rozporządzenia.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”

Delegatura w Poznaniu

P/18/092

CEL KONTROLI

Ocena, czy w wyniku realizacji Programu osiągnięto zakładaną poprawę standardu lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Cztery urzędy wojewódzkie: Małopolski Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki. Ośmiu powiatowych zarządców dróg i ośmiu gminnych zarządców dróg.

PROBLEM

Infrastruktura drogowa uważana jest za jeden z elementów decydujących o prawidłowym rozwoju gospodarczym kraju. Zapewnia ona możliwość szybkiego i bezpiecznego podróżowania, transportu, rozszerza perspektywy na rynku pracy dla społeczności lokalnej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sieć dróg publicznych zarządzanych przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2016 r. obejmowała 371,9 tys. km dróg, co stanowiło 88,5% łącznej długości dróg publicznych w Polsce.

Konieczność zintensyfikowania rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu gminnym i powiatowym leżała u podstaw uruchomienia w 2008 r. instrumentu pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów związanych z rozwojem i modernizacją sieci dróg powiatowych i gminnych. Zadanie to zrealizowano w ramach dwóch programów wieloletnich pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” oraz „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, które to finansowały inwestycje w lokalnej infrastrukturze drogowej w latach 2009-2015.

Program na lata 2016-2019 kontynuuje realizowane uprzednio działania, opierając się na tych samych zasadach podziału środków między gminy i powiaty, organizacji naboru wniosków, jak i monitorowania realizowanych zadań.

SYNTEZA

Wykorzystanie środków Programu przyczyniło się do poprawy stanu technicznego lokalnej sieci drogowej. Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w większości prawidłowo przygotowały oraz zrealizowały inwestycje drogowe dofinansowane ze środków Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej w latach 2016-2018. Inwestycje te poprawiły powiązania dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych oraz zwiększyły dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych. Zrealizowane inwestycje, poprzez zastosowanie odpowiednich urządzeń technicznych i rozwiązań drogowych, podwyższyły poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Skontrolowani wojewodowie zapewnili prawidłową realizację Programu, co skutkowało budową lub modernizacją blisko 1,5 tys. km dróg przy zaangażowaniu 660 mln zł, tj. 99% środków przewidzianych na realizację Programu w latach 2016-2018. Powołane przez wojewodów komisje w większości prawidłowo dokonywały oceny złożonych wniosków. Stwierdzono jednak przypadki zastosowania przez dwie komisje nieprawidłowej, naruszającej ustalone procedury, punktacji składanych przez samorządy wniosków. Dotyczyło to 6 spośród 48 skontrolowanych wniosków, z tego w jednym przypadku miało to wpływ na przyznanie dofinansowania.

Wykonawcy robót drogowych zostali wyłonieni zgodnie z obowiązującymi procedurami i w większości prawidłowo zrealizowali roboty drogowe, zgodnie z zakresem określonym w umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego. Budowane, przebudowywane i remontowane drogi zachowywały odpowiedni standard bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzone w trzech jednostkach rażące nieprawidłowości na etapie dokonywania odbioru końcowego robót świadczą jednak o nierzetelnym nadzorze inwestorskim i wskazują na niewystarczającą kontrolę procesów budowlanych ze strony jednostek samorządowych odpowiedzialnych za ich realizację.

Skontrolowane jednostki samorządowe, aplikując o środki Programu, analizowały stan lokalnej sieci drogowej oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego na wybranych do dofinansowania odcinkach dróg, jednakże w większości tych jednostek stwierdzono istotne zaniedbania w zakresie wykonywania czynności zarządców dróg służących ocenie stanu technicznego dróg oraz ich ewidencjonowania, a także tworzenia planów rozwoju sieci drogowej. Zarządcy ci nie przeprowadzali lub niewłaściwie dokumentowali przebieg kontroli okresowych stanu technicznego dróg i ich objazdów, a także nierzetelnie prowadzili książki dróg.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie przez organy gmin i powiatów, wykonujące zadania zarządców dróg samodzielnie lub przy pomocy powołanych jednostek organizacyjnych, działań mających na celu:

- zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem planów rozwoju sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i właściwym dokumentowaniem przeglądów stanu technicznego dróg;
- sprawowanie skutecznego nadzoru inwestorskiego w toku bieżącej realizacji robót oraz na etapie ich odbioru końcowego.

DE LEGE FERENDA

Ustalenia kontroli wskazały, że aktualny pozostaje wniosek do Ministra Infrastruktury (dawniej Minister Infrastruktury i Rozwoju), sformułowany po przeprowadzonych kontrolach w latach 2009, 2013 i 2017, w którym NIK zwróciła się o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784) zmiany polegającej na jednoznacznym określeniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Przepis § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia w aktualnym brzmieniu stanowi bowiem, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Skutkuje to tym, że zarządcy dróg na ogół nie posiadają ustalonych stałych organizacji ruchu na wszystkich zarządzanych drogach.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK, po kontroli w Zarządzie Dróg Powiatowych w Lesznie, złożyła zawiadomienie w Prokuraturze Rejonowej w Lesznie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 271 § 1 k.k. (poświadczenie nieprawdy).

Ponadto po kontroli w Starostwie Powiatowym w Mońkach, Urzędzie Miasta i Gminy w Pleszewie, Urzędzie Gminy Lniano, Zarządzie Dróg Powiatowych w Tucholi, Zarządzie Dróg Powiatowych w Rypinie, Zarządzie Dróg Powiatowych w Obornikach NIK złożyła zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia u odpowiednich powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Zawiadomienia dotyczyły przede wszystkim art. 93 pkt 8 prawa budowlanego tj. niewypełnienia obowiązku dotyczącego kontroli obiektów budowlanych.

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 z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe zwana dalej ustawą 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 może zbywać odpłatnie na rzecz samorządów budynki dworców w drodze publicznego przetargu lub w trybie bezprzetargowym. Ustawa, w uzasadnionych przypadkach, dopuszcza nieodpłatne przekazanie mienia PKP SA na

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

14. Transport

rzecz jest, dla których dworce kolejowe są atrakcyjną ofertą ze względu na swoje położenie. Często dworce kolejowe przejęte przez jest są adaptowane na zakłady opieki zdrowotnej, domy kultury, świetlice wiejskie, posterunki straży miejskich (gminnych) bądź na pomieszczenia biurowe. Samorządy często też wykorzystują grunty nabyte wraz z budynkami dworców, budując na nich miejsca parkingowe, drogi, przejścia dla pieszych lub ścieżki rowerowe.

W latach 2013-2016 PKP SA w różnych formach przekazała jest łącznie 200 dworców kolejowych. Szczególną wagę PKP SA przywiązuje do obiektów dworcowych usytuowanych przy czynnych bądź czasowo zawieszonych liniach kolejowych. Ich przekazanie na rzecz jest warunkowane jest zobowiązaniem się samorządu do utrzymania w nich pomieszczeń związanych z obsługą podróżnych, tj. poczekalni, kas biletowych oraz innych pomieszczeń niezbędnych do obsługi ruchu kolejowego.

Zagadnienia dotyczące przekazywania budynków dworców kolejowych na rzecz samorządów stanowiły przedmiot kilku interpelacji poselskich. Na ten temat opublikowanych zostało także wiele artykułów prasowych oraz na portalach internetowych.

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 jest odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Transakcje w tym zakresie dokonywane były na podstawie umów zawieranych w formie aktów notarialnych. PKP SA przekazywała jest 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 jest 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 jest w różnych formach 391 dworców kolejowych. Pomimo, że PKP SA podejmowała inicjatywy zachęcające samorządy do przejmowania dworców kolejowych, przekazano w sumie 51,2% liczby planowanej. Niski stopień realizacji planów spowodowany był m.in. złym stanem technicznym obiektów; brakiem możliwości wykorzystania obiektów 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 przejściem 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 5 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 samorządu terytorialnego 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 ksiąg 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, stanowiącego 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, określającego wymóg, 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.

Zdrowie



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

PROFILAKTYKA I LECZENIE CUKRZYCY TYPU 2

M A R Z E C 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

OPIEKA ZDROWOTNA
NAD DZIEĆMI I MŁODZIEŻĄ W WIEKU SZKOLNYM

C Z E R W I E C 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

TWORZENIE MAP POTRZEB ZDROWOTNYCH

K W I E C I E N 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

ZAKAŻENIA W PODMIOTACH LECZNICZYCH

C Z E R W I E C 2 0 1 8

Zdrowie



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ
NARODOWEGO FUNDUSZU ZDROWIA
W 2017 ROKU

GRUDZIEŃ 2018



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

POZASĄDOWE DOCHODZENIE ROSZCZEŃ
PRZEZ PACJENTÓW

GRUDZIEŃ 2018



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

DOSTĘPNOŚĆ
ŚWIADCZEŃ GINEKOLOGICZNO-POŁOŻNICZYCH
FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH
NA TERENACH WIEJSKICH

CZERWIEC 2018



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

FINANSOWANIE I REALIZACJA
„PROGRAMU INWESTYCJI ROZWOJOWYCH
I MODERNIZACYJNYCH W SZPITALACH WOJEWÓDZKICH
NA LATA 2009–2016”
W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

STYCZEŃ 2019

Zdrowie



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

ŻYWIENIE PACJENTÓW W SZPITALACH

M A R Z E C 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE APTEK SZPITALNYCH
I DZIAŁÓW FARMACJI SZPITALNEJ

K W I E C I E Ń 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

NADZÓR NAD OBROTEM I STOSOWANIEM
PRODUKTÓW ZAWIERAJĄCYCH SUBSTANCJE ANABOLICZNE,
HORMONALNE, ODURZAJĄCE I PSYCHOTROPOWE
W LECZENIU ZWIERZĄT, W TYM TOWARZYSZĄCYCH

M I E S I Ą C 2 0 1 8



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

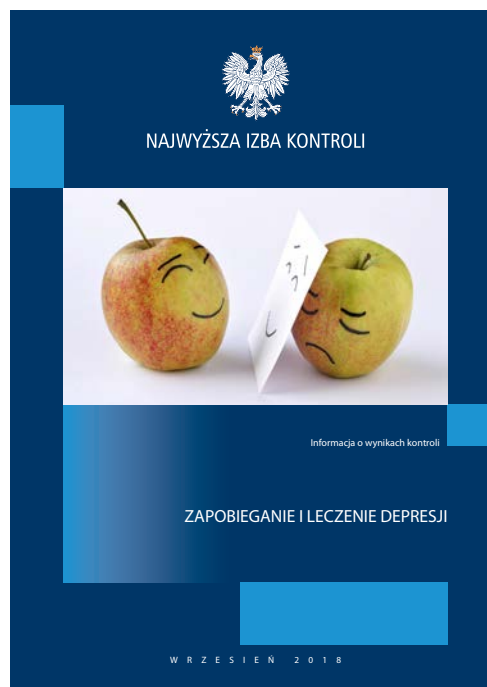
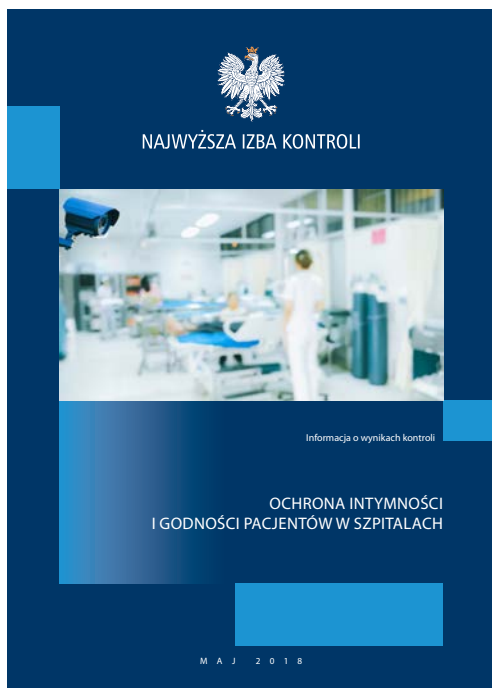
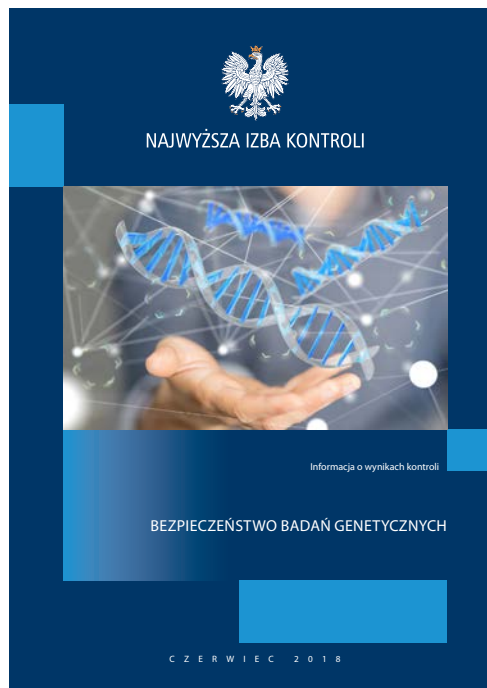
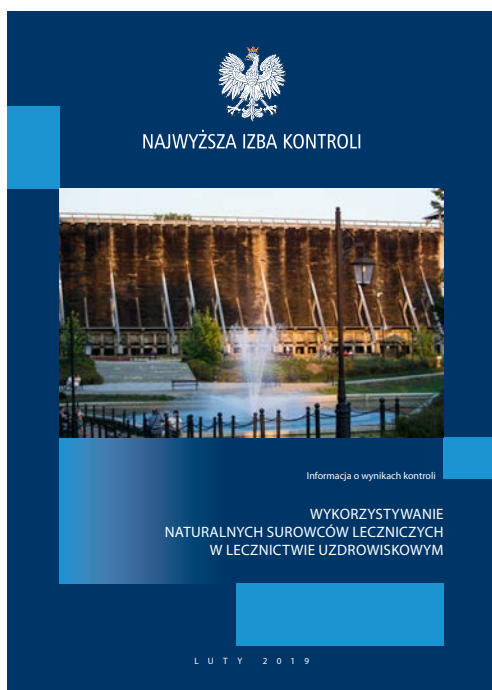


Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW PAŃSTWA
NA RZECZ ZAPEWNIENIA DOSTĘPNOŚCI
PRODUKTÓW LECZNICZYCH

G R U D Z I E Ń 2 0 1 8

Zdrowie



15. Zdrowie

W obszarze ochrony zdrowia w 2018 r. zatwierdzonych zostało 16 kontroli, z których ponad połowa została zrealizowana przez Delegatury Najwyższej Izby Kontroli, w uzgodnieniu z Departamentem Zdrowia NIK. Taki sposób rozplanowania kontroli w dziale zdrowie nie tylko daje wgląd w realia z punktu widzenia centralnego zarządzania tą dziedziną, czego przykładem jest coroczna kontrola *Realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia*, ale pozwala również na przesłedzenie i analizę porównawczą problemów występujących w poszczególnych regionach kraju.

W działalności Najwyższej Izby Kontroli problematyka związana z ochroną zdrowia od lat pozostaje ważnym kierunkiem badań kontrolnych – jest to bowiem jedno z istotniejszych zadań państwa, wyartykułowanych w Konstytucji RP.

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemu opieki zdrowotnej, dostęp do świadczeń medycznych i bezpieczeństwo i prawa pacjentów też pozostają w ciągłym zainteresowaniu opinii publicznej. Kontrole realizowane przez NIK w obszarze ochrony zdrowia stanowią rokrocznie obszerny rozdział w działalności kontrolnej Izby, zaś wnioski pokontrolne, formułowane przez NIK, mają przyczynić się do poprawy sytuacji w tym obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli, badając *Realizację zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 r.*, stwierdziła, że dostęp do świadczeń zdrowotnych, mierzony czasem oczekiwania, na koniec 2017 r., w porównaniu z 2016 r., w przypadku 30,5% zakresów świadczeń pogorszył się, a w 69,5% czas oczekiwania na świadczenie skrócił się lub pozostawał na niezmiennym poziomie. Nadal jednak, pomimo zwiększenia nakładów, nie zapewniono dostępu do części świadczeń, na co miały wpływ czynniki niezależne od Funduszu. Spowodowane było to m.in. nierównomiernym rozmieszczeniem kadry medycznej oraz placówek medycznych na terenie kraju. Utrzymywały się również dysproporcje w dostępie do świadczeń pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ, mierzone liczbą i wartością udzielonych świadczeń, jak też czasem oczekiwania na ich udzielenie.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto na znaczne, sięgające nawet kilkuset punktów procentowych, różnice cen tych samych świadczeń kupowanych przez NFZ od podmiotów leczniczych – w ocenie NIK różnice regionalne czy poziomy referencyjne tych podmiotów nie uzasadniają tak znacznej rozpiętości. Wprowadzenie w IV kwartale 2017 r. tzw. sieci szpitali nie miało wpływu na dostęp do świadczeń w tym okresie. W sytuacji, gdy szpital nie został zakwalifikowany do sieci, dostęp do świadczeń zapewniono poprzez przedłużenie dotychczasowych umów i przeprowadzenie postępowań konkursowych. W okresie objętym kontrolą nie usprawniono funkcjonowania systemów informatycznych NFZ ani nie przyjęto wieloletniej strategii w zakresie ich rozwoju.

Kontrola w NFZ wykazała więc, że istotnym problemem polskiego systemu ochrony zdrowia jest m.in. nierównomierne rozmieszczenie zasobów, w tym kadry medycznej, które nie odpowiadają lokalnym potrzebom ludności. Próba 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. NIK skontrolowała *Tworzenie map potrzeb zdrowotnych*. Kontrola wykazała, że mapy potrzeb zdrowotnych nie stały się istotnym narzędziem umożliwiającym przebudowę systemu ochrony zdrowia i dostosowanie go do potrzeb zdrowotnych ludności. Publikowane MPZ 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 m.in. nieaktualność i niekompletność danych zawartych w niektórych rejestrach.

Powyższe problemy potwierdza m.in. kontrola *Profilaktyki leczenia cukrzycy typu 2*. Działania podmiotu odpowiedzialnego za kształtowanie polityki zdrowotnej państwa były w tej dziedzinie niewystarczające, pomimo uznania cukrzycy za chorobę cywilizacyjną oraz wskazania, że jednym z priorytetów zdrowotnych jest przeciwdziałanie tej chorobie. W Ministerstwie Zdrowia nie opracowano ogólnokrajowej strategii ukierunkowanej na prewencję, leczenie oraz opiekę nad osobami chorymi na cukrzycę. 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.

Prezes NFZ 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 w szczególności 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

Systemowych działań wymaga również obszar związany z opieką psychiatryczną. Ta problematyka systematycznie jest badana przez NIK. Światowa Organizacja Zdrowia przewiduje, że w ciągu najbliższych 20 lat depresja stanie się najczęstszym problemem zdrowotnym. Kontrola *Zapobiegania i leczenia depresji* wskazuje, że spośród sześciu skontrolowanych przez NIK samorządów, które prowadziły działania ukierunkowane na profilaktykę i leczenie depresji, jedynie w trzech opracowano i wdrożono rozwiązania w formie kompleksowych programów polityki zdrowotnej. Problematyki depresji dotyczyły w szczególności cztery programy polityki zdrowotnej. Niemal wszystkie przedsięwzięcia związane z depresją były jednak prowadzone poza tymi programami. W ocenie NIK jest to zjawisko niepożądane.

Ważnym kierunkiem badań kontrolnych NIK, poza zapewnieniem dostępu do świadczeń medycznych, są również zagadnienia związane z szeroko rozumianymi prawami pacjenta.

NIK badała m.in. dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich. Kontrola wykazała, że sieć placówek wykonujących świadczenia ambulatoryjnej ginekologicznej i położniczej opieki medycznej była stosunkowo skromna i zróżnicowana, co świadczy o niezagwarantowaniu przez NFZ warunków do realizacji zasady równego dostępu obywateli do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Kobiety zamieszkałe na wsi miały utrudniony dostęp do ambulatoryjnych świadczeń ginekologiczno-położniczych. Choć standardy opieki okołoporodowej są jasno wyznaczone, część poradni ginekologicznych ma problemy z ich przestrzeganiem.

Również system *Opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym*, szczególnie w zakresie opieki profilaktycznej, nie gwarantuje, zdaniem NIK, bezpieczeństwa zdrowotnego tej populacji, o czym świadczy zwiększająca się liczba dzieci i młodzieży z problemami zdrowotnymi. Uczniowie nie mają zapewnionej spójnej i kompleksowej opieki zdrowotnej, z uwagi na niewystarczające współdziałanie podmiotów funkcjonujących w ochronie zdrowia oraz brak koordynacji w tym zakresie, jak również niewystarczającą współpracę lekarza i pielęgniarki z rodzicami w trosce o zdrowie ich dzieci.

Poważnym problemem pozostają *Zakażenia w podmiotach leczniczych*. W ocenie NIK system przeciwdziałania zakażeniom wewnątrzszpitalnym był nieskuteczny, na co wskazuje wzrost liczby pacjentów z zakażeniem szpitalnym, w tym zarażonych lekoopornymi szczepami bakterii *Klebsiella pneumoniae* NDM (+), a także coraz większa liczba pacjentów z rozpoznaniem posocznicy (sepsy). Wzrost liczby pacjentów zarażonych *Klebsiella pneumoniae* NDM (+) w skali kraju w 2016 r., o 278,7% w porównaniu z 2015 r., nastąpił pomimo powołania zespołów i komitetów kontroli zakażeń szpitalnych oraz formalnego wdrożenia przez kontrolowane szpitale procedur zapobiegających zakażeniom. Zakażenia szpitalne powodują powikłania choroby podstawowej, prowadząc często do niepełnosprawności, są też przyczyną wydłużenia pobytu w szpitalu i zwiększają koszty świadczonych usług. Dodatkowym czynnikiem generującym koszty są roszczenia pacjentów, którzy ulegli zakażeniu i potrafili udokumentować, że stało się to z winy szpitala.

Kontrola *Pozasądowego dochodzenia roszczeń przez pacjentów* NIK wykazała jednak, że alternatywny do drogi sądowej system kompensacyjny w zakresie orzekania o zdarzeniach medycznych nie chroni interesów pacjenta i nie zapewnia mu skutecznego narzędzia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia. Nie zostało zatem zrealizowane podstawowe założenie wprowadzonych w 2011 r. zmian ustawowych, których celem miało być usprawnienie dochodzenia roszczeń. Dochodziło do licznych przypadków naruszania obowiązujących regulacji m.in. w zakresie powoływania składów orzekających, a także nieuzasadnionego przedłużania poszczególnych etapów rozpatrywania wniosków, co miało istotny wpływ na termin wydania orzeczenia o ustalenie zdarzenia medycznego. Nie przestrzegano również przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przy rozpatrywaniu skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń komisji.

NIK postuluje zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu wprowadzenie zmian w postępowaniu przed wojewódzką komisją, pozwalających na skrócenie czasu potrzebnego na wydanie orzeczenia, obejmujących m.in. uproszczenie systemu doręczeń w kierunku umożliwienia komisjom zawiadamiania o terminach posiedzeń za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych i elektronicznych oraz bezpośrednio na posiedzeniu, rozważenie skrócenie czasu na przedłożenie stanowiska przez szpital czy poszerzenie grupy osób, których opinii komisje mogą zasięgać, jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wydania orzeczenia wymaga wiadomości specjalnych, poprzez wskazanie, że komisje mogą zasięgać opinii specjalistów w danej dziedzinie medycyny, farmacji lub innej dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia.

NIK oceniła również warunki udzielania świadczeń zdrowotnych w kontekście *Ochrony intymności i godności pacjentów w szpitalach*. Kontrola wykazała, że świadczeniodawcy nie zapewniają pacjentom pełnej ochrony w tym zakresie. W 10 na 12 skontrolowanych szpitali warunki pobytu pacjentów i sposób udzielania im świadczeń zdrowotnych nie zapewniały pełnej realizacji prawa do poszanowania ich intymności i godności. Pacjenci przebywali w wieloosobowych salach chorych, umieszczani byli również na dostawionych w korytarzach łózkach. Przyczynami tego stanu rzeczy były ograniczenia wynikające z przestarzałej infrastruktury szpitali oraz konieczność zapewnienia opieki medycznej większej liczbie pacjentów,

niż pozwalała na to liczba miejsc. Naruszanie intymności i godności pacjentów związane było głównie z niewłaściwym zachowaniem się personelu. W niektórych szpitalach gabinety zabiegowe nie były zabezpieczone przed wejściem osób nieuprawnionych. W skontrolowanych szpitalach NIK stwierdziła też poważne nieprawidłowości dotyczące wdrażania i funkcjonowania monitoringu wizyjnego, co mogło prowadzić do naruszania praw pacjentów do prywatności.

Polski system ochrony zdrowia od lat boryka się z problemem dostępności produktów leczniczych, które często są przedmiotem obrotu w sposób niezgodny z prawem. NIK skontrolowała *Działalność organów państwa na rzecz zapewnienia dostępności produktów leczniczych*. Izba stwierdziła, że podejmowane przez Ministra Zdrowia oraz Inspekcję Farmaceutyczną działania na rzecz poprawy dostępności produktów leczniczych nie były skuteczne, w konsekwencji czego pacjentom nie zagwarantowano pełnego i nieprzerwanego dostępu do leków ratujących zdrowie lub życie. Skontrolowane organy nie dysponowały pełnymi i wiarygodnymi danymi o skali i zakresie brakujących leków oraz przyczynach niedoborów, co utrudniało szybkie i skuteczne przeciwdziałanie nielegalnym praktykom w obrocie produktami leczniczymi.

Pomimo wdrażania od 2015 r. ustawowych mechanizmów mających przeciwdziałać niekontrolowanemu wywozowi deficytowych leków za granicę zjawiska tego nie wyeliminowano. Ograniczeniu tego zjawiska nie sprzyjało zbyt opieszale prowadzenie prac legislacyjnych na rzecz wdrożenia dodatkowych rozwiązań zapobiegających nielegalnemu wywozowi leków, ale przede wszystkim niezapewnienie – wbrew obowiązującym przepisom prawa – w pełni funkcjonalnego systemu monitorowania obrotu produktami leczniczymi na terytorium RP.

Również wyniki kontroli *Funkcjonowania aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej* wykazały, że organizacja gospodarki lekami oraz funkcjonowania aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej nie zapewniały 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 mogące skutkować wystąpieniem zagrożeń zdrowia i życia pacjentów. Wiązało się to głównie 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.

Niepokojącym zagadnieniem w obszarze szeroko rozumianego rynku farmaceutycznego, dostrzeżonym przez NIK w 2018 r., jest również problem *Nadzoru nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym zwierząt towarzyszących*. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła system nadzoru nad obrotem i stosowaniem tych produktów. Zadania dotyczące nadzoru nad obrotem i stosowaniem produktów leczniczych wykorzystywanych w obszarze weterynarii zostały ustawowo przyporządkowane m.in. Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Farmaceutycznej, Policji, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Urzędowi Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

Nadzór sprawowany przez Inspekcję Weterynaryjną oraz rola, jaką pełni Inspekcja Farmaceutyczna, nie ogranicza ryzyka wykorzystania tych substancji niezgodnie z przeznaczeniem. Zażywanie przez ludzi produktów o działaniu anabolicznym lub hormonalnym, stosowanych m.in. w celu antykoncepcji hormonalnej lub przyspieszenia tempa przyrostu masy, siły i wytrzymałości mięśni, może powodować wystąpienie groźnych dla życia i zdrowia efektów ubocznych. Przyjmowanie w celach pozamedycznych produktów o działaniu odurzającym lub psychotropowym może zaś prowadzić do narkomanii.

NIK stwierdziła, że nie był objęty odpowiednim nadzorem obrót produktami o działaniu odurzającym lub psychotropowym, prowadzony w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych weterynaryjnych. Kontroli takich nie prowadził Główny Inspektor Farmaceutyczny, mimo obowiązku wynikającego z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Natomiast ponad połowa skontrolowanych wojewódzkich lekarzy weterynarii niezasadnie uznała, że kontrola tego obrotu należy wyłącznie do zadań Inspekcji Farmaceutycznej.

Tymczasem według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wartość sprzedaży produktów leczniczych weterynaryjnych o działaniu odurzającym i psychotropowym w 2016 r. wyniosła 5,2 mln zł (wzrost o 250% w stosunku do 2014 r.), natomiast o działaniu anabolicznym i hormonalnym 10,7 mln zł (wzrost o 80% w stosunku do 2014 r.).

Coraz wyraźniej dostrzeganym problemem jest *Bezpieczeństwo badań genetycznych*. W Polsce nie ma wystarczającej kontroli wykonywania testów genetycznych. Nie ma też obowiązkowych certyfikatów, kontroli jakości badań ani przepisów regulujących ten obszar. Regulacje prawne oraz nadzór i kontrola nie obejmują podmiotów prywatnych pośredniczących bądź wykonujących testy genetyczne poza systemem ochrony zdrowia, ani testów do samodzielnego stosowania. Oferowane na rynku testy oceniane są przez naukowców jako niewiarygodne i wprowadzające konsumenta w błąd. Nie ma

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

też gwarancji, że dostęp do informacji zawartych w DNA będzie dobrze chroniony. Każdy z kontrolowanych przez NIK podmiotów leczniczych przechowywał materiał genetyczny i dane pacjentów po wykonaniu badania. Chociaż nie ma przepisów o biobankowaniu, żadna z kontrolowanych jednostek nie opracowała wewnętrznych procedur, szczegółowo określających cel, okres przechowywania danych, zasady przechowywania, wykorzystywania, niszczenia pobranego materiału i danych oraz uprawnień osób, których dane dotyczą. Nie informowano też pacjentów, w jakim konkretnym celu ani jak długo pobrany materiał i dane genetyczne będą przechowywane.

W związku z brakiem kompleksowych regulacji oraz nadzoru nad obszarem badań genetycznych istnieje wysokie ryzyko przeprowadzania badań w sposób nierzetelny oraz błędnej interpretacji ich wyników, a także niewystarczającej ochrony danych genetycznych osób badanych. Ponadto NIK zwraca uwagę, że ograniczenie niekontrolowanego dostępu do testów genetycznych jest szczególnie istotne z punktu widzenia kształtowania zdrowia publicznego, jak i bezpieczeństwa narodowego.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2 (P/17/057/KZD)*
2. *Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym (P/17/058/KZD)*
3. *Tworzenie map potrzeb zdrowotnych (P/17/059/KZD)*
4. *Zakażenia w podmiotach leczniczych (P/17/060/KZD)*
5. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 roku (P/18/055/KZD)*
6. *Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów (P/18/057/KZD)*
7. *Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich (P/17/061/LBI)*
8. *Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim (P/17/064/LBY)*
9. *Żywienie pacjentów w szpitalach (P/17/084/LLO)*
10. *Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (P/17/093/LPO)*
11. *Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących (P/17/100/LSZ)*
12. *Działalność organów państwa na rzecz zapewnienia dostępności produktów leczniczych (P/17/110/LZG)*
13. *Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym (P/18/098/LSZ)*
14. *Bezpieczeństwo badań genetycznych (P/17/102/LWA)*
15. *Ochrona intymności i godności pacjentów w szpitalach (P/17/103/LWA)*
16. *Zapobieganie i leczenie depresji (P/17/105/LWR)*

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 (MZ), Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) oraz 24 świadczeniodawców, w tym: 17 oferujących ambulatoryjną opiekę zdrowotną oraz siedem leczenia szpitalnego.

PROBLEM

Według danych NFZ na koniec 2016 r. liczba pacjentów chorych na cukrzycę typu 2 wynosiła 1 657,7 tys. osób (wzrost o 1,14% w stosunku do roku 2015). Dane te są zaniżone ponieważ część osób cierpiących na tę chorobę pozostaje niezdiagnozowana, nie wie, że choruje. W roku 2015 w Polsce rozpoznano 41,2 tys. nowych przypadków zachorowań na cukrzycę, 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 do końca życia.

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 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 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 NFZ 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 w szczególności 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.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono u części świadczeniodawców ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Brak odpowiednich wpisów w dokumentacji medycznej wskazuje, że lekarze nie stosowali tam zasad postępowania medycznego wobec osób zagrożonych cukrzycą i pacjentów chorych na cukrzycę typu 2 lub nierzetelnie prowadzili dokumentację. Skutkiem tych zaniedbań były niedostateczne wyniki leczenia oraz wysokie koszty leczenia powikłań cukrzycy typu 2.

W ocenie NIK należy wzmocnić system ochrony zdrowia poprzez zapewnienie skuteczniejszego nadzoru nad profilaktyką cukrzycy oraz opieką nad chorym na tę chorobę (m.in. w zakresie zapewnienia efektywnej współpracy lekarzy POZ, diabetologów i innych specjalistów), a także podjąć skoordynowane działania, w skali całego społeczeństwa, w celu ograniczenia dynamiki nowych przypadków cukrzycy.

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 zintensyfikowanie 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 Polskie Towarzystwo Diabetologiczne (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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym

Departament Zdrowia

P/17/058

CEL KONTROLI

Ocena, czy funkcjonujący system opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym, szczególnie w zakresie opieki profilaktycznej, zapewnia bezpieczeństwo zdrowotne tej populacji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Zdrowia, czterech urzędach marszałkowskich, 12 urzędach gmin i 12 podmiotach leczniczych realizujących umowy z oddziałem wojewódzkim NFZ w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej oraz leczenia stomatologicznego.

PROBLEM

Prawo do ochrony zdrowia jest jednym z podstawowych praw człowieka, a zdrowie warunkuje pomyślność fizyczną, umysłową oraz społeczną. Głównym wskaźnikiem efektywności systemu opieki zdrowotnej jest stan zdrowia populacji. Bardzo istotne znaczenie dla jego zachowania ma jakość tej opieki w okresie rozwoju człowieka, dlatego szczególna uwaga powinna być kierowana na dzieci i młodzież. Sposób opieki nad ich zdrowiem przekłada się bowiem na kondycję zdrowotną przyszłego społeczeństwa.

Stan zdrowia dzieci w wieku szkolnym zależy m.in. od realizowanej polityki zdrowotnej, która ma wpływ na rozmieszczenie i funkcjonowanie podmiotów leczniczych, odpowiednie szkolenie kadr medycznych, w liczbie, która powinna zapewniać bezpieczeństwo zdrowotne oraz wykorzystywanie nowych osiągnięć nauki.

Analizując problematykę dotyczącą zdrowia tej populacji, należy więc mieć na uwadze, że poza polityką zdrowotną mają na nią wpływ także inne istotne obszary aktywności państwa, jak np. oświata i wychowanie, kultura fizyczna, ochrona środowiska, rozwój, polityka regionalna, czy regulacje dotyczące produktów farmaceutycznych i żywności. Dlatego niezwykle istotne jest stworzenie synergii pomiędzy tymi najważniejszymi dla zdrowia sektorami. Proces budowania skutecznego systemu ochrony zdrowia dzieci i młodzieży, oprócz współdziałania różnych resortów, powinien uwzględniać również administrację samorządową, organizacje pozarządowe, udział przedstawicieli nauki, a przede wszystkim rodziców.

Koncepcja i organizacja opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w Polsce na przestrzeni lat ulegały zmianom. Najpoważniejsza reorganizacja nastąpiła w 1999 r., gdy wprowadzono instytucję lekarza rodzinnego, sprawującego opiekę zdrowotną nad całą rodziną, w tym również nad dzieckiem. Przyjęte rozwiązanie miało zapewnić ciągłość opieki sprawowanej przez jednego lekarza. Zrezygnowano wówczas z opieki lekarskiej i dentystycznej w szkołach. Nastąpiła zmiana postrzegania rozwoju i zdrowia dziecka. Wartości te zaczęły być oceniane w kontekście jego sytuacji rodzinnej. Kluczowa miała stać się edukacja zdrowotna rodziców i tworzenie dla dzieci i młodzieży wzorców troski o zdrowie.

SYNTEZA

Zdaniem NIK system opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym, szczególnie w zakresie opieki profilaktycznej, nie gwarantuje bezpieczeństwa zdrowotnego tej populacji, o czym świadczy zwiększająca się liczba dzieci i młodzieży z problemami zdrowotnymi. Uczniowie nie mają zapewnionej spójnej i kompleksowej opieki zdrowotnej, z uwagi na niewystarczające współdziałanie podmiotów funkcjonujących w ochronie zdrowia, brak koordynacji w tym zakresie, jak również niewystarczającą współpracę lekarza i pielęgniarki z rodzicami w trosce o zdrowie ich dzieci.

Przyjęty sposób organizacji opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym nieefektywnie wykorzystuje istniejące zasoby finansowe i osobowe. Brak jest wskaźników określających pożądaną liczbę kadry medycznej, sprawującej opiekę medyczną nad uczniami, w odniesieniu do wielkości populacji, a także spójnego systemu monitorowania i nadzoru nad sposobem sprawowania tej opieki, jej efektami, dostępnością świadczeń gwarantowanych i jakością świadczonych usług zdrowotnych. Minister Zdrowia nie jest zatem w stanie rzetelnie ocenić niedoborów specjalistów w poszczególnych dziedzinach medycyny, istotnych z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych tej populacji. W konsekwencji występują znaczące dysproporcje w rozkładzie terytorialnym i strukturze wiekowej kadry medycznej oraz duży odsetek osób w wieku powyżej 60 lat.

Nie zapewniono również całej populacji dzieci i młodzieży równego dostępu do świadczeń profilaktyczno-leczniczych oraz nie podejmowano skutecznych działań w celu zapewnienia pełnego zakresu świadczeń, których ona wymagała. Funkcjonujący model profilaktycznej opieki zdrowotnej nie gwarantuje dostępności świadczeń pielęgniarki lub higienistki szkolnej w wymiarze czasu pracy proporcjonalnym do planu godzin lekcyjnych, odpowiedniego dostępu do gabinetu

profilaktyki zdrowotnej oraz dostatecznych działań edukacyjnych w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia. Rozproszenie opieki zdrowotnej nad uczniami, która jest sprawowana przez różne podmioty, a także brak opieki lekarskiej i dentystycznej, w przeważającej większości szkół, uniemożliwia zapewnienie kompleksowej opieki nad uczniami.

W badanym okresie nie podejmowano systematycznie działań doskonalących system opieki zdrowotnej nad uczniami oraz zapewniających satysfakcję dzieci i rodziców, a także personelu medycznego realizującego te usługi. Brakowało spójnego systemu monitorowania i nadzoru nad sposobem sprawowania tej opieki, jej efektami, dostępnością świadczeń gwarantowanych i jakością świadczonych usług zdrowotnych. W efekcie nie dokonano oceny stopnia osiągnięcia celów Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015 w odniesieniu do dzieci i młodzieży, pomimo że w Programie określono oczekiwane do 2015 r. efekty i korzyści zdrowotne oraz wskaźniki będące podstawą monitorowania i ewaluacji.

Działania podejmowane przez Ministra Zdrowia, od II półrocza 2016 r., zmierzające do stworzenia warunków dla pełnej realizacji świadczeń zdrowotnych i edukacji zdrowotnej, bez względu na miejsce zamieszkania ucznia i typ szkoły, oraz podniesienia jakości i zwiększenia efektywności świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, nie miały wpływu na poprawę stanu bezpieczeństwa zdrowotnego dzieci i młodzieży w okresie objętym kontrolą. Konieczne jest zatem zintensyfikowanie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami, gdyż planowany termin wejścia w życie przepisów może być zagrożony.

DOBRE PRAKTYKI

Ośrodek Zdrowia Rodzina sp. z o.o. w Iławie prowadził szeroką działalność edukacyjną w zakresie profilaktycznych świadczeń zdrowotnych dla dzieci i młodzieży w ramach akcji i zadań prowadzonych przez lekarzy, pielęgniarki oraz położną.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze konieczność zapewnienia kompleksowej i systematycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym poprzez reaktywację i rozwój medycyny szkolnej, NIK uznaje za niezbędne przez Ministra Zdrowia:

- dokonanie analizy funkcjonowania systemu opieki nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym, mając na uwadze zapewnienie kompleksowej i skoordynowanej opieki zdrowotnej w zakresie promocji zdrowia, profilaktyki oraz leczenia i rehabilitacji;
- zapewnienie systemu monitorowania i nadzoru nad organizacją i sposobem sprawowania opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym, w szczególności opieki profilaktycznej, jej efektami, dostępnością do świadczeń gwarantowanych oraz jakością świadczonych usług zdrowotnych na poziomie regionalnym;
- opracowanie wskaźników określających niezbędną liczbę kadry medycznej sprawującej opiekę zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym;
- podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia odpowiedniej liczby lekarzy specjalistów w dziecięcych dziedzinach medycyny na podstawie opracowanych wskaźników, w szczególności na terenach wiejskich i mniejszych miast, poprzez umożliwienie specjalizowania się w tym zakresie oraz stworzenie specjalistom odpowiednich zachęt do podejmowania pracy na tych terenach;
- podjęcie skutecznych działań na rzecz zapewnienia odpowiedniej liczby pielęgniarek w środowisku nauczania i wychowania, w celu objęcia opieką uczniów w szkołach w wymiarze czasu pracy proporcjonalnym do planu godzin lekcyjnych;
- zwiększenie skuteczności Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 poprzez wnikliwą ocenę efektów, na podstawie monitorowania stopnia realizacji zadań oraz w oparciu o wskaźniki ewaluacji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na działania skierowane do dzieci i młodzieży w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki, w tym edukacji zdrowotnej;
- zapewnienie skutecznej edukacji dzieci i młodzieży oraz ich rodziców/opiekunów w zakresie czynników ryzyka zachorowalności, w celu ukształtowania prozdrowotnych postaw, zachowań i umiejętności.

DE LEGE FERENDA

NIK skierowała do Ministra Zdrowia wnioski o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu:

- określenie w drodze rozporządzenia standardów organizacyjnych postępowania w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad uczniami, w celu zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń opieki zdrowotnej;
- opracowanie, w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej, standardów funkcjonowania gabinetów profilaktyki zdrowotnej w szkołach dla każdego poziomu edukacyjnego, niezbędnych dla zapewnienia każdemu uczniowi optymalnej profilaktycznej opieki zdrowotnej;
- gromadzenie danych, w ramach statystyki publicznej, o wykonanych badaniach profilaktyki stomatologicznej oraz stanie zdrowia jamy ustnej dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, co pozwoli m.in. na dokonywanie oceny stopnia zaawansowania próchnicy i przeciwdziałanie temu zjawisku;
- zintensyfikowanie prac, w ramach rozpoczętego procesu legislacyjnego, nad projektem ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

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 perspektywie 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 (MPZ) nie stały się dotychczas istotnym narzędziem umożliwiającym przebudowę systemu ochrony zdrowia i dostosowanie tego systemu do potrzeb zdrowotnych ludności. Publikowane MPZ zawierały szereg niezrzetelnych 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 Ostkich 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 leczenia 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 korelacji 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 środków 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 sprzyja 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.

Zakażenia w podmiotach leczniczych

Departament Zdrowia

P/17/060

CEL KONTROLI

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy system przeciwdziałania zakażeniom wewnątrzszpitalnym jest skuteczny.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 22 jednostki, w tym: 18 podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju świadczenia szpitalne i cztery powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne.

PROBLEM

Zakażenia szpitalne związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych stanowią aktualnie poważny problem wszystkich szpitali, nawet tych z krajów o najwyższych standardach opieki zdrowotnej i dotyczą od 5 do 10% osób leczonych w szpitalu. Zakładając, że ok. 5% pacjentów hospitalizowanych ulega zakażeniom szpitalnym, daje to roczną liczbę zakażeń szpitalnych w naszym kraju na poziomie ok. 400 tys.

Źródłem przenoszenia zakażeń szpitalnych mogą być m.in. brudne ręce personelu medycznego, niejałowy sprzęt medyczny i niemedyyczny, skażone otoczenie chorego, przyjmowanie pacjentów wymagających szczególnych warunków hospitalizacji bez możliwości ich zapewnienia, zatrudnianie osób nieprzygotowanych do pracy w szpitalach, brak lub nieprawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli zakażeń lub niestosowanie obowiązujących procedur i standardów sanitarnych.

Do grupy osób najbardziej narażonych należą pacjenci m.in. po leczeniu immunosupresyjnym, z zaburzeniami odporności z powodu terapii przeciwnowotworowej, po rozległych urazach i oparzeniach, dzieci w wieku do jednego roku i osoby w starszym wieku, a także po długotrwałym stosowaniu antybiotyków.

Większość zakażeń szpitalnych związana jest z wprowadzeniem inwazyjnych metod diagnostycznych i terapeutycznych technik operacyjnych, takich jak m.in. transplantacja narządów, stosowanie cewników wprowadzanych do naczyń krwionośnych i dróg moczowych oraz wspomagane oddychanie.

Zakażenia szpitalne powodują powikłania choroby podstawowej prowadzące często do niepełnosprawności, są przyczyną wydłużenia pobytu w szpitalu i zwiększają koszty świadczonych usług. Dodatkowym czynnikiem generującym koszty są roszczenia pacjentów, którzy ulegli zakażeniu i potrafią udokumentować, że stało się to z winy szpitala.

SYNTEZA

W ocenie NIK system przeciwdziałania zakażeniom wewnątrzszpitalnym był nieskuteczny, na co wskazuje wzrost liczby pacjentów z zakażeniem szpitalnym, w tym zarażonych lekoopornymi szczepami bakterii *Klebsiella pneumoniae* NDM (+), a także wzrastająca liczba pacjentów z rozpoznaniem posocznicy (sepsy).

Pomimo powołania zespołów i komitetów kontroli zakażeń szpitalnych oraz formalnego wdrożenia przez kontrolowane szpitale procedur zapobiegających ich występowaniu, w badanym okresie odnotowano wzrost liczby pacjentów z zakażeniem szpitalnym o 9%, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby hospitalizowanych pacjentów o 2%. W 2016 r., w porównaniu z 2015 r., nastąpił wzrost liczby pacjentów zarażonych lekoopornymi szczepami bakterii *Klebsiella pneumoniae* NDM (+) w skali kraju o 278,7%.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

W 2016 r. odnotowano także wzrost liczby pacjentów z rozpoznaniem sepsy o 13%, w porównaniu z rokiem wcześniejszym. Przyczyną tego stanu było przede wszystkim nieprzestrzeganie obowiązujących procedur zapobiegających zakażeniom przez większość kontrolowanych podmiotów, niedostateczne wykorzystanie diagnostyki mikrobiologicznej, a także niedostateczna liczba personelu medycznego o wymaganych kwalifikacjach.

Funkcjonujące w kontrolowanych szpitalach systemy monitorowania i raportowania o zakażeniach szpitalnych nie dostarczały rzetelnych danych o skali zjawiska. Przykładowo w dwóch skontrolowanych szpitalach w ogóle nie prowadzono rejestru zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych, mimo ustawowego obowiązku. Nierzetelnie, z pominięciem wielu danych, sporządzane były przez lekarzy karty rejestracji zakażenia szpitalnego, stanowiące podstawę wpisu do rejestru zakażeń szpitalnych.

Problemem jest również niedobór odpowiedniej kadry medycznej. W połowie 2017 r. czynnych zawodowo było tylko 110 lekarzy mikrobiologów oraz 219 epidemiologów. Wśród krajów europejskich Polska zajmuje ostatnie miejsce pod względem liczby praktykujących lekarzy specjalistów w dziedzinach związanych z mikrobiologią i bakteriologią.

Brakuje również pielęgniarek posiadających specjalizację w dziedzinach: pielęgniarstwa epidemiologicznego, epidemiologia lub higiena i epidemiologia. Na koniec czerwca 2017 r. tylko 0,5% wszystkich zatrudnionych pielęgniarek spełniało kryteria kwalifikacyjne do pełnienia funkcji pielęgniarki epidemiologicznej w Zespołach Kontroli Zakażeń Szpitalnych.

Żaden z kontrolowanych szpitali nie dysponował precyzyjnymi danymi dotyczącymi kosztów poniesionych w związku z wystąpieniem zakażenia szpitalnego. Analizy w tym zakresie prowadzone były jedynie przez część szpitali, a koszty wyliczono w sposób uproszczony.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

NIK wnosila o podjęcie przez Ministra Zdrowia następujących działań:

- wprowadzenie rozwiązań systemowych zachęcających lekarzy do wyboru specjalizacji w deficytowych dziedzinach medycyny, takich jak mikrobiologia lekarska;
- określenie, w przepisach powszechnie obowiązujących, zadań pielęgniarki epidemiologicznej oraz jej usytuowania w strukturze podmiotu leczniczego;
- zapewnienie wykazywania, w rocznych sprawozdaniach o działalności szpitala ogólnego MZ-29, wszystkich leczonych z powodu zakażeń szpitalnych oraz zmarłych z tego powodu.

Wnioski do dyrektorów szpitali dotyczyły m.in.:

- zapewnienia wymaganej liczby pielęgniarek epidemiologicznych w składzie Zespołu Kontroli Zakażeń Szpitalnych (ZKZS), tj. nie mniejszej niż jedna na 200 łóżek szpitalnych;
- podjęcia działań w celu zapewnienia w składzie ZKZS lekarza (przewodniczącego) posiadającego wymagane kwalifikacje, zobowiązanie lekarzy do bieżącego wypełniania kart zakażenia szpitalnego, tj. w momencie rozpoznania zakażenia i niezwłocznego ich przekazywania ZKZS;
- prowadzenia rejestru zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych w formie określonej przepisami prawa powszechnie obowiązującego;
- prowadzenia rejestru zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych na podstawie dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie listy czynników alarmowych, rejestrów zakażeń szpitalnych.

Wnioski do Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych dotyczyły m.in. sporządzania:

- raportów o zakażeniach i zachorowaniach na choroby zakaźne, ich podejrzeniach oraz przypadkach stwierdzenia dodatniego wyniku badania laboratoryjnego;
- raportów o zgonach z powodu zakażeń lub chorób zakaźnych, a także wykazywania w nich rzetelnych i zgodnych ze stanem faktycznym danych.

**Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia
w 2017 roku****Departament Zdrowia****P/18/055****CEL KONTROLI**

Dokonanie oceny, czy działania NFZ prowadziły do poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia oraz trzech Oddziałach Wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia (Kujawsko-Pomorskim, Mazowieckim i Śląskim OW NFZ).

PROBLEM

Wydatki bieżące ogółem na ochronę zdrowia w Polsce w 2017 r. stanowiły 6,6% PKB, z tego bieżące wydatki publiczne (w tym wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia) 4,6% PKB. Ich poziom odbiegał od wartości notowanych w innych krajach europejskich. Podobnie sytuacja przedstawiała się przy porównaniu kwot wydatkowanych na jednego mieszkańca w tych krajach.

Tak niskie nakłady publiczne na zdrowie w Polsce skutkują wysokim, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, udziałem wydatków ponoszonych bezpośrednio przez pacjentów. Tym samym uzależniają dostęp do usług medycznych od sytuacji ekonomicznej pacjenta. Udział wydatków bezpośrednich ponoszonych przez pacjentów w wydatkach na ochronę zdrowia ogółem wynosił w 2016 r. 23%, podczas gdy we Francji – 10%, Niemczech, w Czechach i Szwecji – 15%, a na Słowacji – 18%.

Taki stan narusza zasadę równego dostępu do świadczeń. Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Działanie systemu ochrony zdrowia reguluje szereg ustaw. Wśród nich szczególne znaczenie ma ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która określa warunki i zakres udzielania świadczeń. Z ustawy tej wynika, że obowiązek zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych, obciąża władze publiczne, a głównym źródłem finansowania systemu jest ubezpieczenie zdrowotne w Narodowym Funduszu Zdrowia. Fundusz został utworzony na podstawie ww. ustawy jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, której podstawowym zadaniem jest pełnienie funkcji płatnika oraz m.in. określanie jakości i dostępności świadczeń, analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Tym samym sposób realizacji ustawowych zadań Funduszu ma wpływ na dostępność świadczeń zdrowotnych.

SYNTEZA

Zdaniem NIK dostęp do świadczeń zdrowotnych, mierzony czasem oczekiwania na ich udzielenie, nie uległ pogorszeniu w większości analizowanych zakresów świadczeń. Na koniec 2017 r., w porównaniu z 2016 r., w przypadku 30,5% zakresów świadczeń czas oczekiwania wydłużył się, a w 69,5% skrócił lub pozostawał na niezmiennym poziomie.

Nadal jednak, pomimo zwiększenia nakładów o 5,4 mld zł, nie zapewniono dostępu do części świadczeń, na co miały wpływ czynniki niezależne od Funduszu, w szczególności nierównomierne rozmieszczenie kadry medycznej i placówek medycznych na terenie kraju. Utrzymywały się również dysproporcje w dostępie do świadczeń pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ, mierzone zarówno liczbą i wartością udzielonych świadczeń, jak i czasem oczekiwania.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto na znaczne, sięgające kilkuset punktów procentowych, różnice cen tych samych świadczeń kupowanych przez NFZ od podmiotów leczniczych. W ocenie NIK różnice regionalne czy poziomy referencyjne tych podmiotów nie uzasadniają tak znacznej ich rozpiętości.

Wprowadzenie w IV kwartale 2017 r. tzw. sieci szpitali nie miało wpływu na dostęp do świadczeń w tym okresie. W sytuacji, gdy szpital nie został zakwalifikowany do sieci, dostęp do świadczeń zapewniono poprzez przedłużenie dotychczasowych umów i przeprowadzenie postępowań konkursowych.

Łączne koszty Funduszu wyniosły 79,7 mld zł, tj. 97,9% kwoty planowanej. Nie wykorzystano m.in. 1,3 mld zł na zakup świadczeń zdrowotnych (1,7% planu), tj. kwoty o 42,7% wyższej niż w roku ubiegłym. W 2016 r. niezrealizowane koszty świadczeń wyniosły 0,8 mld zł (1,1% planu).

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

W okresie objętym kontrolą nie usprawniono funkcjonowania systemów informatycznych Funduszu ani nie przyjęto wieloletniej strategii w zakresie ich rozwoju.

Kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości w procesie kontraktowania świadczeń w jednym oddziale wojewódzkim Funduszu, zaś w dwóch przekroczenie limitu środków przeznaczonych na świadczenia zdrowotne. Nastąpił również wzrost kwoty zapłaconych kar, grzywien i odszkodowań. Ponadto stwierdzono, że w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w 2017 r. niewłaściwie zaprezentowano kwoty świadczeń wykonanych ponad limit określony w umowach w 2016 r. i latach wcześniejszych, sfinansowanych dotacją z budżetu państwa w wysokości 0,7 mld zł.

NIK stwierdziła ponadto, że niepewność związana z zapowiadaną likwidacją NFZ wpłynęła na zwiększoną rotację pracowników Funduszu, co utrudniało realizację zadań Oddziałów Wojewódzkich NFZ.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W ocenie NIK zasadne jest podjęcie przez Ministra Zdrowia działań zmierzających do:

- zmian struktury udzielanych świadczeń, w szczególności ograniczenia kosztów leczenia zamkniętego na rzecz profilaktyki i leczenia otwartego;
- wdrożenia spójnego systemu informacyjnego pozwalającego na ocenę efektywności wydatkowanych środków;
- systemowego uregulowania problemu rozliczania świadczeń, innych niż ratujące życie, wykonanych ponad limit określony w umowach zawieranych przez NFZ ze świadczeniodawcami.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na niezrealizowanie przez Ministra Zdrowia wnioski po kontroli *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2016 r.* (P/17/056), polegającego na wprowadzeniu zmian zasad finansowania 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 odpowiednią zmianę wykonawczych aktów prawnych, do których Minister Zdrowia posiada upoważnienie ustawowe, w celu eliminacji lub ograniczenia występowania negatywnych zjawisk w tym obszarze.

NIK zwróciła się również do Prezesa NFZ o:

- opracowanie i wdrożenie efektywnych mechanizmów pozwalających na pełne wykorzystanie środków przewidzianych w planie finansowym na pokrycie kosztów świadczeń zdrowotnych dla pacjentów oraz na ograniczenie kosztów ponoszonych przez NFZ z tytułu kar, grzywien i odszkodowań;
- kontynuowanie działań w celu zwiększenia roli i znaczenia leczenia otwartego w procesie leczniczym, zmniejszenia dysproporcji między województwami w liczbie, wartości udzielonych świadczeń oraz w cenach świadczeń;
- określanie możliwych do realizacji priorytetów ogólnopolskich, wraz z ustalonymi policzalnymi miernikami, wyznaczających kierunki działań realizowanych przez NFZ na obszarze całego kraju, istotnych z punktu widzenia poprawy sytuacji w ochronie zdrowia;
- rzetelne sporządzanie sprawozdań, odzwierciedlające faktycznie realizowane zadania.

Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów

Departament Zdrowia

P/18/057

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy działania wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych zapewniły pacjentom uzyskanie odszkodowań i zadośćuczynień z tytułu zdarzenia medycznego bez konieczności występowania na drogę sądową.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w ośmiu urzędach wojewódzkich (dolnośląskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim).

PROBLEM

Pozasądowy system kompensacyjny w zakresie orzekania o zdarzeniach medycznych przez wojewódzkie komisje ds. orzekania o zdarzeniach medycznych został wprowadzony ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Celem wprowadzenia tego szczególnego, alternatywnego dla drogi sądowej, trybu postępowania miało być usprawnienie i uproszczenie dochodzenia roszczeń przez pacjentów z tytułu szkód wynikłych z tzw. zdarzeń medycznych, których efektów doznali w następstwie udzielania im świadczeń zdrowotnych w szpitalach.

Przed wejściem w życie przywołanej ustawy, w przypadku wystąpienia błędu medycznego, jedyną możliwą drogą dochodzenia roszczeń był proces sądowy z powództwa cywilnego o odszkodowanie i/lub zadośćuczynienie. Od chwili wejścia w życie powyższej ustawy można dochodzić roszczeń z tytułu szkód medycznych w procesie cywilnym przed sądami powszechnymi bądź w postępowaniu prowadzonym przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wybór należy do poszkodowanego.

W ostatnich latach nastąpił wzrost liczby prowadzonych spraw dotyczących błędów medycznych. W 2016 r. prokuratury w całym kraju prowadziły 4963 postępowania, tj. o blisko 46% więcej postępowań niż w 2015 r. (3394 postępowania), a o ponad 23% wzrosła liczba wszczętych postępowań o tego typu przestępstwa (tj. o 408 postępowań).

SYNTEZA

Zdaniem NIK funkcjonujący obecnie, w założeniu alternatywny do drogi sądowej, system kompensacyjny w zakresie orzekania o zdarzeniach medycznych nie chroni interesów pacjenta i nie zapewnia mu skutecznego narzędzia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia. Liczba spraw w sądach powszechnych nie uległa zmniejszeniu, czas niezbędny na rozpatrzenie sprawy przed komisjami jest niezadowalający, a końcowe efekty wydania orzeczenia o zdarzeniu medycznym nie satysfakcjonują pacjentów.

Działania wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie zapewniły pacjentom możliwości szybkiego uzyskiwania odszkodowań lub zadośćuczynień z tytułu zdarzenia medycznego. Nie zostało zatem zrealizowane podstawowe założenie wprowadzonych w 2011 r. zmian ustawowych, których celem miało być usprawnienie dochodzenia roszczeń. Dochodziło do licznych przypadków naruszania obowiązujących regulacji m.in. w zakresie powoływania składów orzekających, a także nieuzasadnionego przedłużania poszczególnych etapów rozpatrywania wniosków, co miało istotny wpływ na termin wydania orzeczenia o ustaleniu zdarzenia medycznego. Nie przestrzegano również przepisów ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przy rozpatrywaniu skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń komisji.

Nie sprawdziło się także założenie ustawodawcy, że wiedza członków komisji, którzy posiadają wykształcenie i doświadczenie medyczne, pozwoli w dużej mierze na samodzielne rozwiązywanie przez nich zagadnień natury medycznej, a w szczególności istotnie ograniczy konieczność zasięgania w trakcie prowadzonych postępowań opinii biegłych. Większość komisji często korzystała bowiem z opinii biegłych, w skrajnym przypadku przy wydaniu 85% orzeczeń. Biorąc pod uwagę trudności z uzyskaniem takich opinii i długi czas oczekiwania na ich sporządzenie, wydłużał się czas wydania orzeczenia przez komisję.

Przewidziana w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta procedura dochodzenia określonej kwoty odszkodowania nie zapewniała pacjentowi uzyskania tego świadczenia. Odbывa się ona poza komisją i jest realizowana przez pacjenta i szpital w drodze negocjacji. Komisje nie posiadają nawet pełnych informacji, czy doszło do porozumienia w kwestii wysokości odszkodowania i czy pacjent ją otrzymał. Brak ściśle określonych regulacji w tym zakresie powoduje, że wielu pacjentów jest nieusatysfakcjonowanych propozycjami szpitali. Szpitale nie były zainteresowane wypłatą świadczeń adekwatnych do poniesionych przez pacjentów szkód. Wykorzystywały one przy tym fakt, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego zakresu oraz warunków ustalania wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego nie określa minimalnych kwot świadczenia, a jedynie ich górne limity. Stwierdzono również przypadki nieprzestrzegania ustawowego obowiązku przedstawienia pacjentowi propozycji odszkodowania/zadośćuczynienia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W świetle ustaleń kontrolnych NIK uznała za zasadne podjęcie przez wojewodów następujących działań:

- wzmocnienie/podjęcie działań monitorujących prawidłowość wykonywania obowiązków przez członków komisji;
- wzmocnienie nadzoru nad pracownikami urzędu realizującymi zadania związane z obsługą komisji;
- dostosowanie składu komisji do wymogów ustawowych (poprzez odwołanie osób powołanych niezgodnie z przepisami i niespełniających określonych wymagań);
- rzetelne sporządzanie sprawozdań z działalności komisji i terminowe ich przekazywanie Ministrowi Zdrowia i Rzecznikowi Praw Pacjenta.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

DE LEGE FERENDA

NIK postuluje zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu wprowadzenie zmian w postępowaniu przed wojewódzką komisją, pozwalających na skrócenie czasu potrzebnego na wydanie orzeczenia, obejmujących następujące kwestie:

- uproszczenie systemu doręczeń w kierunku umożliwienia komisjom zawiadamiania o terminach posiedzeń za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych i elektronicznych oraz bezpośrednio na posiedzeniu;
- rozważenie skrócenie czasu na przedłożenie stanowiska przez szpital;
- poszerzenie grupy osób, których opinii komisje mogą zasięgać, jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wydania orzeczenia wymaga wiadomości specjalnych, poprzez wskazanie, że komisje mogą zasięgać opinii specjalistów w danej dziedzinie medycyny, farmacji lub innej dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia;
- wprowadzenie instytucji zastępcy przewodniczącego, zastępującego go w kwestiach związanych z przygotowaniem rozpatrzenia sprawy (weryfikacja formalna wniosku, zarządzenie o doręczeniu podmiotowi leczniczemu, wyznaczenie składu orzekającego i jego przewodniczącego, wyznaczenie terminu pierwszego posiedzenia);
- wprowadzenie możliwości uzupełnienia wniosku, co biorąc pod uwagę uproszczony charakter postępowania byłoby pożądane i umożliwiło dalsze procedowanie (zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami wniosek niekompletny lub nienależycie opłacony jest zwracany bez rozpatrzenia).

Z kolei gwarancja uzyskania odszkodowania i/lub zadośćuczynienia winna być osiągnięta następującymi środkami:

- określenie, w rozporządzeniu, w jasny i zrozumiały dla osób nieposiadających profesjonalnego przygotowania, minimalnych i maksymalnych kwot świadczenia dla poszczególnych rodzajów zdarzeń medycznych;
- komisja winna być zobowiązana do ustalenia i wskazania w orzeczeniu okoliczności oraz następstw zdarzenia medycznego wskazanych w rozporządzeniu, które winny być wzięte pod uwagę przez szpital przy ostatecznym określeniu proponowanej kwoty odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich

Delegatura w Białymstoku

P/17/061

CEL KONTROLI

Ustalenie, czy kobietom zamieszkającym na terenach wiejskich zapewniono dostęp do ginekologicznej i położniczej opieki medycznej wykonywanej w warunkach ambulatoryjnych, zgodnie z obowiązującymi standardami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto osiem oddziałów wojewódzkich NFZ w województwach: lubelskim, łódzkim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim, oraz po trzy podmioty lecznicze w każdym z tych województw realizujące umowę z oddziałem wojewódzkim NFZ w zakresie ginekologii i położnictwa.

PROBLEM

Kobiety zamieszkujące tereny wiejskie mogą mieć problemy z dostępem do właściwie wykonywanej ginekologicznej i położniczej opieki medycznej, finansowanej ze środków publicznych. Dotyczy to zarówno opieki sprawowanej przez położne oraz lekarzy ginekologów i położników, jak też możliwości dostępu do programów zdrowotnych i badań profilaktycznych, w tym badań określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, porodu oraz opieki nad noworodkiem.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego na 30 grudnia 2016 r. wynika, że w Polsce na terenach wiejskich mieszkały 7 675 274 kobiety (38,7% spośród 19 839 826 wszystkich kobiet). Polek w wieku 18 i więcej lat było 16 482 499, w tym 6 208 880 (37,7%) mieszkało na wsi. W wieku rozrodczym (15-49 lat) były 9 128 622 kobiety, z których 3 700 593 zamieszkiwały na wsi (40,5%).

Według rocznika statystycznego na wsi znajdowało się 4798 poradni ginekologiczno-położniczych (22,5% ogółu).

SYNTEZA

W województwach objętych kontrolą sieć placówek wykonujących świadczenia ambulatoryjnej ginekologicznej i położniczej opieki medycznej była stosunkowo skromna i zróżnicowana, co świadczy o niezagwarantowaniu przez NFZ warunków do realizacji zasady równego dostępu obywateli do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Kobiety zamieszkałe na wsi miały utrudniony dostęp do ambulatoryjnych świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych. Choć standardy

opieki okołoporodowej są jasno wyznaczone, część poradni ginekologicznych ma problemy z ich przestrzeganiem. Nie wszystkim kobietom w ciąży wykonano pełny zakres badań zalecanych standardami opieki okołoporodowej. Wciąż też zdarzają się poradnie, które nie gwarantują pacjentkom prawa do intymności.

W województwach objętych kontrolą NIK w 2016 r. na jedną poradnię w mieście przypadały 4432 potencjalne pacjentki, w gminie miejsko-wiejskiej – 5039, a w gminie wiejskiej aż 9959 kobiet, czyli ponaddwukrotnie więcej niż w mieście. W poszczególnych województwach sytuacja była bardziej zróżnicowana. Najwięcej na jedną poradnię w gminie wiejskiej przypadały od 27 743 kobiety w woj. lubelskim i 23 942 w woj. podlaskim do 7337 kobiet w woj. zachodniopomorskim i 7428 w woj. łódzkim.

W województwach o małej liczbie poradni wiejskich w 2016 r. odnotowano największy wskaźnik zgonów okołoporodowych – 33,64/100 tys. urodzeń w woj. opolskim i 23,28/100 tys. urodzeń w woj. podlaskim. Zdecydowanie lepiej w tym zakresie przedstawiała się sytuacja w województwach o większej liczbie poradni. W woj. podkarpackim relacja ta wynosiła bowiem 5,41 na 100 tys. urodzeń, a w woj. wielkopolskim 3,36 na 100 tys. urodzeń.

Jak ujawnili kontrolerzy NIK, w 17 skontrolowanych podmiotach leczniczych (63%), zgodnie z umowami z NFZ, świadczeń ginekologiczno-położniczych udzielano tylko przez 10 do 13 godzin tygodniowo. W trzech podmiotach (spośród 27 objętych kontrolą) zlecano wykonanie części świadczeń (USG i KTG) u podwykonawców zlokalizowanych w znacznej odległości od poradni. W przypadku kobiet w ciąży pokonywanie znacznych odległości w celu wykonywania podstawowych badań jest szczególnie uciążliwe.

Poszczególne elementy opieki medycznej mającej na celu uzyskanie dobrego stanu zdrowia matki i dziecka zostały określone w standardach opieki okołoporodowej. Wymieniono w nich zalecane świadczenia profilaktyczne i działania w zakresie promocji zdrowia oraz badania diagnostyczne i konsultacje medyczne w okresie ciąży, wraz z okresem ich przeprowadzania – począwszy od 10. tygodnia ciąży do jej rozwiązania. Pakiet zalecanych standardami opieki okołoporodowej świadczeń jest niezbędnym minimum, które powinno być wykonane podczas ciąży i nie odbiega on od rekomendowanych w innych krajach europejskich.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że standardy opieki okołoporodowej nie były w pełni przestrzegane przez personel medyczny skontrolowanych podmiotów leczniczych. Jedynie 22 pacjentkom (z 1132), których dokumentacja medyczna została przeanalizowana, wykonano i udokumentowano wykonanie wszystkich 42 świadczeń zdrowotnych zalecanych standardami opieki okołoporodowej. W 19 poradniach (70,4% skontrolowanych) żadnej pacjentce nie wykonano kompletu z tych świadczeń, a w trzech kolejnych brak było dowodów potwierdzających ich wykonanie. Według wyjaśnień lekarzy wynikało to z przeoczenia lub nadmiaru zalecanych świadczeń w stosunku do potrzeb wynikających z przebiegu ciąży.

Wpływ na ograniczenia w zlecaniu badań pacjentkom może mieć, w opinii NIK, wysokość stawki za prowadzenie ciąży ustalonej w umowach z NFZ, która nie pokrywała kosztów świadczeń wynikających ze standardów opieki okołoporodowej, i chęć oszczędzania na wykonywaniu lub zlecaniu świadczeniach medycznych.

Z powodu niewielkiej liczby poradni w małych miejscowościach ograniczony był również dostęp mieszkanek terenów wiejskich do profilaktycznego programu zdrowotnego raka szyjki macicy. Właściwy był natomiast dostęp do profilaktycznego programu raka piersi, realizowanego zarówno w poradniach stacjonarnych, jak i w punktach mobilnych (mammobusach).

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do Ministra Zdrowia o:
 - wprowadzenie w rozporządzeniu z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, uregulowań gwarantujących zapewnienie pacjentkom prawa do intymności i godności w gabinetach badań;
 - wykorzystywanie różnych, adekwatnych do grup wiekowych, kanałów informacyjnych, w tym mediów społecznościowych, do prowadzenia kampanii propagujących profilaktyczne badania ginekologiczne jako najskuteczniejszej metody wczesnego wykrywania raka szyjki macicy i raka piersi;
 - przeprowadzenie kampanii informującej kobiety o należnych im świadczeniach wynikających ze standardów opieki okołoporodowej;
 - doprowadzenie przy udziale Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji do ustalenia taryfy za świadczenia położniczo-ginekologiczne adekwatnej do ich zakresu przewidzianego w standardach opieki okołoporodowej.
- Do dyrektorów oddziałów wojewódzkich NFZ NIK wnioskowała o kontraktowanie ambulatoryjnych świadczeń ginekologiczno-położniczych na terenach wiejskich dla obszaru mniejszego niż powiat.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

- Do dyrektorów OW NFZ oraz konsultantów wojewódzkich w dziedzinie ginekologii i położnictwa wnioski dotyczyły przeprowadzania kontroli wykonywania przez podmioty świadczeń zdrowotnych zalecanych standardami opieki okołoporodowej.
- Do Lubelskiego OW NFZ skierowano wniosek o podjęcie działań zmierzających do zwiększenia dostępności do świadczeń ginekologiczno-położniczych na terenach wiejskich.
- Do Podlaskiego OW NFZ wniosek dotyczył potrzeby podjęcia działań mających na celu zwiększenie dostępności kobiet zamieszkałych na terenach wiejskich do ambulatoryjnych świadczeń ginekologiczno-położniczych oraz zapewnienia w każdej gminie możliwości wykonywania badań mammograficznych w pracowni mobilnej.
- Do kierowników podmiotów leczniczych NIK skierowała wnioski o:
 - egzekwowanie od personelu medycznego wykonywania świadczeń zalecanych standardami opieki okołoporodowej oraz właściwego prowadzenia dokumentacji medycznej;
 - zapewnienie warunków do godnego i intymnego udzielania świadczeń zdrowotnych.

Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim

Delegatura w Bydgoszczy

P/17/064

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy zadania przewidziane w „Programie inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” zostały prawidłowo sfinansowane i zrealizowane oraz czy osiągnięto zakładane efekty programu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o., Centrum Onkologii im. prof. Franciszka Łukaszczyka w Bydgoszczy, Wojewódzki Szpital Dziecięcy im. J. Brudzińskiego w Bydgoszczy, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. Błogosławionego Księdza Jerzego Popiełuszki we Włocławku.

PROBLEM

Od 15 stycznia 1992 r., tj. dnia wejścia w życie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych, w tym szpitale, zobowiązane są do posiadania pomieszczeń i urządzeń odpowiadających wymogom w zakresie ogólnoprzestrzennym, sanitarnym i instalacyjnym. Wymogi te dotyczą m.in. usytuowania poszczególnych pomieszczeń, w których odbywa się diagnostyka i leczenie, szerokości wejść i wyjść, wyposażenia sal w urządzenia do dezynfekcji, odpowiedniego oświetlenia, wentylacji i klimatyzacji, a także zapewnienia rezerwowych źródeł zaopatrzenia szpitala w wodę i energię elektryczną. W lipcu 2009 r. województwo kujawsko-pomorskie przyjęło program inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016. Program przewiduje podjęcie działań, o szacowanej wartości 901 mln zł, na rzecz dziewięciu podmiotów leczniczych, które wykonują w województwie ok. 33% świadczeń szpitalnych i 40% świadczeń leczenia psychiatrycznego i uzależnień. Celem realizacji Programu jest dostosowanie pomieszczeń tych podmiotów do aktualnych wymogów oraz podniesienie standardu usług medycznych. W celu realizacji Programu województwo powołało spółkę Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o., a finansowanie programu wspiera pożyczka w wysokości 425 mln zł z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Ostateczny termin dostosowania podmiotów leczniczych, w tym szpitali, do w.w. wymogów upłynął 31 grudnia 2017 r. Tymczasem 1 stycznia 2018 r. aż 45,7% podmiotów udzielających świadczeń w zakresie leczenia szpitalnego było nadal niedostosowanych do wymogów. Sytuacja niewiele się poprawiła 31 sierpnia 2018 r., gdyż nadal 617 szpitali pozostawało niedostosowanych, co stanowiło 44,2% spośród 1395 jednostek udzielających tego typu świadczeń.

W lipcu 2009 r. województwo kujawsko-pomorskie przyjęło program inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016. Program przewidywał podjęcie działań, o szacowanej wartości 450 mln zł, na rzecz dziewięciu podmiotów leczniczych (przy czym trzy połączono w jedną jednostkę), które wykonywały w województwie ok. 33% świadczeń szpitalnych i 40% świadczeń leczenia psychiatrycznego i uzależnień. Celem realizacji Programu było dostosowanie pomieszczeń tych podmiotów do aktualnych wymogów oraz podniesienie standardu usług medycznych. W celu realizacji Programu województwo powołało spółkę Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o., a finansowanie Programu wsparło kredytem w wysokości 425 mln zł z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

SYNTEZA

Efektywność realizacji w latach 2009-2016 Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach prowadzonych przez województwo kujawsko-pomorskie była znacznie niższa od zakładanej. Zadania w nim przewidziane zrealizowano jedynie w 69,5%, wydając 517,8 mln zł, tj. o 15% więcej niż kwota planowana na realizację wszystkich zamierzeń. Nie osiągnięto również jednego z dwóch celów Programu – dostosowania szpitali wojewódzkich do wymogów ogólnoprzestrzennych, sanitarnych i instalacyjnych.

Do 31 grudnia 2017 r., tj. w terminie wskazanym w ustawie o działalności leczniczej, tylko trzy spośród siedmiu szpitali wojewódzkich spełniły powyższe normy. Kolejne trzy szpitale uzyskały wprawdzie opinię inspekcji sanitarnej o braku lub niewielkim wpływie niedostosowania na bezpieczeństwo pacjentów, jednak nadal muszą dążyć do pełnej zgodności z normami, a w okresie przejściowym ograniczać związane z tym ryzyko zdrowotne. Jeden szpital nie wystąpił do inspekcji sanitarnej o opinię, stąd nie był znany wpływ jego niedostosowania do wymogów na bezpieczeństwo pacjentów.

Pomimo niepełnej realizacji Programu miał on istotny, pozytywny wpływ na funkcjonowanie i rozwój siedmiu objętych nim szpitali wojewódzkich. Realizacja Programu doprowadziła do zmodernizowania obiektów o powierzchni 37,6 tys. m² (tj. ok. 19,4% ogółu), a także wybudowania nowych obiektów o powierzchni 33,4 tys. m² (tj. 17,3% stanu początkowego). Działania te miały podstawowe znaczenie dla poprawy w latach 2010-2016 stanu dostosowania szpitali wojewódzkich do obowiązujących norm. Spośród wszystkich inwestycji zrealizowanych w tym okresie w szpitalach wojewódzkich aż 62% wykonano w ramach Programu. Powierzchnia szpitalna odpowiadająca wymogom ogólnoprzestrzennym, sanitarnym i instalacyjnym, jak i przeciwpożarowym zwiększyła się o 253%. Wzrósł także potencjał leczniczy szpitali, m.in. przez rozbudowę oraz zakup nowoczesnego wyposażenia i sprzętu medycznego.

Kontrola wykazała, że spółka Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne rozpoczęła realizację Programu w latach 2009-2010, tj. w czasie, gdy znajdowała się w organizacji i nie była należycie przygotowana do działań inwestycyjnych. Zadania spółki w 2009 r. wykonywali faktycznie pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa-Kujawsko-Pomorskiego, którzy na potrzeby opracowywania Programu pozyskiwali od szpitali wojewódzkich informacje o potrzebach inwestycyjnych tych placówek. Spowodowało to m.in. wzrost kosztów czterech inwestycji o wartość dodatkowych dokumentacji projektowych, a także przyczyniło się do wzniesienia budynku nr 13 w Szpitalu Specjalistycznym we Włocławku z ładowiskiem dla śmigłowców o niewłaściwych parametrach technicznych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły też niezaplanowania przez Województwo źródeł finansowania dla wymaganego przez Europejski Bank Inwestycyjny udziału środków własnych przewidzianych umową kredytową z EBI w wysokości ok. 140 mln zł w realizacji Programu. Wobec braku odpowiedniego wkładu przez prawie dwa lata nie można było uruchomić ostatniej transzy 25 mln zł kredytu, co opóźniło o nawet 2,5 roku wyposażenie w niezbędny sprzęt Szpitala Dziecięcego w Bydgoszczy. Z tego powodu część pomieszczeń tego szpitala nie była w tym okresie wykorzystywana.

Na skutek realizacji Programu nie pogorszyła się kondycja finansowa objętych nim szpitali wojewódzkich. Inwestycje o wartości 517,8 mln zł sfinansowała w 86% spółka KPIM, głównie ze środków kredytu z EBI, zaciągniętego w wysokości 425 mln zł. Ciężar spłaty tych zobowiązań faktycznie spoczywał jednak na województwie kujawsko-pomorskim, które poręczyło kredyt, jak również przekazywało KPIM środki niezbędne do jego spłaty. Biorąc pod uwagę wartość poręczeń udzielonych KPIM w okresie kontrolowanym, tj. 725,1 mln zł, zaangażowanie województwa w inwestycje realizowane w szpitalach w latach 2010-2016 było najwyższe spośród 16 samorządów województw. Izba zauważyła przy tym, że bez wsparcia samorządu sześć z siedmiu szpitali wojewódzkich nie byłoby w stanie samodzielnie przeprowadzić niezbędnych inwestycji.

Europejski Bank Inwestycyjny nie wnosił pisemnych zastrzeżeń do działania spółki w toku realizacji umowy kredytowej. Do zakończenia kontroli NIK (marzec 2018 r.) KPIM nie otrzymał z EBI potwierdzenia prawidłowego wykorzystania środków kredytu.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła, sięgające 5 lat, opóźnienia w zawieraniu przez KPIM umów określających obowiązki szpitali względem przekazanego im przez spółkę mienia. Część majątku spółki (w badanych przypadkach o wartości 5,9 mln zł) pozostawała przez to nieubezpieczona nawet przez dwa lata.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do:

- Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego NIK wnioskowała o zwiększenie nadzoru województwa kujawsko-pomorskiego nad działalnością spółki Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne;
- dyrektorów szpitali wojewódzkich niespełniających obowiązujących wymogów wnioski dotyczyły zapewnienia dostosowania szpitali wojewódzkich do wymogów ogólnoprzestrzennych, sanitarnych i instalacyjnych, zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

Ponadto do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia – dotyczyło ono naruszenia art. 63 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tj. niedopełnienia obowiązku przechowywania dzienników budowy (czyn z art. 93 pkt. 9 ww. ustawy), przez pracowników Centrum Onkologii im. prof. Franciszka Łukaszczyka w Bydgoszczy.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Zdrowia NIK skierowała wnioski o podjęcie prac nad zmianą ustawy o działalności leczniczej, tak aby:

- w art. 207 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej określono obowiązek, a nie możliwość wystąpienia do właściwego organu państwowej inspekcji sanitarnej z wnioskiem o wydanie opinii o wpływie niespełniania wymagań, o których mowa w art. 22 ust. 1, na bezpieczeństwo pacjentów;
- w przepisach prawa określono jednolite zasady wydawania opinii, o których mowa w art. 207 ust. 3 przez organy państwowej inspekcji sanitarnej, w tym obowiązek wskazywania zaleceń służących wyeliminowaniu stwierdzonego ryzyka i terminu na ich wykonanie.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Skierowano zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych – dotyczyło ono nieprzeprowadzania inwentaryzacji przez Szpital Dziecięcy w Bydgoszczy, co podlega odpowiedzialności na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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 cateringowych, 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 też nierzetelny nadzór nad żywieniem pacjentów oraz niskie nakłady finansowe 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 wręcz stanowiła 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 cateringowym 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 cateringowych 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 cateringowymi. 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 niesamodzielnego lub o ograniczonej samodzielności.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała 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 cateringowe;
- obowiązkowe określanie w umowach zawieranych z firmami cateringowymi 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 z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

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 Łży 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 obowiązкови określönemu w art. 59 ust. 2 ustawy o bżż.
- Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Łodzi poinformował, że w związku ze stwierdzonymi w szpitalu w Poddębicach nieprawidłowościami, na podstawie art. 100 ust. 1 pkt 11 ustawy o bżż, na osobę winną zaniedbań nałożono grzywnę w wysokości 500 zł oraz polecono wzmożenie nadzoru nad ciągłością orzeczeń lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych pracowników zatrudnionych w bloku żywienia.

ZAWIADOMIENIA W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie o stwierdzonym w toku kontroli przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającym na zapłacie przez szpital w Łży odsetek w wysokości 17,5 tys. zł za nieregulowanie w terminie zobowiązań finansowych wobec firmy cateringowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy 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 nierozzerwalny łączy się z koniecznością zapewnienia pacjentom produktów leczniczych. Zgodnie z wymogami ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz aktami wykonawczymi każdy szpital jest zobligowany do prowadzenia apteki szpitalnej lub działu farmacji szpitalnej oraz zobowiązany 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 zapewniały 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, związanych 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.

Działalność aptek szpitalnych i działów farmacji nie gwarantowała pacjentom podania produktów leczniczych spełniających wymogi jakościowe, 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.

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, świadczeniem pracy przez farmaceutów w trakcie urlopu wypoczynkowego lub zwolnienia lekarskiego oraz wykonywaniem przez techników farmaceutycznych zadań z przekroczeniem uprawnień zawodowych.

Pomieszczenia, w których funkcjonują apteki szpitalne i działy farmacji szpitalnej, muszą zapewniać przechowywanie leków w sposób gwarantujący zachowanie przez nie parametrów jakościowych, jednakże wyniki kontroli wskazały, 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 pierwszorazowym 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.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

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;
- podjęcia działań legislacyjnych, aby określić wymagania kadrowe, lokalowe i organizacyjne dla działów farmacji szpitalnej, z uwzględnieniem zakresu zadań przypisanych im ustawą – Prawo farmaceutyczne;
- podjęcia działań legislacyjnych, w celu określenia katalogu substancji bardzo silnie działających, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne;
- zmiany art. 86 ustawy – Prawo farmaceutyczne polegającej na wyodrębnieniu usług farmaceutycznych, których realizacja byłaby dopuszczalna poza apteką szpitalną i określenie warunków ich realizacji;
- wprowadzenia w ustawie – Prawo farmaceutyczne minimalnych norm zatrudnienia farmaceutów w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnej;
- wprowadzenia w ustawie – Prawo farmaceutyczne obowiązku monitorowania przez kierowników podmiotów leczniczych realizacji przez farmaceutów, określonego w art. 107 zf tejsze ustawy, obowiązku uczestniczenia w procesie szkolenia;
- wprowadzenia 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.

Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących

Delegatura w Szczecinie

P/17/100

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących, zapobiega ich wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Główny Inspektorat Weterynarii w Warszawie, pięć wojewódzkich inspektoratów weterynarii i pięć wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych z terenu województw: małopolskiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego, ponadto pięć schronisk prowadzonych przez gminy lub gminne jednostki organizacyjne oraz pięć schronisk prowadzonych przez inne podmioty, m.in. stowarzyszenia, położonych na terenie ww. województw.

PROBLEM

W Polsce systematycznie wzrasta liczba zwierząt towarzyszących. Szacuje się, że łącznie w polskich domach żyje ponad 21 mln zwierząt. W leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących, wykorzystywane są substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w postaci produktów leczniczych weterynaryjnych i produktów leczniczych. Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wartość sprzedaży produktów leczniczych weterynaryjnych o działaniu odurzającym i psychotropowym w 2016 r. wyniosła 5,2 mln zł (wzrost o 250% w stosunku do 2014 r.), natomiast o działaniu anabolicznym i hormonalnym 10,7 mln zł (wzrost o 80% w stosunku do 2014 r.). Stanowią one szczególną grupę produktów, ze względu na możliwość negatywnych konsekwencji ich stosowania dla życia lub zdrowia ludzi, a także zwierząt. Zażywanie przez ludzi produktów o działaniu anabolicznym lub hormonalnym, stosowanych m.in. w celu antykoncepcji hormonalnej lub przyspieszenia tempa przyrostu masy, siły i wytrzymałości mięśni, może powodować wystąpienie efektów ubocznych. Dotyczyć one mogą starzenia się tkanek lub zachwiania równowagi hormonalnej organizmu. Przyjmowanie w celach pozamedycznych produktów o działaniu odurzającym lub psychotropowym może prowadzić do narkomanii. Według statystyk prowadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, w latach 2015-2017 odnotowano ponad 200 tys. przypadków zatruc, przy czym znaczna część dotyczyła zatruc spowodowanych spożyciem produktów zawierających ww. substancje.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia system nadzoru nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje odurzające lub psychotropowe, wykorzystywanych w leczeniu zwierząt – w tym zwierząt towarzyszących. Nadzór sprawowany przez Inspekcję Weterynaryjną oraz rola, jaką pełni Inspekcja Farmaceutyczna we wskazanym obszarze, nie ograniczają ryzyka wykorzystania tych produktów niezgodnie z przeznaczeniem. Jako niewystarczające ocenia natomiast funkcjonowanie nadzoru nad produktami zawierającymi substancje o działaniu anabolicznym lub hormonalnym.

Uregulowania prawne oraz uwarunkowania organizacyjne obu Inspekcji nie zapewniają skutecznej realizacji zadań dotyczących nadzoru nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające lub psychotropowe. Interpretacja obowiązujących przepisów przez Inspekcje prowadzi do odmiennego sposobu określenia ich kompetencji. W efekcie poza kontrolą pozostaje prowadzona przez zakłady lecznicze dla zwierząt książka kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych, podstawowy dokument związany ze zgodą na posiadanie tych środków i ich stosowanie w celach medycznych. Inspekcja Weterynaryjna nie miała możliwości, z uwagi na obowiązujący stan prawny, przeprowadzenia w pełnym zakresie kontroli ilości i zasadności wystawiania recept na produkty o działaniu anabolicznym lub hormonalnym. Ponadto, mimo dokonanej w 2015 r. zmiany przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne, nie zostały podjęte przez Głównego Lekarza Weterynarii działania w celu dostosowania przepisów ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej do zmienionych unormowań prawa farmaceutycznego.

W ramach prowadzonego nadzoru nie wyszczególniono produktów zawierających substancje o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym lub psychotropowym, mimo ich szczególnego charakteru i objęcia specjalnym reżimem prawnym. W efekcie planowanie kontroli, a także zasady i sposób ich przeprowadzania przez wojewódzkie inspektoraty weterynarii nie gwarantowały odpowiedniego nadzoru. Głównym celem kontroli prowadzonych przez wojewódzkie inspektoraty była ocena funkcjonowania zakładów leczniczych dla zwierząt. W niewystarczającym zakresie dotyczyły one prawidłowości wykorzystania i rozliczenia produktów zawierających substancje odurzające lub psychotropowe. Wojewódzcy inspektorzy farmaceutyczni kontrolowali na zasadach ogólnych głównie apteki i punkty apteczne. Natomiast Główny Inspektor Farmaceutyczny nie nadzorował w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych weterynaryjnych obrotu produktami o działaniu odurzającym lub psychotropowym. Wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK przez Inspekcję Weterynaryjną w zakładach leczniczych dla zwierząt wykazały istotne nieprawidłowości. Polegały one m.in. na stosowaniu dawek leków nieodpowiednich do wagi zwierzęcia oraz niewłaściwym rozliczaniu leków psychotropowych.

Kontrola stwierdziła, że nadzorem nie był objęty obrót produktami o działaniu odurzającym lub psychotropowym, prowadzony w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych weterynaryjnych. Podczas prowadzonych przez Inspekcję Weterynaryjną kontroli w zakładach leczniczych dla zwierząt ograniczona była możliwość sprawdzenia, czy recepta na produkt leczniczy o działaniu anabolicznym lub hormonalnym była wystawiona zasadnie.

Współpraca podmiotów realizujących zadania w obszarze weterynarii dotyczące produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające lub psychotropowe nie była wystarczająca. Nie obejmowała zagadnień związanych z ograniczeniem ryzyka wyprowadzania ich poza legalny obrót i stosowania przez osoby nieuprawnione. Inspekcje – Weterynaryjna i Farmaceutyczna, nie przekazywały sobie m.in. informacji niezbędnych do planowania kontroli, w tym o podmiotach posiadających zezwolenia na obrót i zgody na posiadanie i stosowanie produktów zawierających substancje odurzające lub psychotropowe oraz o ilości wystawianych recept przez lekarzy weterynarii na produkty zawierające substancje anaboliczne lub hormonalne.

Główny Inspektor Farmaceutyczny nie monitorował w Internecie nielegalnego obrotu produktami leczniczymi, uznając że zgodnie z obowiązującymi przepisami Inspekcja Farmaceutyczna nie nadzoruje nielegalnego obrotu produktami leczniczymi. W związku z sygnałami o nielegalnej sprzedaży wysyłkowej przez Internet produktów leczniczych weterynaryjnych, które można nabyć bez recepty, Główny Lekarz Weterynarii podejmował działania w celu jej ograniczenia. Opracował procedurę postępowania oraz współpracował z administratorami stron internetowych. Dotychczasowe działania Głównego Lekarza Weterynarii nie obejmowały jednak produktów o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym lub psychotropowym.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

- Ministra Zdrowia o doprecyzowanie, w ramach koordynacji wykonywania zadań, kompetencji Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Farmaceutycznej w obszarze nadzoru nad obrotem i stosowaniem w leczeniu zwierząt produktów leczniczych zawierających substancje o działaniu odurzającym lub psychotropowym, w szczególności poprzez:

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

- określenie zakresu działań podejmowanych przez Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Farmaceutyczną w stosunku do środków odurzających lub substancji psychotropowych stosowanych w obszarze weterynarii;
- określenie zakresu kontroli przez Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Farmaceutyczną książki kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych wykorzystywanych w obszarze weterynarii;
- doprowadzenie do wykazywania przez lekarzy weterynarii w dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej wagi zwierzęcia w przypadku podawania środków o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym lub psychotropowym.
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o doprowadzenie do wykazywania przez lekarzy weterynarii w dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej wagi zwierzęcia w przypadku podawania środków o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym lub psychotropowym.
- Głównego Lekarza Weterynarii o:
 - opracowanie ogólnych kierunków działania Inspekcji Weterynaryjnej, uwzględniających m.in. ryzyka wynikające z analizy sprzedaży PLW o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym lub psychotropowym;
 - opracowanie zaleceń dotyczących prowadzenia przez wojewódzkich lekarzy weterynarii, kontroli stosowania produktów o działaniu odurzającym lub psychotropowym, obejmujących ich przychód i rozchód, w tym książkę kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych oraz dokumentację ich przychodu i rozchodu;
 - uzupełnienie instrukcji przeprowadzania kontroli zakładów leczniczych dla zwierząt i hurtowni farmaceutycznych produktów leczniczych weterynaryjnych o metodykę prowadzenia czynności kontrolnych;
 - uwzględnianie przy opracowywaniu planów kontroli danych dotyczących obrotu produktami leczniczymi o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym i psychotropowym;
 - prowadzenie w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych weterynaryjnych kontroli obrotu produktami o działaniu odurzającym lub psychotropowym.
- Głównego Inspektora Farmaceutycznego o kontrolowanie obrotu produktami o działaniu odurzającym lub psychotropowym również w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych weterynaryjnych.
- Głównego Inspektora Farmaceutycznego i Głównego Lekarza Weterynarii o rozszerzenie współpracy o zagadnienia związane z obrotem i stosowaniem produktów o działaniu anabolicznym, hormonalnym, odurzającym lub psychotropowym, w tym przekazywania informacji istotnych do przeprowadzania analiz ryzyka i opracowywania planów kontroli, a także monitorowania zasobów Internetu m.in. pod kątem ujawniania przypadków nielegalnej sprzedaży.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Zdrowia i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań zmierzających do zmiany obowiązujących przepisów:

- art. 103 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne w celu zapewnienia aptekom możliwości przekazywania Inspekcji Weterynaryjnej informacji identyfikujących indywidualnego pacjenta, lekarza lub świadczeniodawcy bez konsekwencji w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej;
- zapewnienia spójności zadań Inspekcji Weterynaryjnej określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. e ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tj. sprawowanie nadzoru nad ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych) oraz w art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tj. sprawowanie nadzoru nad stosowaniem produktów leczniczych weterynaryjnych), a także dostosowanie przepisów wykonawczych w powyższym zakresie.

Działalność organów państwa na rzecz zapewnienia dostępności produktów leczniczych**Delegatura w Zielonej Górze****P/17/110****CEL KONTROLI**

Dokonanie oceny, czy organy państwa skutecznie zapewniały dostępność produktów leczniczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Farmaceutyczny oraz sześć wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych: w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Opolu, Poznaniu oraz Rzeszowie.

PROBLEM

W wyniku wprowadzenia w 2012 r. urzędowych cen produktów leczniczych refundowanych oraz ich znacznej obniżki w Polsce po wprowadzeniu ustawy refundacyjnej eksport niektórych grup leków stał się bardzo dochodowym przedsięwzięciem. Rosnąca skala prowadzonego eksportu doprowadziła w wielu przypadkach do braku dostępności leków dla pacjentów. Na tego typu działalności tracą głównie pacjenci, którzy nie mogą zaopatrzyć się w leki wyprzedawane do innych krajów, w ostatnim czasie również przez podmioty prowadzące działalność leczniczą.

Wcześniejsza kontrola NIK wykazała, iż organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej nie dysponowały wystarczająco skutecznymi instrumentami przeciwdziałania nielegalnym praktykom uczestników rynku farmaceutycznego – polegającym na wywozie z Polski leków – wskutek braku odpowiednich regulacji prawnych bądź ich niejednoznaczności lub niejednolitego postępowania tych organów. Ministerstwo Zdrowia opieszale prowadziło prace legislacyjne i w efekcie dopiero w 2015 r. wprowadzono ustawowe mechanizmy mające przeciwdziałać nieprawidłowościom na rynku farmaceutycznym. W pełni funkcjonalny system monitorowania obrotu produktami leczniczymi na terytorium RP miał zostać wprowadzony dopiero 1 stycznia 2017 r.

W związku z powyższym NIK postanowiła ocenić stan wdrożenia nowych rozwiązań prawnych na rzecz poprawy dostępności produktów leczniczych oraz skuteczność monitorowania obrotu produktami leczniczymi.

SYNTEZA

Podjęmowane przez Ministra Zdrowia oraz Inspekcję Farmaceutyczną działania na rzecz poprawy dostępności produktów leczniczych nie były skuteczne, w konsekwencji czego pacjentom nie zagwarantowano pełnego i nieprzerwanego dostępu do leków ratujących zdrowie lub życie.

Pomimo wdrażania od 2015 r. ustawowych mechanizmów mających przeciwdziałać niekontrolowanemu wywozowi deficytowych leków za granicę zjawiska tego nie wyeliminowano. Ograniczeniu tego zjawiska nie sprzyjało zbyt opieszale prowadzenie prac legislacyjnych na rzecz wdrożenia dodatkowych rozwiązań zapobiegających nielegalnemu wywozowi leków, ale przede wszystkim niezapewnienie – wbrew obowiązującym przepisom prawa – w pełni funkcjonalnego systemu monitorowania obrotu produktami leczniczymi na terytorium RP (ZSMOPL). Termin rozpoczęcia pełnego raportowania do ZSMOPL po raz czwarty wydłużono – do dnia 1 kwietnia 2019 r.

W konsekwencji tych zaniedbań nie nastąpiła poprawa dostępności leków, a skontrolowane organy nie dysponowały pełnymi i wiarygodnymi danymi o skali i zakresie brakujących leków oraz przyczynach niedoborów, co utrudniało szybkie i skuteczne przeciwdziałanie nielegalnym praktykom w obrocie produktami leczniczymi.

Krytycznie należy również ocenić, wieloletnie zaniedbania w zakresie opracowania strategicznego dokumentu dotyczącego polityki lekowej państwa, który określałby długofalowe i skoordynowane przedsięwzięcia na rzecz poprawy dostępności leków i eliminowania negatywnych zjawisk w tym obszarze. Dopiero w toku kontroli NIK Minister Zdrowia powołał zespół do spraw opracowania tego dokumentu.

Skontrolowane organy nierzetelnie sprawowały nadzór nad obrotem produktami leczniczymi. Główny Inspektorat Farmaceutyczny (GIF) nie zrealizował bowiem ustawowego nakazu sprawdzenia spełniania przez przedsiębiorców prowadzących hurtownie farmaceutyczne obowiązków ustawowych, a część wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych nie zrealizowało planów kontroli. Mimo stwierdzonych naruszeń prawa GIF bezpodstawnie nie nakładał kar pieniężnych określonych w art. 127d prawa farmaceutycznego, w związku z prowadzeniem apteki ogólnodostępnej bez wymaganego zezwolenia oraz zbyciem deficytowych produktów leczniczych bez wymaganego zgłoszenia do GIF zamiaru ich zbycia. Niewątpliwym wpływ na zakres i sposób sprawowania nadzoru miały ograniczone zasoby kadrowe Inspekcji Farmaceutycznej, niejednoznaczne przepisy prawa oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

Prowadzona współpraca z organami administracji skarbowej, wojewodami oraz organami ścigania była nieskuteczna, nie wyeliminowano bowiem nieprawidłowości w obrocie produktami leczniczymi. Postępowania prokuratorskie z zawiadomienia organów Inspekcji Farmaceutycznej w większości przypadków były umarzane albo odmawiano ich wszczęcia.

Inspekcja Farmaceutyczna, nie mając możliwości stwierdzenia czy nabywane przez podmioty prowadzące działalność leczniczą na zapotrzebowanie duże ilości leków deficytowych, wykorzystywane były do udzielania świadczeń zdrowotnych, informowała o takich transakcjach wojewodów, jako właściwy organ nadzoru. Jednakże dwóch spośród sześciu wojewodów, kierując się literalnym brzmieniem art. 87 ust. 6 prawa farmaceutycznego, odmówiło podjęcia czynności nadzorczych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Zdrowia o:

- pełne wdrożenie Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi oraz zapewnienie kompleksowego monitorowania obrotu deficytowymi produktami leczniczymi;
- skoordynowanie działań nadzorczych wojewodów w zakresie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność leczniczą skupującymi duże ilości produktów leczniczych zagrożonych brakiem dostępności, w sytuacji podejrzenia, iż nie są one wykorzystywane do udzielania świadczeń zdrowotnych.

Wnioski skierowane do Głównego Inspektora Farmaceutycznego dotyczyły:

- podjęcie ścisłej współpracy z Policją w celu wyeliminowania lub ograniczenia zgłaszanych przez Inspekcję Farmaceutyczną utrudnień w wykrywaniu nielegalnego obrotu lekami – ukrywanie i fałszowanie dokumentów, niewpuszczanie inspektorów do kontrolowanych placówek;
- zintensyfikowanie współpracy Inspekcji Farmaceutycznej oraz Krajowej Administracji Skarbowej w szczególności w zakresie ujawniania dokumentów dotyczących obrotu lekami oraz ustalania faktycznego obrotu nielegalnie zbytych leków w celu nałożenia kary pieniężnej.

Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym

Delegatura w Szczecinie

P/18/098

CEL KONTROLI

Dokonanie oceny, czy w lecznictwie uzdrowiskowym prawidłowo wykorzystywano naturalne surowce lecznicze.

ZAKRES PODMIOTOWY

16 zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz pięć urzędów wojewódzkich (z województw: dolnośląskiego, lubelskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego i zachodniopomorskiego).

PROBLEM

Leczenie uzdrowiskowe to terapie balneologiczne stosowane w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, funkcjonujących wyłącznie na obszarze uzdrowisk. Uzdrowisko to obszar wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego terenie naturalnych surowców leczniczych, któremu został nadany status uzdrowiska. Obszar ten musi spełnić łącznie warunki określone w art. 34 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w tym na jego obszarze muszą występować złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie, wykluczające negatywne oddziaływanie na organizm ludzki.

Jedną z podstawowych zasad leczenia uzdrowiskowego jest wykonywanie zabiegów bodźcowych z wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych, takich jak: gazy i wody lecznicze oraz borowina. Właściwości lecznicze tych surowców potwierdzają, w formie świadectw, uprawnione przez Ministra Zdrowia jednostki. Takiego potwierdzenia dokonuje się raz na 10 lat, na podstawie udokumentowanych badań.

Mimo że leczenie uzdrowiskowe jest jedną z najstarszych dziedzin medycyny, ciągle nie określono standardów dotyczących jego prowadzenia. Brak standardów w leczeniu uzdrowiskowym może wpływać na niewłaściwe wykonywanie zabiegów bodźcowych z użyciem surowca w nieodpowiedniej ilości lub o niewłaściwej jakości. Może również wpływać na stosowanie i równorzędne traktowanie produktów, które nie spełniają wymogów określonych dla naturalnych surowców leczniczych.

Przeprowadzona przez Izbę analiza wykazała, że istnieje duże ryzyko wykorzystywania surowców naturalnych niespełniających wymaganych parametrów, niewiadomego pochodzenia lub pochodzących spoza obszaru danego uzdrowiska. Istnieje prawdopodobieństwo, że nadzór nad wydobywaniem i wykorzystywaniem leczniczych surowców naturalnych ma jedynie charakter formalny.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła powszechną praktykę wykorzystywania zamienników naturalnych surowców leczniczych w leczeniu uzdrowiskowym.

Nie stosowano ich w co piątym zabiegu bodźcowym. Zamiast naturalnych surowców w 12 (na 16) skontrolowanych zakładach lecznictwa uzdrowiskowego nielegalnie używano dodatkowo innych produktów.

W uregulowaniach prawnych wprowadzono jedynie obowiązek używania naturalnych surowców leczniczych do zabiegów bodźcowych. Nie opracowano natomiast standardów wykorzystywania surowców ani wykonywania zabiegów z ich użyciem. Brak standaryzacji uniemożliwia rzetelną ocenę wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych w leczeniu uzdrowiskowym. Sprzyja także używaniu do zabiegów bodźcowych produktów, które nie są naturalnymi surowcami leczniczymi i traktowaniu ich jako zamienniki.

Występowanie naturalnych surowców leczniczych na obszarze uzdrowisk nie decydowało o ich znaczącym stosowaniu, mimo że wykorzystywanie surowców z własnego uzdrowiska stanowi ideę prowadzenia leczenia uzdrowiskowego. Występowanie naturalnych surowców leczniczych na danym obszarze jest jednym z warunków otrzymania statusu uzdrowiska.

Surowce naturalne, po wydobyciu ze złóż i odwiertów, nie podlegają obowiązkowym badaniom zachowania właściwości leczniczych i czystości bakteriologicznej. Nie są także badane na etapie udzielania świadczeń zdrowotnych. Nie było również wymogu badania innych produktów, takich jak np. pasta czy plastry borowinowe stosowane do zabiegów bodźcowych. Nie ma żadnych uregulowań prawnych dotyczących tych kwestii. Niedopuszczalne były przypadki stosowania substancji, które przechowywano w nieoznakowanych opakowaniach, bez określenia nazwy, składu, ilości, pochodzenia i daty ważności.

W aż 11 skontrolowanych zakładach leczniczych co czwartemu pacjentowi udzielono świadczeń zdrowotnych niezgodnie z warunkami określonymi przez Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ. Co dziesiątemu nie wykonano wymaganej liczby „zasadniczych zabiegów bodźcowych” z wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych, a co trzeciemu leczonemu w szpitalu – wymaganych badań lekarskich. Połowa skontrolowanych zakładów nieprawidłowo prowadziła dokumentację medyczną.

Nadzór nad wykorzystywaniem naturalnych surowców leczniczych nie był w pełni skuteczny. Nie obejmował weryfikowania, czy do zabiegów bodźcowych stosowane są naturalne surowce o odpowiednich parametrach mikrobiologicznych i fizykochemicznych. W jednym z pięciu województw naczelný lekarz uzdrowisk w ogóle nie kontrolował ich wykorzystywania do zabiegów bodźcowych. Natomiast kontrola NIK wykazała, że we wszystkich pięciu województwach do tych zabiegów stosowano produkty, które nie są naturalnymi surowcami leczniczymi.

Nie ma zatem pewności, że zabiegi bodźcowe są właściwie wykonywane, a środki publiczne zasadnie wydatkowane na tak prowadzone zabiegi.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Zdrowia o stworzenie systemu badań parametrów mikrobiologicznych i fizykochemicznych (jakościowych) naturalnych surowców leczniczych, także na etapie udzielania świadczeń zdrowotnych.

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących określenia:

- standardów prowadzenia leczenia uzdrowiskowego, o jakich mowa w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, aby zapewnić odpowiednią jakość zabiegów wykonywanych w leczeniu uzdrowiskowym;
- warunków przechowywania naturalnych surowców leczniczych w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakimi powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

Bezpieczeństwo badań genetycznych

Delegatura w Warszawie

P/17/102

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy przeprowadzanie badań genetycznych w Polsce odbywa się z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto siedem jednostek, w tym: Ministerstwo Zdrowia oraz sześć podmiotów leczniczych wykonujących badania genetyczne – trzy instytuty badawcze, jeden samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej oraz dwa podmioty gospodarcze prowadzące podmioty lecznicze w formie spółek prawa handlowego.

PROBLEM

Badania genetyczne stanowią integralną część współczesnej medycyny. Umożliwiają one nie tylko precyzyjną diagnozę choroby, ale także dostosowanie terapii, dobór właściwych leków czy wgląd w przyszły stan zdrowia. Analiza informacji genetycznej umożliwia identyfikację osoby, a wynik badania dotyczy nie tylko samego pacjenta, lecz także osób spokrewnionych. W tym kontekście istnieje obawa o nadużycia, naruszenie praw człowieka i dostęp do danych genetycznych przez osoby nieuprawnione. Rozwój technologii medycznych powoduje konieczność ustanowienia ram prawnych ich zastosowania.

W Polsce nie ma kontroli wykonywania testów genetycznych. Nie ma też obowiązkowych certyfikatów, kontroli jakości badań ani przepisów regulujących ten obszar. Uprawnienia do kontroli laboratoriów genetycznych przysługują Ministrowi Zdrowia w stosunku do wszystkich zoz oraz wojewodzie w stosunku do zoz prowadzących działalność na obszarze województwa pod względem zgodności z prawem, celowości i gospodarności działalności prowadzonej przez zakład. Mogą oni zlecić przeprowadzenie kontroli zoz pod względem medycznym m.in. organom samorządów zawodów medycznych; medycznym towarzystwom naukowym; specjalistom z poszczególnych dziedzin medycyny czy konsultantom krajowym albo wojewódzkim.

Te regulacje prawne oraz nadzór i kontrola nie obejmują podmiotów prywatnych pośredniczących bądź wykonujących testy genetyczne poza systemem ochrony zdrowia ani testów do samodzielnego stosowania. W przypadku placówek niepublicznych uprawnienia w zakresie kontroli pod względem celowości i gospodarności działalności prowadzonej przez zakład przysługują Ministrowi Zdrowia i wojewodzie wyłącznie w zakresie, w jakim zakłady te korzystają ze środków publicznych.

W Polsce wykonuje się co najmniej milion testów genetycznych rocznie, w tym znaczną część z nich w formie usługi, która nie podlega żadnej kontroli. Poza systemem ochrony zdrowia ogłaszają się dziesiątki laboratoriów, podmiotów, którym można anonimowo przesłać materiał biologiczny do analizy i w ten sposób zdobyć informację genetyczną – nie tylko własnego DNA. Oferowane testy oceniane są przez naukowców jako niewiarygodne, nierzetelne i dwuznaczne, nieoparte wystarczającymi dowodami i wprowadzające konsumenta w błąd. Nie ma też gwarancji, że dostęp do informacji zawartych w DNA będzie dobrze chroniony.

SYNTEZA

W Polsce, mimo dynamicznego rozwoju genetyki i zagrożeń wynikających z niekontrolowanego dostępu do badań i informacji genetycznej, nie ma regulacji prawnych, które określałyby kompleksowo zasady wykonywania badań genetycznych, poradnictwa genetycznego, bankowania materiału genetycznego oraz bezpieczeństwa danych genetycznych. Laboratoria genetyczne funkcjonują na podstawie kilku ustaw i rozporządzeń, a fragmentaryczne zapisy dotyczące bezpieczeństwa badań genetycznych są zawarte w kilkunastu niespójnych aktach prawnych.

Minister Zdrowia nie zorganizował, w ramach opieki zdrowotnej, systemu opieki genetycznej i nie stworzył stosownych rozwiązań prawnych. Minister nie miał rozeznania co do skali i rodzajów wykonywanych badań genetycznych w Polsce, liczby podmiotów wykonujących badania genetyczne ani poradni genetycznych. W okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia w ramach swych kompetencji ustawowych nie przeprowadził ani też nie zlecił innym podmiotom kontroli wykonywania badań genetycznych, pomimo iż otrzymywał sygnały o występujących nieprawidłowościach. W praktyce nie ma nadzoru państwa nad wykonywaniem badań genetycznych, w szczególności przez podmioty działające poza systemem ochrony zdrowia.

Wyniki kontroli wskazały, że wszystkie podmioty lecznicze, w których działały laboratoria genetyczne, zapewniły określone w przepisach dla medycznych laboratoriów diagnostycznych warunki przeprowadzania badań genetycznych oraz poradnictwo genetyczne dla pacjentów. Laboratoria dysponowały wykwalifikowaną kadrą oraz specjalistyczną aparaturą dostosowaną do rodzaju wykonywanych badań. Laboratoria dwóch z sześciu podmiotów leczniczych opracowały i wdrożyły

kompletne procedury wymagane standardami jakości w zakresie czynności laboratoryjnej genetyki medycznej. Generalnie badania genetyczne wykonywane były z zachowaniem obowiązujących wymogów bezpieczeństwa w zakresie zarządzania, przetwarzania i niszczenia danych, jednak stwierdzono przypadki niezapewnienia pełnej ochrony danych osobowych (genetycznych) pacjentów.

Każdy z kontrolowanych podmiotów leczniczych przechowywał materiał genetyczny i dane pacjentów po wykonaniu badania. Choć nie ma przepisów o biobankowaniu, żadna z kontrolowanych jednostek nie opracowała wewnętrznych procedur, szczególnie określających cel, okres przechowywania danych, zasady przechowywania, wykorzystywania, niszczenia pobranego materiału i danych oraz uprawnień osób, których dane dotyczą. Nie informowano też pacjentów, w jakim konkretnym celu ani jak długo pobrany materiał i dane genetyczne będą przechowywane.

W związku z brakiem kompleksowych regulacji oraz nadzoru nad obszarem badań genetycznych istnieje wysokie ryzyko przeprowadzania badań w sposób nierzetelny oraz błędnej interpretacji ich wyników, a także niewystarczającej ochrony danych genetycznych osób badanych. Ponadto NIK zwraca uwagę, że ograniczenie niekontrolowanego dostępu do testów genetycznych jest szczególnie istotne z punktu widzenia kształtowania zdrowia publicznego, jak i bezpieczeństwa narodowego.

DOBRE PRAKTYKI

W Instytucie Hematologii i Transfuzjologii opracowano, wspólny dla wszystkich laboratoriów, formularz zlecenia badania genetycznego wypełniany w ogólnoszpitalnym systemie Optimed przez lekarzy kierujących. System wymuszał wypełnienie przez lekarza wszystkich zdefiniowanych pól, z wyjątkiem numeru telefonu lekarza kierującego, a w przypadku braków nie dopuszczał do zatwierdzenia zlecenia.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wobec dynamicznego rozwoju genetyki i zagrożeń wynikających z niekontrolowanego dostępu do badań i informacji genetycznej Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Zdrowia o:

- doprowadzenie do stworzenia, w ramach opieki zdrowotnej, systemu opieki genetycznej, który określałby zasady: wykonywania badań genetycznych, poradnictwa genetycznego, ochrony danych genetycznych oraz bankowania i wykorzystania materiału genetycznego;
- przeprowadzanie kontroli podmiotów leczniczych działających w obszarze badań genetycznych pod kątem bezpieczeństwa tych badań;
- podejmowanie działań edukacyjnych mających na celu podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa badań genetycznych.

Ochrona intymności i godności pacjentów w szpitalach

Delegatura w Warszawie

P/17/103

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy warunki udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalach zapewniają ochronę prawa pacjenta do prywatności, intymności i godności.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwa szpitale kliniczne oraz 10 szpitali prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

PROBLEM

Prawa w obszarze ochrony zdrowia zagwarantowane zostały w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta poprzez nakaz poszanowania prawa do intymności i godności pacjenta, w szczególności w czasie udzielania mu świadczeń zdrowotnych. Jednak zarówno doniesienia prasowe, jak i skargi kierowane do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wskazują na narastający problem w zakresie braku poszanowania praw pacjentów do prywatności, w tym intymności i godności. Jednym z warunków poszanowania prywatności pacjenta jest obecność w trakcie wykonywania świadczeń jedynie osób wykonujących zawód medyczny, niezbędnych ze względu na rodzaj udzielanego świadczenia zdrowotnego – uczestnictwo innych osób wymaga zgody pacjenta. Duże ryzyko w tym obszarze pojawia się także w związku z powszechnym stosowaniem monitoringu wizyjnego na terenie szpitali czy też rejestrowaniem rozmów pacjentów. Prawo pacjenta do prywatności oznacza również, że wszystkie informacje o stanie zdrowia pacjenta, diagnozach, rokowaniu,

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

przeprowadzonych czynnościach leczniczych, rehabilitacyjnych muszą być traktowane jako poufne i nie mogą być ujawnione przez osoby wykonujące zawód medyczny osobom nieupoważnionym. Dla poszanowania prawa do intymności i godności niezbędne jest stworzenie pacjentowi przez szpital właściwych warunków pobytu.

SYNTEZA

W skontrolowanych szpitalach w ocenie NIK warunki udzielania świadczeń zdrowotnych nie zapewniają pacjentom pełnej ochrony ich intymności i godności. Przyczynami tego była przestarzała infrastruktura szpitali, nieprawidłowe zachowanie personelu medycznego wobec pacjentów oraz niewłaściwa organizacja systemu monitoringu wizyjnego.

W 10 na 12 skontrolowanych szpitali warunki pobytu pacjentów i sposób udzielania im świadczeń zdrowotnych nie zapewniały pełnej realizacji prawa do poszanowania ich intymności i godności. W tych szpitalach pacjenci przebywali w wieloosobowych salach chorych, a w czterech szpitalach pacjenci umieszczani byli również poza salami chorych na dostawionych w korytarzach łózkach. Przyczynami tego stanu rzeczy były ograniczenia wynikające z przestarzałej infrastruktury szpitali oraz konieczność zapewnienia opieki medycznej większej liczbie pacjentów, niż pozwalała na to liczba miejsc. Natomiast w dwóch szpitalach, które przeszły gruntowną modernizację, a pacjenci mogli przebywać w salach jedno- bądź dwuosobowych, wyposażonych w węzeł sanitarny, problem przeprowadzania wywiadów lekarskich i zabiegów oraz udzielania informacji w obecności innych pacjentów występował sporadycznie. Naruszanie intymności i godności pacjentów związane było głównie z niewłaściwym zachowaniem się personelu.

Kontrola wykazała też, że w trzech szpitalach gabinety zabiegowe, w których udzielano świadczeń zdrowotnych, nie były zabezpieczone przed wejściem osób nieuprawnionych, w jednym szpitalu czynności rejestracyjne w izbie przyjęć prowadzone były w obecności innych osób, w dziewięciu szpitalach węzły sanitarno-higieniczne usytuowane były w korytarzach, a ich liczba nie zawsze zaspokajała potrzeby pacjentów, zaś w dwóch szpitalach łazienki były niedostosowane do potrzeb pacjentów niepełnosprawnych.

W skontrolowanych szpitalach NIK stwierdziła też poważne nieprawidłowości dotyczące wdrażania i funkcjonowania monitoringu wizyjnego, co mogło prowadzić do naruszania praw pacjentów do prywatności: w 11 szpitalach umieszczono kamery w innych pomieszczeniach, niż wskazane w rozporządzeniach Ministra Zdrowia z 26 czerwca 2012 oraz z 16 grudnia 2016 r.; w jednym ze szpitali kamery, umieszczone na korytarzu szpitalnego oddziału ratunkowego, obejmowały pacjentów leżących na łózkach nieosłoniętych parawanami; w dwóch szpitalach, oprócz czynnych kamer, umieszczono ich atrapy, co mogło wzbudzać u pacjentów poczucie ingerencji w ich sferę prywatności, z drugiej zaś strony powodować błędne poczucie bezpieczeństwa. W większości badanych szpitali, wbrew przepisom o ochronie danych osobowych, nie zagwarantowano pełnej ochrony przetwarzania danych uzyskanych z monitoringu wizyjnego. Wynikało to z nieuznawania przez szpitale zbiorów obrazów pochodzących z monitoringu wizyjnego za zbiory danych osobowych.

W opinii NIK bez radykalnej poprawy infrastruktury szpitali i uwrażliwienia personelu medycznego na potrzeby i uczucia hospitalizowanych osób intymność i godność pacjenta pozostaną tylko formalną deklaracją. NIK zauważa również, że brak kompleksowych uregulowań dotyczących funkcjonowania monitoringu w podmiotach leczniczych stwarza wysokie ryzyko nadmiernej ingerencji w prywatność pacjentów i niedostatecznej ochrony ich danych osobowych.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Prezesa Rady Ministrów o doprowadzenie do kompleksowego uregulowania zasad funkcjonowania monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej.

Do Ministra Zdrowia NIK wniosowała o:

- wypracowanie standardów w zakresie infrastruktury i warunków organizacyjnych szpitali, a także prawidłowego postępowania personelu oraz doprowadzenie do ich obowiązkowego wdrożenia przez wszystkie placówki służby zdrowia, tak aby prawo pacjenta do intymności i godności nie było naruszane;
- uregulowanie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji wizerunku osób i obrazu zdarzeń w podmiotach leczniczych, w tym w szpitalach.

Zapobieganie i leczenie depresji

Delegatura we Wrocławiu

P/17/105

CEL KONTROLI

Zbadanie, czy programy obejmujące przeciwdziałanie i leczenie depresji, przygotowane przez administrację publiczną, osiągają zakładane cele.

ZAKRES PODMIOTOWY

Cztery urzędy marszałkowskie (Łódzki, Małopolski, Mazowiecki i Śląski), dwa urzędy miast (Gdańsk i Wrocław) oraz siedem jednostek bezpośrednio realizujących zadania związane z zapobieganiem i leczeniem depresji w ramach programów prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

PROBLEM

Według dokumentu Światowej Organizacji Zdrowia pt. „Mental Health Action Plan 2013-2020” depresja stanowi obecnie 4,3% globalnego obciążenia wszystkimi chorobami. Na świecie choruje na nią ponad 350 mln ludzi. Światowa Organizacja Zdrowia przewiduje, że w ciągu najbliższych 20 lat depresja stanie się najczęstszym problemem zdrowotnym. Jest ona jednym z zaburzeń psychicznych uniemożliwiających prawidłowe funkcjonowanie na co dzień. Stan ten cechuje się głównie pogorszeniem nastroju, zmniejszeniem energii i aktywności oraz zainteresowań. Zaburzenia depresyjne często zaczynają się już w bardzo młodym wieku i przeważnie mają charakter nawracający. Osoby cierpiące na ciężką depresję często muszą zrezygnować z pracy i bywa, że pozostają bezrobotne. Powoduje to większe wydatki na zasiłki chorobowe i zasiłki dla bezrobotnych. Ekspertki podkreślają potrzebę zapewnienia chorym odpowiedniej opieki i dostępu do terapii. Ministerstwo Zdrowia od lat odkładało realizację programów zapobiegających depresji. Opracowany w końcu „Program zapobiegania depresji w Polsce na lata 2016-2020” wdrażany jest z problemami, a profilaktykę depresji prowadzą tylko niektóre jednostki samorządowe. Odpowiednia profilaktyka depresji powinna umożliwiać wczesne wykrycie problemu oraz zapewnić powszechnie dostępną opiekę zdrowotną i pomoc niezbędną do prawidłowego funkcjonowania w środowisku rodzinnym i społecznym dla jednostki. W rezultacie, poza uzyskaniem „zdrowszego społeczeństwa” ograniczone zostaną negatywne skutki tego problemu dla budżetu państwa, co powinno przejawiać się zmniejszeniem nakładów związanych z absencją pracowniczą i wymaganym leczeniem.

SYNTEZA

Spośród sześciu skontrolowanych przez NIK samorządów, które prowadziły działania ukierunkowane na profilaktykę i leczenie depresji, jedynie w trzech opracowano i wdrożono rozwiązania dotyczące zapobiegania i leczenia depresji w formie kompleksowych programów polityki zdrowotnej. Problematyki depresji dotyczyły cztery programy polityki zdrowotnej: Profilaktyka depresji i rozpowszechnianie postaw prozdrowotnych w obszarze zdrowia psychicznego. Program edukacyjny dla mieszkańców województwa małopolskiego „Wyprzedzić smutek”, realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego; Program zapobiegania zaburzeniom depresyjnym dla dzieci i młodzieży, realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego; Rozpoznawanie i zapobieganie depresji u młodzieży szkolnej – Program edukacyjno-konsultacyjny oraz „Psycho-Kreacje”. Program aktywizujący dla młodzieży z zaburzeniami psychicznymi, oba realizowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego. Niemal wszystkie przedsięwzięcia związane z depresją były prowadzone poza tymi programami. W ocenie NIK jest to zjawisko niepożądane. To programy polityki zdrowotnej są optymalną formą dla zapewnienia skutecznej, bezpiecznej i efektywnej realizacji działań z zakresu opieki zdrowotnej przez samorządy, gdyż realizowane są zwykle w kilkuletniej perspektywie czasowej. Działania realizowane poza tymi programami przybierają natomiast formę pomocy o charakterze doraźnym, jednorazowym, bez możliwości oceny w dłuższej perspektywie czasowej skuteczności realizacji zaplanowanych działań w stosunku do założonych celów oraz ewaluacji uzyskanych efektów zdrowotnych. Pozostałe trzy samorządy działania związane z depresją prowadziły w ramach lokalnych lub regionalnych programów ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności jako zadania publiczne zlecane organizacjom pozarządowym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zakres i skala podejmowanej aktywności samorządów warunkowana była ich możliwościami finansowymi. W trzech jednostkach zainteresowanie udziałem w realizowanych działaniach związanych z depresją przewyższało możliwości uzyskania oczekiwanej pomocy. Tym samym realizacja przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zadań związanych z zapobieganiem i leczeniem depresji nie wpływała w istotny sposób na poprawę zdrowia psychicznego społeczności lokalnych.

VIII. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

15. Zdrowie

Wybór realizatorów zadań w zakresie zapobiegania i leczenia depresji, w tym prowadzonych poza programami polityki zdrowotnej, nie zawsze dokonywany był przez samorządy w oparciu o właściwe przepisy. Na realizację zadań z zakresu zapobiegania i leczenia depresji skontrolowane jednostki wydały w okresie objętym kontrolą (2015 – wrzesień 2017) łącznie blisko 3 mln zł, z tego 813 tys. zł na zadania stanowiące przedmiot programów polityki zdrowotnej, a ponad 2 mln zł na przedsięwzięcia realizowane w innych formach. Ocena efektywności wydatkowania środków finansowych na zadania z zakresu profilaktyki i leczenia depresji była niemożliwa w odniesieniu do zadań o charakterze doraźnym – jednorazowym realizowanym poza programami polityki zdrowotnej. W kontroli odnotowano również przypadki finansowania zadań bez uprzedniego uzyskania wymaganej w tym zakresie uchwały zarządu województwa, nieprawidłowego ewidencjonowania wydatków oraz nierzetelnej weryfikacji rozliczeń i sprawozdań przedstawianych przez realizatorów zadań.

NIK zwróciła uwagę, iż efekty prowadzonych przez samorządy działań na rzecz zapobiegania i leczenia depresji nie zawsze były rzetelnie monitorowane. Tylko w dwóch z sześciu skontrolowanych samorządów prawidłowo monitorowano i zwymiarowano efekty realizacji tych działań.

WAŻNIEJSZE WNIOSKI

W wyniku ustaleń kontroli NIK wniosowała do Ministra Zdrowia o:

- dokonanie analizy i oceny terminowości i poprawności realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022 w zakresie wprowadzenia lub aktualizacji przez samorządy gminnych i regionalnych programów ochrony zdrowia psychicznego na lata 2017-2022;
- zlecenie Prezesowi Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji opracowania i wydania rekomendacji w sprawie zalecanych technologii medycznych, działań przeprowadzanych w ramach programów polityki zdrowotnej oraz warunków realizacji tych programów, dotyczących w szczególności profilaktyki depresji u dzieci i młodzieży oraz osób powyżej 65. roku życia.

Załączniki

1. Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. (P/18/001), przeprowadzonych w roku 2018
2. Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.
3. Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.
4. Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2018 r.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. (P/18/001),
przeprowadzonych w roku 2018

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu
3.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
4.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 04 – Sąd Najwyższy
5.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny
7.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu sądów powszechnych w 2017 r.
15.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
16.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego
17.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 2017 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Repywatyzacji
19.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Polskiego Centrum Akredytacji
20.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 21 – Gospodarka morską
21.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach: 22 – Gospodarka wodna, 41 – Środowisko
22.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
23.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury
24.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach 25 – Kultura fizyczna, 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów
25.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 26 – Łączność
26.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonania planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
27.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Polskiej Akademii Nauk

Lp.	Tytuł
28.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego
29.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna)
30.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna)
31.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
32.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
33.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne
34.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 34 – Rozwój regionalny
35.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy
36.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 39 – Transport
37.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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
38.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
39.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne
40.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania w 2017 r. planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
41.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach 47 – Energia, 48 – Gospodarka złożami kopalin
42.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
43.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
44.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa
45.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
46.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
47.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna)
48.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna)
49.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny
50.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna)
51.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
52.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
53.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo
54.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
55.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny
56.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta
57.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
58.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa
59.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
60.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego

Lp.	Tytuł
61.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
62.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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
63.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
64.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
65.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej
66.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa
67.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe
68.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
69.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
70.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie
71.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie
72.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/06 – województwo lubelskie
73.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie
74.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/10 – województwo łódzkie
75.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/12 – województwo małopolskie
76.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie
77.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/16 – województwo opolskie
78.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie
79.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/20 – województwo podlaskie
80.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/22 – województwo pomorskie
81.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/24 – województwo śląskie
82.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie
83.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie
84.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie
85.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie
86.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2017 r.
87.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
88.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
89.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
90.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
91.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
92.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
93.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego
94.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej

Załącznik nr 2

**Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK
w dniach 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.**

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
1.	Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców	P/17/003	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	179
2.	Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy	P/17/004	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	160
3.	Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych	P/17/006	Departament Administracji Publicznej	Środowisko	335
4.	Przygotowanie do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 w Polsce	P/17/114	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	177
5.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego	P/17/009	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	194
6.	Pobór podatku od instytucji finansowych	P/17/012	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	196
7.	Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT	P/17/013	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	197
8.	Zapewnienie stabilności sektora bankowego	P/17/014	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	204
9.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym	P/17/111	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	206
10.	Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych	P/17/015	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka złożami kopalin	226
11.	Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe	P/17/016	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	216
12.	Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa	P/17/017	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Finanse publiczne	201
13.	Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”	P/17/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	227
14.	Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową	P/17/019	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Administracja publiczna	161
15.	Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii	P/17/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	229
16.	Wydatki spółek Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze	P/17/021	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Finanse publiczne	202
17.	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej	P/17/022	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	221
18.	Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad	P/16/030	Departament Infrastruktury	Transport	360
19.	Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych	P/17/030	Departament Infrastruktury	Transport	362
20.	Bezpieczeństwo przewozów kolejowych	P/17/031	Departament Infrastruktury	Transport	364

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
21.	Infrastruktura dostępowa do portów morskich	P/17/033	Departament Infrastruktury	Transport	367
22.	Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg	P/17/112	Departament Infrastruktury	Transport	369
23.	Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych” – STRATEGMED	P/17/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka	256
24.	Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”	P/17/024	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	323
25.	Współpraca szkół z rodzicami w realizacji zadań wychowawczych	P/17/025	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	244
26.	System awansu zawodowego nauczycieli	P/17/027	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	245
27.	System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych	P/17/028	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Szkolnictwo wyższe	262
28.	Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych	P/17/029	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	324
29.	Działalność samorządowych instytucji kultury	P/18/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	233
30.	Transfer wiedzy i technologii poprzez spółki jednostek naukowych	P/18/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka	258
31.	Przygotowanie i realizacja Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2013-2022 (informacja niejawna)	P/16/034	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
32.	Utrzymywanie zakładanych zdolności przez jednostki pancerne Sił Zbrojnych RP (informacja niejawna)	P/17/036	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
33.	Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobrońnymi	P/17/037	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	278
34.	Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)	P/17/038	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	287
35.	Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej	P/17/039	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	270
36.	Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy	P/17/041	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca	301
37.	Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania	P/17/043	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	305
38.	Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne	P/17/044	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	309
39.	Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej	P/17/045	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	313
40.	Realizacja programu bioasekuracji jako element zwalczania afrykańskiego pomoru świń	P/17/046	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	315
41.	Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników	P/17/113	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	317

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
42.	Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociagowych w miastach	P/17/048	Departament Środowiska	Gospodarka wodna	350
43.	Lokalne formy ochrony przyrody	P/17/049	Departament Środowiska	Środowisko	337
44.	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy	P/17/050	Departament Środowiska	Środowisko	339
45.	Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych	P/17/051	Departament Środowiska	Środowisko	342
46.	Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2	P/17/057	Departament Zdrowia	Zdrowie	392
47.	Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym	P/17/058	Departament Zdrowia	Zdrowie	394
48.	Tworzenie map potrzeb zdrowotnych	P/17/059	Departament Zdrowia	Zdrowie	396
49.	Zakażenia w podmiotach leczniczych	P/17/060	Departament Zdrowia	Zdrowie	397
50.	Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 roku	P/18/055	Departament Zdrowia	Zdrowie	399
51.	Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów	P/18/057	Departament Zdrowia	Zdrowie	400
52.	Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich	P/17/061	Delegatura w Białymstoku	Zdrowie	402
53.	Bezpieczeństwo elektronicznych zasobów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim	P/17/062	Delegatura w Białymstoku	Informatyzacja	181
54.	Budowa systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	P/16/061	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	371
55.	Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych	P/17/063	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	199
56.	Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim	P/17/064	Delegatura w Bydgoszczy	Zdrowie	404
57.	Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się	P/18/062	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	373
58.	Działania Policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich	P/17/065	Delegatura w Gdańsku	Sprawy wewnętrzne	272
59.	Gospodarowanie mieniem Akademii Morskich w Gdyni i w Szczecinie	P/17/066	Delegatura w Gdańsku	Szkolnictwo wyższe	264
60.	Rozwój średnich i małych portów morskich	P/17/067	Delegatura w Gdańsku	Gospodarka morską	224
61.	Funkcjonowanie ratownictwa w górnictwie węgla kamiennego	P/17/069	Delegatura w Katowicach	Gospodarka	218
62.	Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych	P/17/070	Delegatura w Katowicach	Administracja publiczna	164
63.	Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych	P/17/074	Delegatura w Kielcach	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	235

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
64.	Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad	P/17/075	Delegatura w Kielcach	Transport	375
65.	Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw	P/17/115	Delegatura w Kielcach	Administracja publiczna	166
66.	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami	P/18/071	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	248
67.	Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce	P/18/072	Delegatura w Kielcach	Gospodarka	219
68.	Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu	P/17/076	Delegatura w Krakowie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	236
69.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami	P/17/078	Delegatura w Krakowie	Środowisko	344
70.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	P/17/080	Delegatura w Lublinie	Zabezpieczenie społeczne	306
71.	Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych	P/17/081	Delegatura w Lublinie	Transport	377
72.	Efektywność świadczenia usług rynku pracy	P/18/079	Delegatura w Lublinie	Praca	303
73.	Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018	P/18/080	Delegatura w Lublinie	Rozwój wsi	318
74.	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
75.	Żywnienie pacjentów w szpitalach	P/17/084	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	406
76.	Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	P/17/085	Delegatura w Łodzi	Środowisko	347
77.	Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności	P/18/082	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	170
78.	Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin	P/17/088	Delegatura w Olsztynie	Finanse publiczne	209
79.	Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych	P/18/087	Delegatura w Olsztynie	Nauka	260
80.	Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalń objętych prawem własności nieruchomości gruntowej	P/18/088	Delegatura w Olsztynie	Administracja publiczna	176
81.	Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji	P/17/089	Delegatura w Opolu	Sprawy wewnętrzne	273
82.	Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej	P/17/090	Delegatura w Opolu	Sprawiedliwość	289
83.	Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji	P/17/092	Delegatura w Poznaniu	Obrona narodowa	280
84.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej	P/17/093	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	408
85.	Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych	P/17/094	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	183

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
86.	Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych	P/18/091	Delegatura w Poznaniu	Sprawy wewnętrzne	276
87.	Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”	P/18/092	Delegatura w Poznaniu	Transport	380
88.	Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu	P/17/096	Delegatura w Rzeszowie	Transport	381
89.	Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP	P/17/098	Delegatura w Rzeszowie	Sprawy zagraniczne	294
90.	Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących	P/17/100	Delegatura w Szczecinie	Zdrowie	410
91.	Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym	P/18/098	Delegatura w Szczecinie	Zdrowie	414
92.	Bezpieczeństwo badań genetycznych	P/17/102	Delegatura w Warszawie	Zdrowie	416
93.	Ochrona intymności i godności pacjentów w szpitalach	P/17/103	Delegatura w Warszawie	Zdrowie	417
94.	Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia	P/18/100	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	174
95.	Zapobieganie i leczenie depresji	P/17/105	Delegatura we Wrocławiu	Zdrowie	419
96.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych	P/17/106	Delegatura we Wrocławiu	Sprawiedliwość	290
97.	Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy	P/18/103	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	173
98.	Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich	P/17/107	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka wodna	352
99.	System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami	P/17/109	Delegatura w Zielonej Górze	Środowisko	348
100.	Działalność organów państwa na rzecz zapewnienia dostępności produktów leczniczych	P/17/110	Delegatura w Zielonej Górze	Zdrowie	413
101.	Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych	P/18/108	Delegatura w Zielonej Górze	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	238

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
1.	Gospodarka finansowa placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym będącym w ich posiadaniu	I/17/002/KAP	Departament Administracji Publicznej	Inna kontrola doraźna	
2.	Przyczyny i skutki wadliwych decyzji administracyjnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego	I/17/003/KAP	Departament Administracji Publicznej	Inna kontrola doraźna	
3.	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	
4.	Funkcjonowanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców	I/17/002/KBF	Departament Budżetu i Finansów	Inna kontrola doraźna	
5.	Gospodarka finansowa i realizacja wybranych zadań przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur	S/18/002/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skargowa	
6.	Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 roku	I/17/001/KIN	Departament Infrastruktury	Inna kontrola doraźna	
7.	Realizacja zadań przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną	I/18/001/KIN	Departament Infrastruktury	Inna kontrola doraźna	
8.	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	255
9.	Wdrożenie zmian w funkcjonowaniu sieci szkół w Gminie Otwock	R/18/001/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Rozpoznawcza	
10.	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	
11.	Podejmowanie przez Radę Ministrów zadań związanych z Programem Mobilizacji Gospodarki w latach 2013-2022	I/17/001/KON	Departament Obrony Narodowej	Inna kontrola doraźna	
12.	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	
13.	Bezpieczeństwo teleinformatyczne RP	R/18/001/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Rozpoznawcza	
14.	Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia	I/18/003/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Inna kontrola doraźna	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
15.	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	
16.	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	
17.	Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne	R/18/001/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
18.	Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych	R/18/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
19.	Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020	R/18/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozpoznawcza	
20.	Funkcjonowanie Stołecznego Centrum Opiekuńczo-Leczniczego sp. z o.o. w Warszawie	R/18/001/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
21.	Funkcjonowanie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym i Regionalnego Ośrodka Psychiatrii Sądowej w Gostyninie	R/18/002/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
22.	Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia w latach 2016-2018	R/18/003/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
23.	Funkcjonowanie odcinkowego pomiaru prędkości w ruchu drogowym w województwach małopolskim i świętokrzyskim	R/18/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	Rozpoznawcza	
24.	Ochrona danych osobowych pacjentów w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Hajnówce	R/18/002/LBI	Delegatura w Białymstoku	Rozpoznawcza	
25.	Realizacja wybranych wydatków przez Gminę Sadki w latach 2015-2017	S/17/005/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	
26.	Leczenie i rehabilitacja chorych i rannych zwierząt wolno żyjących (dzikich), prowadzone na terenie Bydgoszczy	S/18/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	
27.	Gospodarowanie miejskimi lokalami użytkowymi w Bydgoszczy	S/18/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	
28.	Realizacja programu „Rodzina 500 plus”	R/18/001/LGD	Delegatura w Gdańsku	Rozpoznawcza	
29.	Zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym z plaż w Sopocie i Darłowie oraz przybrzeżnych obszarów wodnych	S/18/002/LGD	Delegatura w Gdańsku	Skargowa	
30.	Wydzierżawianie mienia komunalnego powiatów, obejmującego składniki majątkowe szpitali w Pszczynie, Białogardzie, Opatowie oraz Łasku Centrum Dializa sp. z o.o. z siedzibą w Sosnowcu	D/17/501	Delegatura w Katowicach	Koordynowana	163
31.	Przygotowanie, realizacja, finansowanie i utrzymanie aquaparku w Rudzie Śląskiej	I/15/007/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
32.	Przeprowadzenie przez Urząd Miasta w Żorach inwestycji pn. „Rozbudowa miejskiego żłobka na osiedlu Sikorskiego”	I/17/009/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	
33.	Wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/15/82 „Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach”	K/18/003/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
34.	Egzekwowanie obowiązków wynikających z umowy koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków	R/17/011/LKA	Delegatura w Katowicach	Rozpoznawcza	
35.	Ściagalność należności od dłużników alimentacyjnych	R/18/002/LKA	Delegatura w Katowicach	Rozpoznawcza	
36.	Restrukturyzacja Powiatowego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Piotrkowie Trybunalskim	S/17/002/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
37.	Wybrane aspekty funkcjonowania Bytomskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o. w Bytomiu	S/17/008/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
38.	Wybrane zagadnienia gospodarowania finansami i nieruchomościami Gminy Poraj	S/17/010/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
39.	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	
40.	Działalność Ministerstwa Rozwoju związana z problematyką dziedziczenia przedsiębiorstw	R/17/008/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
41.	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami	R/17/010/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
42.	Udzielanie staży przez powiatowe urzędy pracy	S/17/002/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	
43.	Wybrane zagadnienia z zakresu przestrzegania praw osób skazanych i osadzonych w Areszcie Śledczym w Kielcach	S/18/002/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	
44.	Realizacja postanowień umów związanych z powołaniem i funkcjonowaniem Nowy Szpital sp. z o.o. w Olkuszu, w tym gospodarowanie przekazanym mieniem oraz zarządzanie kosztami i wynik finansowy Spółki	S/17/004/LKR	Delegatura w Krakowie	Skargowa	
45.	Zapewnienie warunków bytowania i adopcje zwierząt w schronisku dla bezdomnych zwierząt „Rafik” w Bolesławiu	S/17/005/LKR	Delegatura w Krakowie	Skargowa	
46.	Realizacja ustawy o pomocy społecznej w zakresie funkcjonowania domów pomocy społecznej przez wybrane powiaty województwa lubelskiego	I/17/006/LLU	Delegatura w Lublinie	Inna kontrola doraźna	
47.	Prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej	I/18/001/LLU	Delegatura w Lublinie	Inna kontrola doraźna	
48.	Realizacja wybranych projektów wsparcia dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej w ramach działania 9.3. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020	R/18/003/LLU	Delegatura w Lublinie	Rozpoznawcza	
49.	Prowadzenie kontroli udzielania świadczeń stomatologicznych w województwie podkarpackim	S/18/002/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
50.	Wykonanie wniosków pokontrolnych i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/15/087 – Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”	K/18/004/LLO	Delegatura w Łodzi	Sprawdzająca	
51.	Przeciwdziałanie zatorom drogowym	R/17/006/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
52.	Inwestycje spółdzielni mieszkaniowych finansowane ze środków publicznych	R/18/002/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
53.	Prawidłowość zabezpieczenia mieszkańców przed hałasem powodowanym przez ruch transportowy na drodze ekspresowej S-8 i autostradzie A-1	S/18/001/LLO	Delegatura w Łodzi	Skargowa	
54.	Prawidłowość funkcjonowania i realizacji wybranych zadań statutowych przez Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Łodzi	S/18/003/LLO	Delegatura w Łodzi	Skargowa	
55.	Warunki leczenia na oddziałach pediatrycznych w województwie warmińsko-mazurskim	K/18/001/LOL	Delegatura w Olsztynie	Sprawdzająca	
56.	Realizacja wniosków i uwag sformułowanych po przeprowadzeniu kontroli I/13/006 dotyczącej gospodarowania nieruchomościami zarządzanymi przez Mazurski Park Krajobrazowy w Krutyń	K/18/003/LOL	Delegatura w Olsztynie	Sprawdzająca	
57.	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	
58.	Realizacja przez Starostę Ostródzkiego zadań związanych z zapewnieniem rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni na obszarze powiatu	R/17/005/LOL	Delegatura w Olsztynie	Rozpoznawcza	
59.	Prawidłowość dysponowania wybranymi składnikami majątku oraz środkami finansowymi przez Miejskie Wodociągi i Kanalizacja Spółka z o.o. w Kętrzynie	S/17/003/LOL	Delegatura w Olsztynie	Skargowa	
60.	Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w następstwie kontroli „Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych” (P/16/099)	K/18/003/LOP	Delegatura w Opolu	Sprawdzająca	
61.	Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego	R/17/007/LOP	Delegatura w Opolu	Rozpoznawcza	
62.	Prawidłowość przygotowania inwestycji polegającej na przebudowie stadionu lekkoatletycznego i budowie hali sportowo-widowskiej w Namysłowie oraz gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości użyczonych spółce Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych „EKOWOD” Spółka z o.o.	S/18/001/LOP	Delegatura w Opolu	Skargowa	
63.	Wybrane zagadnienia z zakresu realizacji projektu „Inwentaryzacje przyrodnicze kluczem do edukacji ekologicznej i ochrony bioróżnorodności w województwie opolskim”	S/18/002/LOP	Delegatura w Opolu	Skargowa	
64.	Przygotowanie jednostek publicznych województwa wielkopolskiego do ewakuacji osób niepełnosprawnych	I/18/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
65.	Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków	R/18/002/LPO	Delegatura w Poznaniu	Rozpoznawcza	
66.	Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej	D/16/507	Delegatura w Rzeszowie	Koordynowana	326
67.	Zabezpieczenie przed wyludzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej	D/16/510	Delegatura w Rzeszowie	Koordynowana	292
68.	Zapewnienie bezpieczeństwa uczniów podczas zajęć na strzelnicach szkolnych	I/17/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Inna kontrola doraźna	247
69.	Wykorzystanie środków z budżetu państwa przekazanych wybranym jednostkom samorządu terytorialnego przez Wojewodę Podkarpackiego w 2017 r. na realizację zadań inwestycyjnych	I/18/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Inna kontrola doraźna	
70.	Sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przez Gminę Sieniawa	I/18/005/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Inna kontrola doraźna	
71.	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	
72.	Wykonanie wniosków z kontroli P/14/110 „Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013 na przykładzie województwa podkarpackiego”	K/18/003/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	
73.	Sposób wykonania wniosków z kontroli P/15/097 „Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej”	K/18/004/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	
74.	Wydatkowanie środków publicznych w trakcie łączenia szpitali w Przemyślu i wpływ tego procesu na dostępność świadczeń opieki medycznej	S/16/007/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
75.	Działalność organów administracji publicznej związanej z lokowaniem przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko na terenie Gminy Sieniawa	S/17/005/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
76.	Realizacja zadań w zakresie działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013	S/18/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
77.	Działalność Uzdrowiska Rymanów SA w wybranych obszarach	S/18/006/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
78.	Zapewnienie bezpieczeństwa na publicznych placach zabaw oraz w miejscach przeznaczonych do rekreacji	I/18/003/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Inna kontrola doraźna	
79.	Promulgacja prawa w postaci elektronicznej – realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli nr P/12/017	K/18/001/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Sprawdzająca	
80.	Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym w wybranych zakładach lecznictwa uzdrowiskowego w Uzdrowisku Ciechocinek	R/17/005/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Rozpoznawcza	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
81.	Nadzór nad działalnością Polskiej Żeglugi Morskiej Przedsiębiorstwa Państwowego	R/18/004/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Rozpoznawcza	
82.	Funkcjonowanie Szpitala Powiatowego w Sławnie	S/18/002/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Skargowa	
83.	Wykorzystanie przez Polski Związek Kolarski środków publicznych na budowę i eksploatację toru kolarskiego w Pruszkowie	I/17/002/LWA	Delegatura w Warszawie	Inna kontrola doraźna	
84.	Wykorzystanie i rozliczenie środków budżetu państwa oraz Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej przyznanych Polskiemu Związkowi Łucznictwu przez Ministra Sportu i Turystyki	S/18/001/LWA	Delegatura w Warszawie	Skargowa	
85.	Przygotowanie i realizacja zadań związanych z organizacją The World Games 2017 przez Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe sp. z o.o.	R/18/001/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Rozpoznawcza	
86.	Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego	R/18/002/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Rozpoznawcza	
87.	Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli R/16/003 „Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków”	K/18/004/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Sprawdzająca	
88.	Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego Oddział Regionalny w Zielonej Górze	R/17/005/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
89.	Przeciwdziałanie występowaniu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu hodowlanego na grypę ptaków	R/18/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
90.	Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych	R/18/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
91.	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych	R/18/003/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	

Załącznik nr 4

Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2018 r. ^{1/}

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
1.	Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Kontrola dotyczyła wywiązywania się z zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, z uwzględnieniem efektywności oraz skuteczności identyfikowania i zaspakajania (dział: praca) P/17/083	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Doprecyzowanie 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).	Niezrealizowany	
2.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).	Wyeliminowanie niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych dotyczących okresu uchwalenia programu postępowania naprawczego i okresu, na jaki przyznawana jest pożyczka, oraz jasne wskazanie, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczeń dotyczących niezaciągania nowych zobowiązań.	Zrealizowany częściowo	NIK dostrzegła niespójność przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych w zakresie: – po pierwsze, okresu, na jaki może zostać uchwalony program postępowania naprawczego, z okresem na jaki może być udzielona pożyczka z budżetu państwa. Przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują bowiem różne okresy, na które uchwalane są programy postępowania naprawczego (na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych – art. 240a ustawy, albo na okres spłaty pożyczki art. 224 ustawy, nawet dwudziestoletni), po zakończeniu których jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przestrzegania indywidualnego wskaźnika zadłużenia; – po drugie, braku możliwości korzystania z pożyczek udzielanych z budżetu państwa przez samorządy realizujące programy postępowania naprawczego. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) zakłada m.in. jednoznaczne wskazanie, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczenia zawartego w art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych dotyczącego niezaciągania nowych zobowiązań w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
3.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).	Zmiana ustawy o finansach publicznych mająca uregulować np. w art. 240a ustawy możliwość wcześniejszego zakończenia programu postępowania naprawczego oraz określić, jaką datę/okres należy rozumieć przez zakończenie programu postępowania naprawczego.	Niezrealizowany	NIK spostrzegła, iż w przepisach ustawy o finansach publicznych nie jest przewidziany tryb wcześniejszego zakończenia programu postępowania naprawczego oraz nie wiadomo, co należy rozumieć przez zakończenie programu postępowania naprawczego, tj. jaką datę/okres należy w tym przypadku przyjąć (np. czy ma to być data realizacji ostatniego przedsięwzięcia naprawczego wymienionego w planie i harmonogramie wprowadzenia przedsięwzięć naprawczych, stanowiących obligatoryjne elementy programu postępowania naprawczego). Określenie daty końca realizacji postępowania naprawczego jest istotne ze względu m.in. na konieczność ustalenia terminów obowiązywania obostrzeń wymienionych w art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych i obowiązku stosowania art. 240a ust. 6 tej ustawy.
4.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 201 r. poz. 2077, ze zm.).	Zmiana ustawy o finansach publicznych mająca doprecyzować art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, aby w okresie realizacji programu postępowania naprawczego obowiązywał również zakaz realizowania nowych wydatków z funduszu sołeckiego utworzonego przed przyjęciem takiego programu.	Zrealizowany w pełni	NIK zwróciła uwagę na nieprecyzyjny zapis art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych dotyczący zakazu tworzenia funduszu sołeckiego przez jednostki samorządu terytorialnego w okresie realizacji postępowania naprawczego. Fundusz sołecki tworzony jest z relatywnie dużym wyprzedzeniem (organ stanowiący samorządu podejmuje decyzję o wyodrębnieniu funduszu do 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu) w stosunku do podjęcia decyzji o opracowaniu, uchwaleniu i realizacji programu postępowania naprawczego. Należałoby zatem w świetle powyższego uznać, że intencją omawianej dyspozycji jest przede wszystkim zakaz wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego, co powinno być doprecyzowane przez ustawodawcę. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) zawiera m.in. zmianę art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych. Nowo brzmiące ww. przepisy stanowią, iż w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego.
5.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).	Zmiana ustawy o finansach publicznych mająca doprowadzić do zmiany art. 240a ust. 6 poprzez doprecyzowanie, jakie wydatki związane z wypłatą diet radnych i wynagrodzeń zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe niż limit prawnie (ustawowo) dozwolony.	Zrealizowany w pełni	NIK zidentyfikowała problem interpretacji art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż poczynszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków: 1) na diety radnych, 2) na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. Wykładnia celowościowa tego przepisu wskazuje, że reżim wydatkowy może dotyczyć tylko tych składników, których przyznanie lub wysokość zależy od decyzji pracodawcy (nie powinien

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					on obejmować wzrostu wydatków związanych z przyznaniem w okresie obowiązywania programu naprawczego dodatku za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego czy wypłaty odpraw w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy). W związku z powyższym dotyczyć on powinien zakazu podwyższania wydatków na wynagrodzenie zasadnicze, dodatki specjalne i dodatki funkcyjne. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że na wysokość wydatków na diety radnych wpływ mają również takie czynniki jak obecność/nieobecność radnych, ilość sesji rady w danym roku, zasadne jest rozważenie, czy zakaz określony w art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych nie powinien dotyczyć wyłącznie zakazu wzrostu ustalanych przez radę wysokości diet radnych, a nie wydatków ponoszonych z tego tytułu. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) zawiera m.in. zmianę art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Nowo brzmienie ww. przepisu stanowi, iż począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.
6.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.).	Zmiana ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim w taki sposób, aby z jej przepisów wynikało, że zadania rozpoczęte przed przyjęciem programu postępowania naprawczego mogą być zakończone w trakcie jego realizacji.	Zrealizowany w pełni	Fundusz sołecki tworzony jest z relatywnie dużym wyprzedzeniem (organ stanowiący samorządu podejmuje decyzję o wyodrębnieniu funduszu do 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu) w stosunku do podjęcia decyzji o opracowaniu, uchwaleniu i realizacji programu naprawczego. Zasadna jest zatem zmiana przepisów prawa, która w sposób jednoznaczny dopuści możliwość ponoszenia wydatków z funduszu sołeckiego na zadania rozpoczęte przed przyjęciem programu postępowania naprawczego. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) zawiera m.in. zmianę art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych. Nowo brzmienie ww. przepisu stanowi, iż w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
7.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).	Rozważenie wprowadzenia obowiązku sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań z realizacji programów postępowań naprawczych.	Niezrealizowany	NIK zwróciła uwagę, że mogą wystąpić sytuacje, w których wojewodowie dowiadują się o złej sytuacji finansowej samorządów dopiero w momencie, gdy konieczne jest wprowadzenie zarządu komisarycznego. Z tego powodu, zdaniem NIK, należy rozważyć wprowadzenie obowiązku sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań z realizacji programów postępowań naprawczych. Sprawozdania te powinny być przekazywane do regionalnych izb obrachunkowych oraz do wojewodów w celu zapewnienia bieżącego monitorowania sytuacji finansowej samorządów, prawidłowej realizacji przedsięwzięć naprawczych określonych w programach postępowań naprawczych, jak również przestrzegania ustawowych zakazów i ograniczeń w działalności samorządów, wynikających z przyjęcia programów postępowań naprawczych.
8.	Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/009	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).	Rozważenie uregulowania w przepisach ustawy o finansach publicznych możliwości wprowadzania zmian w realizowanych programach postępowań naprawczych, określając, w jakich sytuacjach i w jakim trybie mogą być one dokonywane, opiniowane oraz jakich elementów programów postępowań naprawczych mogą one dotyczyć.	Niezrealizowany	NIK zwróciła uwagę, że w przepisach ustawy o finansach publicznych nie jest określony tryb dokonywania zmian uchwalonych i realizowanych programów postępowań naprawczych. Z ustaleń kontroli wynika, że wystąpiły przypadki, w których samorządy rezygnowały lub zmieniały zaplanowane przedsięwzięcia, a także realizowały je niezgodnie z ustalonymi harmonogramami. Miało to wpływ na efekty finansowe uzyskane w wyniku ich realizacji, mimo że czasami nierzetelne realizowanie programu postępowania naprawczego wynikało z przyczyn niezależnych od samorządów. Zdaniem NIK rozważyć należy uregulowanie w przepisach ustawy o finansach publicznych możliwości wprowadzania zmian w realizowanych programach postępowań naprawczych, określając, w jakich sytuacjach i w jakim trybie mogą być one dokonywane, opiniowane oraz jakich elementów programów postępowań naprawczych mogą one dotyczyć.
9.	Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu (dział: transport) P/17/096	Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1311).	Rozszerzenie celów, na jakie może być wykorzystywane mienie PKP SA przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie przepisu art. 39 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.	Niezrealizowany	
10.	Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu (dział: transport) P/17/096	Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1311).	Wyrażenie w złotych (zamiast w euro) wartości rynkowej przedmiotu rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, od której uzależniony jest obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw transportu przez podmioty, o których mowa w przepisie art. 18 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
11.	Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) P/17/076	Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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 (Dz. U. Nr 113, poz. 661).	Nowelizacja rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku NIK nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
12.	Żywnienie pacjentów w szpitalach (dział: zdrowie) P/17/084	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r. poz. 1541, ze zm.).	wydanie rozporządzenia na podstawie art. 72 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia określającego wymagania obowiązujące przy prowadzeniu żywienia zbiorowego w szpitalach, uwzględniające normy żywienia oraz wymagania zdrowotne, w tym minimalny dzienny koszt posiłków i napojów.	Niezrealizowany	
13.	Żywnienie pacjentów w szpitalach (dział: rolnictwo, zdrowie) P/17/084	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r. poz. 1541, ze zm.).	podjęcie – we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi – działań mających na celu uregulowanie w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia metod oceny jakości i zasad kontroli usług żywienia w szpitalach wraz z sankcjami za stwierdzone nieprawidłowości.	Niezrealizowany	
14.	Żywnienie pacjentów w szpitalach (dział: zdrowie) P/17/084	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 2295, ze zm.).	Uregulowanie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia 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.	Niezrealizowany	
15.	Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (dział: praca) P/17/041	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.).	1. Wprowadzenie uregulowań dotyczących obowiązku diagnozowania przez jednostki organizacyjne OHP – przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom – przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji dotyczących zatrudnienia młodocianych pracowników (rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, Dz. U. z 2014 r. poz. 865). 2. Uregulowanie kwestii odnoszących się bezpośrednio do zakresu i sposobu prowadzenia nadzoru nad realizacją przez OHP zadań w zakresie refundowania pracodawcom ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.		
16.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Doprecyzowanie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.), dalej „ustawa o rehabilitacji”, sposobu oceny spełnienia warunku do otrzymania dofinansowania, w przypadku odprowadzenia przez pracodawcę w terminie tylko części kosztów płacy, w szczególności w części obejmującej naliczone składki od wynagrodzeń oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Obecnie funkcjonujące przepisy ustawy o rehabilitacji oraz zasady rozliczania przez ZUS niepełnych wpłat, dokonanych przez płatników składek, wymagają w praktyce, aby pracodawca terminowo regulował wszystkie zobowiązania wobec ZUS i nie posiadał z tego tytułu żadnych zaległości. W konsekwencji nawet relatywnie niewielkie „niedopłaty” (czasem niezawinione przez pracodawcę) skutkują odebraniem mu prawa do dofinansowania, a w następstwie – zachwianiem jego stabilności finansowej.	Zrealizowany w pełni	Stosowna poprawka została zgłoszona w toku prac legislacyjnych.
17.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Doprowadzenie w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) do zgodności ust. 1a ¹ pkt 3 z ust. 4 w kwestii dopuszczalnego terminu poniesienia kosztów płacy.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
18.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) przepisów rozszerzających uprawnienia PFRON do korzystania z zewnętrznych baz danych, w szczególności dotyczących danych zgromadzonych przez inne niż ZUS organy emerytalno-rentowe oraz danych EKSMON (Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności), wraz z określeniem zakresu dostępu do tych danych oraz zasad ich wymiany i ochrony.	Niezrealizowany	
19.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Uszczegółowienie w art. 26b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.), dalej „ustawa o rehabilitacji”, warunków uprawniających do uznania, że pracodawca z sektora finansów publicznych sfinansował wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych, wykazane do dofinansowania, ze źródeł wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 5 lub ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), dalej „ustawa o finansach publicznych”, a zatem spełnił warunek do otrzymania pomocy, określony w art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji.	Niezrealizowany	
20.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) przepisów umożliwiających wstrzymywanie przez PFRON wypłaty dofinansowania pracodawcom, wobec których organy ścigania prowadzą czynności dochodzeniowo-śledcze związane z przekazaniem im dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych bądź u których upoważnieni pracownicy PFRON nie mogą przeprowadzić czynności sprawdzających lub kontroli z przyczyn zależnych od tych beneficjentów.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
21.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Uregulowanie w art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.), dalej „ustawa o rehabilitacji”, kwestii dotyczących terminu na dokonanie przez pracodawcę zwrotu na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych 100% środków wydatkowanych na cele niezgodne z przeznaczeniem, określonym w ustawie o rehabilitacji i rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1023), określenie sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak też wskazanie organu władnego egzekwować jego wykonanie.	Niezrealizowany	
22.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).	Ustalenie w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.). górnego limitu podstawy naliczenia sankcyjnej opłaty 30%, w wysokości nieprzekraczającej wartości zasobu zakładowego funduszu rehabilitacji, jakim pracodawca dysponował w danym roku kalendarzowym, tj. dla danego roku łącznie: bilansu otwarcia środków ZFRON i środków podlegających odprowadzeniu na rachunek bankowy zakładowego funduszu rehabilitacji w trakcie roku kalendarzowego.	Niezrealizowany	
23.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.). Ponadto powinno być zmienione rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 951).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.), dalej „ustawa o rehabilitacji”, oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 951) warunku poniesienia przez pracodawcę	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			kosztów płacy, wykazanych do dofinansowania, najpóźniej do dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy, przy jednoczesnym: wydłużeniu terminu na złożenie wniosku do dnia przypadającego już po upływie ustawowych terminów na uiszczenie składek od wynagrodzeń i zaliczek na podatek dochodowy, a także wprowadzeniu zasady składania oświadczeń w dokumentach przedkładanych PFRON (wnioskach Wn-D i załączonych informacjach INF-D-P) pod rygorem odpowiedzialności karnej.		
24.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2018 r. poz. 511, ze zm.). Ponadto zmiany powinny objąć także rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 29).	Uszczegółowienie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 29) trybu i sposobu kontroli prowadzonych na podstawie tej ustawy, przez: wprowadzenie zasady składania przez pracowników niepełnosprawnych zeznań pod rygorem odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, a także nadanie upoważnionym pracownikom PFRON uprawnień do kontroli zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w formie telepracy oraz do sprawdzania tożsamości pracodawców i zatrudnianych przez nich osób, których wynagrodzenia są lub mają zostać objęte dofinansowaniem.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
25.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.). Ponadto wniosek dotyczy zmian w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1023).	Ustalenie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1023) zasad prowadzenia ewidencji zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w sposób pozwalający na ustalenie źródeł pochodzenia środków oraz rodzajów wydatków, na jakie zostały one przeznaczone, a także powiązanie stanu ewidencyjnego z faktycznym zasobem środków finansowych oraz zweryfikowanie, czy pracodawca spełnił obowiązek przeznaczenia odpowiedniej części środków na indywidualne programy rehabilitacji i pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych, a także, czy dokonał zwrotu niewykorzystanych środków zgodnie z art. 33 ust. 4c ustawy o rehabilitacji.	Niezrealizowany	
26.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych 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. Treść tego przepisu mogłaby otrzymać następujące brzmienie: „Art. 35.1. Świadczeniobiorcy przyjętemu do szpitala lub innego zakładu leczniczego podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej oraz przy wykonywaniu zabiegów leczniczych i pielęgnacyjnych, diagnostycznych i rehabilitacyjnych przez podmioty uprawnione do udzielania świadczeń, a także przy udzielaniu przez te podmioty pomocy w stanach nagłych, zapewnia się bezpłatne leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			i wyroby medyczne konieczne do wykonania świadczenia oraz te, których stosowanie jest niezbędne do utrzymania stanu zdrowia świadczeniobiorcy, w związku z występującymi u niego schorzeniami współistniejącymi, niezwiązanymi z przyczyną hospitalizacji. 2. W celu leczenia schorzeń współistniejących niezwiązanych z przyczyną hospitalizacji lekarz może stosować leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne przekazane przez świadczeniobiorcę. Tryb, warunki przekazywania oraz sposób ewidencji i przechowywania tych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych określi minister właściwy do spraw zdrowia w rozporządzeniu.		
27.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211, ze zm.).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, w celu określenia wymagań kadrowych, lokalowych i organizacyjnych dla działów farmacji szpitalnej, z uwzględnieniem zakresu zadań przypisanych im ustawą – Prawo farmaceutyczne.	Niezrealizowany	
28.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211, ze zm.).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, w celu określenia katalogu substancji bardzo silnie działających, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy Prawo Farmaceutyczne.	Niezrealizowany	
29.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211, ze zm.).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, w celu zmiany art. 86 ustawy – Prawo farmaceutyczne polegającej na wyodrębnieniu usług farmaceutycznych, których realizacja byłaby dopuszczalna poza apteką szpitalną, i określenia warunków ich realizacji.	Niezrealizowany	
30.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211, ze zm.).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, w celu wprowadzenia w ustawie – Prawo farmaceutyczne minimalnych norm zatrudnienia farmaceutów w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnej.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
31.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211, ze zm.).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, w celu wprowadzenia 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.	Niezrealizowany	
32.	Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji (dział: administracja publiczna, obrona narodowa) P/17/092	Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1459, ze zm.).	Wprowadzenie 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.	Niezrealizowany	
33.	Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dział: praca) P/17/080	Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 951).	Wprowadzenie do wzoru wniosku o dofinansowanie Wn-D, określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 951), rubryki przewidującej podanie informacji o posiadanym przez wnioskodawcę statusie jednostki budżetowej.	Niezrealizowany	
34.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (dział: zdrowie) P/17/093	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2002 r. w sprawie podstawowych warunków prowadzenia apteki (Dz. U. Nr 187, poz. 1565).	NIK wnioskuję do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, w celu wprowadzenia 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.	Niezrealizowany	
35.	Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (dział: sprawiedliwość) P/17/038	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.).	Wskazane byłoby ustawowe upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia warunków i trybu udzielania ze środków Funduszu pomocy pokrzywdzonym, z uwzględnieniem poziomu i dynamiki przestępczości oraz określenia form, warunków i wartości pomocy oraz z uwzględnieniem rodzaju przestępstwa, którego ofiarą padł pokrzywdzony i stanu sprawy.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
36.	Lokalne formy ochrony przyrody (dział: środowisko) P/17/049	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.) obowiązku przesyłania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska kopii aktów o zniesieniu form ochrony przyrody, w tym form, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6-9.	Niezrealizowany	Niejednoznaczne były przepisy dotyczące obowiązku przekazywania przez gminy uchwał o zniesieniu lokalnych form ochrony przyrody. W art. 113 ust. 4 i art. 114 ust. 3 uoop wskazany jest obowiązek przesłania do GDOŚ i rdoś kopii aktu o utworzeniu lub ustanowieniu formy ochrony przyrody, nie wymienia się aktu o zniesieniu formy ochrony przyrody. Dlatego też GDOŚ, niektóre rdoś oraz gminy prezentowały stanowisko, iż przepisy prawa nie nakładają obowiązku informowania o podjętych uchwałach o zniesieniu ochrony. Przy takiej interpretacji przepisu niemożliwa byłaby jednak realizacja przez GDOŚ, określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody (Dz. U. poz. 1080), obowiązku wykreślenia formy ochrony przyrody z rejestru w ciągu 30 dni od daty wejścia w życie aktu prawnego, na podstawie którego dokonano jej zniesienia. Niemożliwe byłoby także zgodne z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia aktualizowanie w sposób ciągły danych w rejestrze. Zdaniem NIK uchwały znoszące ochronę prawną winny być przesyłane w związku z zawartym w art. 113 ust. 4 i art. 114 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody obowiązkiem przekazania również informacji określonych w ww. rozporządzeniu, w tym tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej lub ustanowionej formy ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 5). Kwestia ta nie jest jednak jednoznaczna, szczególnie wobec jednakowych, 30-dniowych terminów na przesłanie przez właściwe organy kopii aktów prawnych do GDOŚ i wykreślenia przez Generalnego Dyrektora z rejestru zniesionej formy ochrony przyrody.
37.	Lokalne formy ochrony przyrody (dział: środowisko) P/17/049	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 1614, ze zm.) konsekwencji (sankcji) w przypadku niezgłoszenia do centralnego rejestru form ochrony przyrody aktualnych danych dotyczących form ochrony przyrody, w tym uchwał rady gminy o ich ustanowieniu lub zniesieniu.	Niezrealizowany	Zamieszczone w centralnym rejestrze form ochrony przyrody (CRFOP) dane o liczbie lokalnych form ochrony przyrody nie były zgodne z zawartymi w regionalnych rejestrach prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz z danymi GUS. Generalny Dyrektor nie przeprowadzał szczegółowej analizy przyczyn występowania różnic zapisów regionalnych rejestrów form ochrony przyrody w stosunku do zapisów w CRFOP, nie formułował też zaleceń dla regionalnych dyrektorów dotyczących prowadzenia przez nich rejestrów i nie prowadził systematycznej kontroli weryfikacji przez regionalnych dyrektorów danych, wprowadzanych przez organy gminy do formularza CRFOP. Wystąpiły też przypadki przekazywania z opóźnieniem informacji o podjętych uchwałach do GDOŚ i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Dopuszczanie przez Generalnego Dyrektora do prowadzenia regionalnych rejestrów w różny sposób i występowania rozbieżności pomiędzy CRFOP i rejestrami prowadzonymi w rdoś uniemożliwiało rzetelny i spójny przekaz informacji o lokalnych formach ochrony przyrody i skutkowało wprowadzaniem w błąd użytkowników tych rejestrów.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
38.	Lokalne formy ochrony przyrody (dział: środowisko) P/17/049	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.) przepisów dotyczących zasad wykonywania zabiegów ochronnych w przypadku lokalnych form ochrony przyrody, położonych na obszarze o wyższym reżimie ochronnym, do którego kompetencje ma inny organ, lub położonych na terenie prywatnym.	Niezrealizowany	W kontrolowanych gminach od 4% do 100% lokalnych form ochrony przyrody położone było na terenie podanym pod ochronę w innej formie (park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar Natura 2000, obszar chronionego krajobrazu), do których ochrony kompetencje posiadają inne jednostki. Gminy nie podejmowały działań w celu uzgodnienia z tymi jednostkami zasad współpracy i ochrony obiektów.
39.	System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami (dział: środowisko) P/17/109	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.).	Określenie w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.) terminów, w jakich zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiot pośredniczący) oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinni przekazywać marszałkom województw egzemplarz zaświadczenia – odpowiednio o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (art. 59a ust. 1 i 2 ww. ustawy) oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 1 i 2 ww. ustawy).	Niezrealizowany	
40.	System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami (dział: środowisko) P/17/109	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.) przepisów nakładających na wprowadzających baterie lub akumulatory (podmioty pośredniczące) obowiązku przedkładania do urzędów marszałkowskich odpisów umów, o których mowa w art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ww. ustawy, zawieranych ze zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz prowadzącymi zakłady przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów.	Niezrealizowany	
41.	System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami (dział: środowisko) P/17/109	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.) przepisów regulujących zasady sprzedaży internetowej baterii samochodowych kwasowo-olowiowych i akumulatorów samochodowych kwasowo-olowiowych osobom niebędącym przedsiębiorcami.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
42.	Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (dział: gospodarka złożami kopalni, środowisko) P/17/015	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.).	Uzupełnienie art. 49g pgg o przepis obligujący Ministra Środowiska do uzgadniania z Ministrem Energii, jako właściwym do spraw gospodarki złożami kopalni, udzielania koncesji łącznych na poszukiwane i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż objętych własnością górniczą Skarbu Państwa.	Zrealizowany w pełni	
43.	Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (dział: gospodarka złożami kopalni, środowisko) P/17/015	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.).	Uzupełnienie w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.) unormowań dotyczących koncesji łącznej, które rozstrzygną sposób postępowania w sytuacji odmowy uzgodnienia decyzji inwestycyjnej przed rozpoczęciem wydobycia z właściwym wojtą, burmistrzem lub prezydentem miasta, jeśli inwestycje naruszają ustalenia MPZP lub Studium albo inne unormowania zawarte w odrębnych przepisach.	Zrealizowany w pełni	
44.	Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (dział: gospodarka złożami kopalni, środowisko) P/17/015	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.).	Ujednolicenie w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.), dalej „pgg”, zapisu dotyczącego wymierzania kar pieniężnych wojewodom, w przypadku gdy wojewoda nie ujawnia w Studium – w formie zarządzenia zastępczego – zatwierdzonej dokumentacji geologicznej złóż kopalni innych niż węglowodory.	Niezrealizowany	
45.	Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych (dział: gospodarka złożami kopalni, środowisko) P/17/015	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.).	Dokonanie zmiany ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r., ze zm.), dalej „pgg”, doprecyzowującej zakres i tryb zmian Studium wprowadzanych zarządzeniami zastępczymi wojewodów. Ani w pgg (art. 96), w którym został przewidziany obowiązek wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę, sanującego bezczynność gminy, jeśli chodzi o ujawnienie w Studium udokumentowanych złóż kopalni, ani też w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.), nie określono zakresu możliwych zmian i trybu wydania zarządzenia zastępczego Studium.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			Również w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.), które stosuje się odpowiednio, nie ma rozwiązania problemu zakresu wprowadzanych, w trybie zarządzenia zastępczego, zmian do Studium gminnego. Przepisy te nie określają między innymi tego, czy wojewoda przekazuje organom administracji geologicznej projekt zmiany Studium oraz czy przekazuje zarządzenie zastępcze w tej sprawie do wiadomości organów administracji geologicznej.		
46.	Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym (dział: oświata i wychowanie, zdrowie) P/17/058	Rozporządzenia wydane na podstawie procedowanej ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami.	W informacji NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o podjęcie działań mających na celu: 1) określenie w drodze rozporządzenia standardów organizacyjnych postępowania w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad uczniami, w celu zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń opieki zdrowotnej; 2) opracowanie w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej standardów funkcjonowania gabinetów profilaktyki zdrowotnej w szkołach dla każdego poziomu edukacyjnego, niezbędnych dla zapewnienia każdemu uczniowi optymalnej profilaktycznej opieki zdrowotnej. Ponadto NIK wносиła o zintensyfikowanie prac, w ramach rozpoczętego procesu legislacyjnego nad projektem ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy ww. nadal jest procedowany w Radzie Ministrów i nie został skierowany do Sejmu.
47.	Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017 (dział: nauka) I/17/002/KNO	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. z 2018 r. poz. 1475, ze zm.).	Wzmocnienie nadzoru Prezesa Akademii nad instytutami naukowymi, w tym modyfikacja procedury odwołania dyrektora instytutu naukowego, poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do stwierdzenia naruszenia prawa przez dyrektora o Prezydium Akademii.	Niezrealizowany	
48.	Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017 (dział: nauka) I/17/002/KNO	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. z 2018 r. poz. 1475, ze zm.).	Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających prawidłowe zawieranie umów cywilnoprawnych pomiędzy instytutem naukowym PAN a dyrektorem tej jednostki naukowej, występującym jako pracownik naukowy i w konsekwencji uniknięcie ryzyka stwierdzenia nieważności umowy na skutek naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
49.	Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich (dział: zdrowie) P/17/061	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz. U. poz. 739).	Wprowadzenie w rozporządzeniu z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, uregulowań gwarantujących zapewnienie pacjentkom prawa do intymności i godności w gabinetach badań.	Niezrealizowany	Kontrola wykazała, że co czwarta z kontrolowanych poradni ginekologicznych (6 z 27) nie zapewniła pacjentkom warunków do intymności podczas udzielania świadczeń medycznych. Miejsca udzielania tych świadczeń nie były należycie zasłonięte przed osobami postronnymi w razie otwarcia drzwi do gabinetu. Przepisy nie definiują rozwiązań gwarantujących zapewnienie prawa do intymności w gabinetach badań.
50.	Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad (dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) P/17/075	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).	Wprowadzenie w ustawie o drogach publicznych obowiązku uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych.	Niezrealizowany	Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych (po jego zmianie od 9 lipca 2015 r.) odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5 ustawy. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej (art. 10 ust. 5a). Z kolei rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej (art. 10 ust. 5c). Z ustaleń kontroli wynika, że objętym kontrolą jednostkom samorządu terytorialnego przekazywano tzw. starodroża znajdujące się na gruntach, które nie miały w pełni uregulowanego stanu prawnego (Skarb Państwa nie był właścicielem wszystkich gruntów). Powodowało to, że obowiązek uregulowania stanu prawnego przekazanych dróg obciążał jednostki samorządu terytorialnego, które po zmianie kategorii drogi publicznej nie mogły ujawnić prawa własności do tych gruntów w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków. Przekazywanie gruntów o uregulowanym stanie prawnym zajętych przez dotychczasowe drogi krajowe istotnie usprawni również proces przekazywania tych dróg w trybie „kaskadowym”, na podstawie art. 10 ust. 5a i 5c ustawy o drogach publicznych.
51.	Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad (dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) P/17/075	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).	Wprowadzenie w ustawie o drogach publicznych obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd na podstawie art. 10 ust. 5 tej ustawy.	Niezrealizowany	W wyniku kontroli ustalono, że jednostki samorządu terytorialnego, przejmując odcinki dróg krajowych w związku z wybudowaniem nowych odcinków tych dróg, nie dysponowały informacjami o wartości przekazanych dróg oraz gruntów, na których się znajdowały. Uniemożliwilo to ujęcie tych składników majątkowych w księgach rachunkowych jednostki bezpośrednio po przejęciu dróg. Jednocześnie, w celu wykazania w ewidencji księgowej starodroży wraz z gruntami, jednostka samorządu terytorialnego powinna dokonać wyceny tych składników we własnym zakresie, co oznacza, że zachodzi ryzyko nieuwzględnienia wszystkich nakładów na utrzymanie drogi poniesionych przez dotychczasowego zarządcę.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
52.	Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad (dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) P/17/075	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).	Uregulowanie w ustawie o drogach publicznych sposobu postępowania w przypadkach, gdy po przejęciu dotychczasowych odcinków dróg krajowych przez zarządców dróg samorządowych w obrocie prawnym funkcjonują decyzje wydane przez zarządcę dróg krajowych na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. z 2014 r. poz. 1608), zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w których określono wysokość stawki opłaty niezgodnie z wysokością stawki ustalonej w uchwale organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wydanej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.	Niezrealizowany	W trakcie kontroli stwierdzono brak jednolitego sposobu postępowania – po przejęciu starodroża przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego – odnośnie do decyzji wydanych przez zarządcę dróg krajowych, zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej. GDDKiA wydawała decyzje stwierdzające wygaśnięcie swoich poprzednich decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego i wysokości opłat, część decyzji zmieniał lub stwierdzał ich wygaśnięcie nowy zarządca. W niektórych przypadkach zarządca ograniczył się do poinformowania właściciela urządzenia o nowej wysokości stawek i nowym numerze konta do uiszczania opłat albo też nie podejmował żadnych działań. Co prawda NIK podzieliła pogląd, że następująca z mocy prawa, w związku ze zmianą kategorii drogi, zmiana zarządcy drogi właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego pozostaje bez wpływu na byt prawny decyzji wydanych w tych sprawach przez organ dotychczas właściwy. Decyzje te nadal funkcjonują w obrocie prawnym, ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, kształtując na zasadach w nich określonych prawa i obowiązki ich adresata (pogląd wyrażony np. w postanowieniu NSA z 17 czerwca 2014 r., nr II GW 12/14). Nie można jednak wykluczyć sytuacji – co znalazło potwierdzenie w ustaleniach kontroli – że wysokość stawki opłaty ustalona w decyzji dotychczasowego zarządcy dróg krajowych będzie niezgodna z wysokością stawki określonej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, właściwy dla zarządcy, który przejął starodroże. W związku z tym w informacji o wynikach kontroli NIK zaproponowała przyjęcie rozwiązania, że w takim przypadku zarządca, który przejął starodroże, powinien wydać decyzję ustalającą nową wysokość opłaty.
53.	Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad (dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) P/17/075	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).	Dokonanie zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem, projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.	Niezrealizowany	Przejęte przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego w zarząd odcinki starodroży nie zawsze miały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, będące podstawowym dokumentem dotyczącym zarządzania ruchem, regulującym ustawienie znaków drogowych w terenie. Obecnie przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem przewidują obowiązek sporządzania projektów organizacji ruchu tylko dla nowo wybudowanych dróg lub w przypadku zmian organizacji na istniejącej drodze. W toku kontroli ustalono, że występują przypadki dowolnego umieszczenia znaków drogowych na drogach publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego, bez zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla tych dróg lub ich odcinków. Pomimo że NIK wskazywała już na potrzebę takiej zmiany rozporządzenia po przeprowadzeniu innych kontroli (nr P/09/150, P/13/169, P/17/087), dotychczas wniosek nie został zrealizowany.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
54.	Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania (dział: administracja publiczna, zabezpieczenie społeczne) P/17/043	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).	Wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej uproszczonego trybu objęcia usługami opiekuńczymi osób potrzebujących tej formy wsparcia, jako wyjątku od obowiązku przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z suplementacją prawa europejskiego jak również z wykonaniem wyroku TK.
55.	Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych (dział: transport) P/17/081	Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. 2002 r. Nr 170, poz. 1393, ze zm.).	Podjęcie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, działań w celu wprowadzenia do rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, postanowień ustalających zasady umieszczania na tablicach informacyjnych dotyczących zakresu usług dostępnych na MOP także informacji o odległości do kolejnego MOP z zakresem usług obejmującym stację paliw. Pozwoliłoby to GDDKiA na realizację ustaleń z tego zakresu zawartych w aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy europejskiej sporządzonej w Genewie 15 listopada 1975 r. o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR) (Dz. U. z 1985 r. Nr 10 poz. 35).	Niezrealizowany	
56.	Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych (dział: transport) P/17/081	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).	Podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia przepisów § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, o postanowienia ustalające, że zabronione jest także stosowanie na drogach klasy A i S wyjazdu z drogi oraz wjazdu na drogę, stanowiących połączenie jezdni tej drogi z nieruchomością lub obiektem obsługi uczestników ruchu niewchodzącymi w skład pasa drogowego.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
57.	Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka wodna) P/17/048	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945).	Podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiany polegającej na nałożeniu na organy gminy obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych na realizację zadań gmin, pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej, w szczególności infrastruktury wodociągowej.	Niezrealizowany	Wszyscy burmistrzowie i prezydenci miast zapewнили opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, określającego m.in. kierunki rozwoju urządzeń wodociągowych, przy czym w jednym mieście studium zawierało nieaktualne dane dotyczące wydajności ujęć i liczby mieszkańców korzystających ze zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W trzech miastach nie opracowano miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w jednym mieście obowiązujący plan nie obejmował całej powierzchni miasta. Zdaniem NIK brak powyższych dokumentów utrudniał przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym rzetelne przygotowanie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, które w myśl art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków powinny być z tymi dokumentami zgodne.
58.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: budżet) P/18/001	Ustawy budżetowe na kolejne lata	Podjęcie przez Ministra 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	Wzorem lat ubiegłych NIK zwraca uwagę na problem finansowania składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59, co jest niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Stanowisko NIK oraz wnioski w tej sprawie skierowane do Ministra Finansów o ustalenie innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych nie zostały również w 2017 r. uwzględnione, a wydatki te nadal były finansowane ze środków rezerwy poz. 59. Co istotne, także w 2018 r. składki do organizacji międzynarodowych będą finansowane ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59, na podstawie art. 16 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu do ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 podkreślono, że zawarta w tej ustawie regulacja, stanowiąca podstawę finansowania składek do organizacji międzynarodowych z rezerwy celowej poz. 59, ma charakter epizodyczny i dotyczy wyłącznie roku budżetowego 2016, a także, że zakładane jest wypracowanie rozwiązania systemowego służącego wprowadzeniu docelowego modelu finansowania tych składek. Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. wynika, że „epizod” finansowania składek do organizacji międzynarodowych trwa już kilka lat i żaden inny model finansowania tych składek nie został wypracowany.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
59.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe) P/18/001	Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2038, ze zm.).	Ustawowe zwolnienie biur usług płatniczych z wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.	Niezrealizowany	Poniesione w 2017 r. przez Rzecznika Finansowego koszty uzyskania przychodów od biur usług płatniczych były ponadpięciokrotnie wyższe od tych przychodów. Ewidencja i pobór zaliczek od znacznej liczby biur (1008) wygenerowały koszty Rzecznika Finansowego, które nie zostały skompensowane niewielkimi wpłatami wnoszonymi przez te jednostki. W 2017 r. 86% biur deklarowało wpłaty kwartalne na poziomie niższym niż 10 zł, a 64% na poziomie niższym niż 5 zł. Zdaniem NIK zasadne jest rozwiązanie tego problemu w drodze zmian przepisów prawnych. Ustawowe zwolnienie biur usług płatniczych z wpłat pozwoliłoby na jednoczesne ograniczenie kosztów działania Rzecznika Finansowego w skali większej niż utracone przychody od biur, wyeliminowanie obciążeń biur usług płatniczych i zmniejszenie wpłat od pozostałych podmiotów finansujących działania Rzecznika Finansowego w zakresie, w jakim Rzecznik Finansowy uzyskał oszczędności w związku z zaprzestaniem ewidencji i poboru zaliczek od biur usług płatniczych.
60.	Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (dział: gospodarka wodna, zdrowie) P/17/048	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294).	Rozważenie możliwości zwolnienia przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z obowiązku uzgadniania z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym (ppis) miejsca, częstotliwości i zakresu badań wody oraz informowania burmistrza lub prezydenta miasta i ppis o zaplanowanych i podjętych przedsięwzięciach naprawczych (§ 6 pkt 7 lit. a i b rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi) w przypadkach awarii przewodu lub armatury wodociągowej, których naprawa nie wymaga wyłączenia z ruchu odcinka przewodu i wstrzymywania dostaw wody. W przypadkach takich przedsiębiorstwo byłoby zobowiązane jedynie do dezynfekcji i płukania przewodu wodociągowego oraz wykonania kontrolnych badań jakości wody.	Niezrealizowany	Zdaniem NIK rozważenia wymaga możliwość zniesienia obowiązku uzgadniania z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym (ppis) miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody w przypadku wystąpienia awarii oraz informowania burmistrza lub prezydenta miasta i ppis o podjętych i zaplanowanych przedsięwzięciach naprawczych, jeśli usunięcie awarii odbywa się bez wyłączenia z ruchu naprawianego odcinka przewodu wodociągowego, a po naprawie wykonana zostanie jego dezynfekcja i płukanie oraz badanie jakości wody.
61.	Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (dział: gospodarka wodna, zdrowie) P/17/048	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294).	Ujednolicenie i ujęcie w jednym przepisie wymagań określonych w § 4 ust. 3 pkt 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dotyczących miejsc pobierania próbek wody wodociągowej do badań, w celu zachowania przejrzystej struktury aktu prawnego i uniknięcia wątpliwości co do jego interpretacji.	Niezrealizowany	We wszystkich skontrolowanych przedsiębiorstwach harmonogramy uzgodnione z państwowymi powiatowymi inspektorami sanitarnymi nie uwzględniały w pełni miejsc poboru prób wody do badań wskazanych w rozporządzeniach Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (rozporządzenie z dnia 29 marca 2007 r. i rozporządzenie z dnia 13 listopada 2015 r.).

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
62.	Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach (dział: gospodarka wodna, zdrowie) P/17/048	Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294).	Wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za pobór próbek wody do badań z miejsc określonych w § 4 ust. 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i wykonanie badań.	Niezrealizowany	W żadnym z rozporządzeń Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, tj. w rozporządzeniach z dnia 29 marca 2007 r., 13 listopada 2015 r. i 7 grudnia 2017 r., nie wskazano podmiotu zobowiązanego do pobierania próbek i wykonywania badań wody z instalacji wewnętrznej w budynkach mieszkalnych, szczególnie wielorodzinnych. W przypadku niewłaściwej eksploatacji instalacji wewnętrznych w tych budynkach i związanego z tym pogorszenia jakości wody stwarza to zagrożenie dla zdrowia mieszkańców spowodowane spożywaniem wody niepełniającej wymagań jakościowych.
63.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: budżet, środowisko) P/18/001	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2017 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej (Dz. U. poz. 2075).	Zainicjowanie przez Ministra Środowiska prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów prawnych w sposób zapewniający właściwe zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w związku z udostępnianiem informacji geologicznej za wynagrodzeniem.	Niezrealizowany	W toku kontroli stwierdzono, że w jednej z umów o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem nie zawarto postanowienia o obowiązku ustanowienia przez korzystającego z informacji geologicznej zabezpieczenia zapłaty wynagrodzenia, co było niezgodne z obowiązującym wzorem umowy. W sytuacji nieregulowania należności oraz nieskuteczności ich egzekucji z powodu braku majątku dłużnika, nieustanowienie zabezpieczenia zapłaty wynagrodzenia skutkowało utrata możliwości odzyskania przez Skarb Państwa należnego wynagrodzenia wraz z przysługującymi odsetkami. Zdaniem NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne. Zdaniem NIK, identyfikacja takich przypadków jak opisane wyżej powinna skłonić Ministra Środowiska, a w szczególności Głównego Geologa Kraju, do podjęcia działań zmierzających do takiej zmiany obowiązujących przepisów, aby niewywiązywanie się kontrahentów z regulowania należnych płatności skutkowało odebraniem uprawnień do korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem i koncesji. Nie wypracowano w Ministerstwie Środowiska skutecznych rozwiązań, mimo że na celowość podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia mechanizmów zwiększających zabezpieczenie – w umowach o korzystanie z informacji geologicznej – interesów Skarbu Państwa wskazywał Departament Prawny Ministerstwa Środowiska w stanowisku z dnia 1 września 2016 r.
64.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: finanse publiczne) P/18/001	Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.).	Zmiana art. 56 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników tak, aby dysponent Funduszu Reprywatyzacji był jedynym organem podejmującym decyzję o przeznaczeniu środków tego funduszu na sfinansowanie nabycia lub objęcia akcji spółek oraz udzielanie pożyczek.	Niezrealizowany	NIK zwróciła uwagę, iż decyzje o nabyciu lub objęciu akcji oraz udzieleniu pożyczki ze środków Funduszu Reprywatyzacji podjęte zostały przez Prezesa Rady Ministrów lub osoby przez niego upoważnione, a rola dysponenta Funduszu Reprywatyzacji (ministra właściwego do spraw finansów publicznych) ograniczona została jedynie do możliwości opiniowania wniosków i realizacji dyspozycji wypłaty środków. Tym samym dysponent nie miał realnego wpływu na wydatkowanie środków Funduszu Reprywatyzacji w 2017 r. w łącznej kwocie 2 118 500,0 tys. zł.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
65.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: finanse publiczne) P/18/001	Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.).	Zmiana art. 56 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, tak aby z przepisów jednoznacznie wynikała: 1) konieczność dokonania analizy przyszłych wpływów środków pieniężnych na rachunek bankowy Funduszu Reprywatyzacji przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu pożyczek albo nabyciu lub objęciu akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji oraz zakaz zaciągania zobowiązań, jeżeli przyszłe prognozowane wpływy będą niższe niż wydatkowane kwoty; 2) obowiązek gromadzenia na rachunku Funduszu Reprywatyzacji dochodów uzyskanych z tytułu posiadania wszystkich akcji nabytych lub objętych ze środków Funduszu Reprywatyzacji i przychodów z tytułu zbycia tych akcji, a także odsetek od tych środków.	Niezrealizowany	Od 1 stycznia 2017 r., zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, dalej „ustawa o komercjalizacji”, środki Funduszu Reprywatyzacji mogą być przeznaczone na sfinansowanie nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym. Dochody uzyskane z tytułu posiadania akcji nabytych zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji i przychody z tytułu zbycia tych akcji, a także odsetki od tych środków są gromadzone, zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, na rachunku Funduszu Reprywatyzacji. W ustawie z dnia 6 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 2312), dalej „ustawa o budżecie”, przewidziano możliwość przeznaczenia ze środków Funduszu Reprywatyzacji kwoty 1 400 000,0 tys. zł na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych (i z możliwości tej skorzystano). Zapisem tym (art. 15b ustawy o budżecie) rozszerzono zatem zakres spółek, których akcje mogły zostać zakupione lub objęte ze środków Funduszu Reprywatyzacji w 2017 r. NIK zwróciła jednak uwagę, iż w przepisach prawa brak jest jednoznacznych podstaw prawnych do wpłacenia na rachunek bankowy Funduszu Reprywatyzacji przychodów i dochodów związanych z akcjami dwóch spółek, które zostały w 2017 r. objęte ze środków Funduszu Reprywatyzacji na podstawie art. 15b ustawy o budżecie. Ponadto zdaniem NIK z przepisów prawa powinien wynikać obowiązek dokonania analizy przyszłych wpływów środków pieniężnych na rachunek bankowy Funduszu Reprywatyzacji przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu pożyczek albo nabyciu lub objęciu akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji oraz zakaz zaciągania zobowiązań, jeżeli przyszłe prognozowane wpływy będą niższe niż wydatkowane kwoty.
66.	Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (dział: sprawiedliwość) P/17/090	Standardy nieodpłatnej pomocy prawnej powinny określać m.in. zasady postępowania z beneficjentami (szacunek, poszanowanie autonomii, zaniechanie udzielania porad stronom jednego konfliktu, rzetelne ustalenie stanu faktycznego), sposób udzielania porad i przekazywania informacji (dostosowanie przekazu do percepcji odbiorcy, pełne i wyczerpujące porady), a także wytyczne odnoszące się do osób udzielających pomocy (zachowanie poufności, obowiązek samokształcenia,	Podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości działań zmierzających do ujednolicenia sposobu postępowania w sprawach udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także stworzenie mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy.	Zrealizowany częściowo	Uznanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, miało zapewnić jednolite standardy jej udzielania. Obowiązujące w tym zakresie przepisy, poza określeniem minimalnych wymagań stawianych osobom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposobu dokumentowania tych czynności, nie wprowadziły jednak zasad udzielania tej pomocy, służących ujednoliceniu praktyki i zwiększeniu skuteczności podejmowanych działań. W trakcie panelu ekspertów wielokrotnie podnoszony był problem braku standardów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. poz. 2492) częściowo, tj. wyłącznie w zakresie dotyczącym stworzenia mechanizmów prawidłowości postępowania osób udzielających pomocy, uwzględnił wniosek

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
		nieodpłatność działań). Ponadto standardy te winny uwzględniać treść obowiązujących przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030) oraz edukacji prawnej określających wymogi dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także i ustaw regulujących zasady wykonywania zawodów adwokata i radcy prawnego oraz treść przyjętych przez właściwe organy samorządu zawodowego aktów wewnętrznych: Kodeksu etyki adwokackiej oraz Kodeksu etyki radcy prawnego. Przy ich opracowaniu zasadnym byłoby wykorzystanie dotychczasowego dorobku organizacji pozarządowych, w tym przyjętych w 2005 r. Standardów udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz analiz i rekomendacji sformułowanych w powszechnie dostępnych opracowaniach.			sformułowany w informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej” (P/17/090).
67.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: budżet, finanse publiczne) P/18/001	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2225).	Zmiana § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa tak by z przepisów jednoznacznie wynikał sposób postępowania, w przypadku potrącenia wzajemnych wierzytelności w ramach realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich (zarówno w części finansowanej z budżetu państwa, jak i w części finansowanej z budżetu środków europejskich).	Niezrealizowany	W wyniku kontroli stwierdzono, że po naliczeniu i potrąceniu należności z tytułu kary umownej dysponent części 19 nie odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa wszystkich środków stanowiących równowartość potrąconej kwoty, w zakresie środków finansowanych z budżetu państwa. Przyjęty w Ministerstwie Finansów sposób rozliczenia potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań w ramach realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich jest, w ocenie NIK, racjonalny i uzasadniony celem zachowania stałej proporcji udziału wydatków z obu rodzaju środków w budżecie projektu. Niemniej jednak brak jest przepisu, który wprost dopuszczałby taką możliwość.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
68.	Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (dział: budżet, finanse publiczne, praca) P/18/001	Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 152); ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915).	Zmiana 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.	Niezrealizowany	W myśl art. 3b ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe do osób tych stosuje się odpowiednio przepis art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, który stanowi, iż Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, utworzyć dodatkowy fundusz nagród dla urzędników państwowych, z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych pozostających w dyspozycji kierowników urzędów. Sposób skonstruowania przepisów dotyczących nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, polegający na odpowiednim stosowaniu art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, który zawiera delegację do wydania rozporządzenia Rady Ministrów, rodzi cały szereg trudności związanych z ich prawidłowym zastosowaniem. Bardzo trudno jest bowiem zrekonstruować zamiar ustawodawcy w zakresie zasad przyznawania tych nagród, podmiotów, które decydują o przyznaniu nagrody, a także źródeł finansowania nagród. W ocenie NIK konieczna jest zmiana przepisów ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie nagród, o co NIK wnioskowała już w <i>Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2008</i> i 2012, gdzie wskazano na konieczność systemowego rozwiązania zasad wypłacania nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w szczególności w przypadku osób, dla których brak jest możliwości wskazania organu „nadrzędnego”. Zdaniem NIK z ustawy powinno w sposób jednoznaczny wynikać, jakie są zasady przyznawania nagród, które kategorie osób objętych ustawą mają prawo do nagród, kto jest uprawniony do ich przyznawania oraz z jakich środków nagrody te powinny być wypłacane.
69.	Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne (dział: rodzina) P/17/044	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 998, ze zm.).	1. Wprowadzenie jednolitych standardów pracy ośrodków adopcyjnych. 2. Wprowadzenie obowiązku uczestnictwa pracownika urzędu marszałkowskiego w posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych w ośrodku adopcyjnym dotyczących kwalifikacji dziecka do przysposobienia, kwalifikacji kandydatów do przysposobienia dziecka oraz doboru rodziny adopcyjnej. 3. W przypadku wydania negatywnej opinii kwalifikacyjnej wprowadzenie obowiązku jej uzasadnienia. 4. Określenie drogi odwoławczej od niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki adopcyjne wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych.	Niezrealizowany	Realizacja wniosków nie wiąże się z implementacją prawa UE, jak również wykonania wyroku TK.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			5. Uregulowanie uznawalności świadectw ze szkoleń na rodziców adopcyjnych oraz opinii kwalifikacyjnych wydawanych przez różne ośrodki adopcyjne. 6. Wprowadzenie obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych dotyczących pracy ośrodków adopcyjnych, tj. liczby dzieci zgłoszonych do adopcji oraz liczby oczekujących kandydatów na rodziców adopcyjnych.		
70.	Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg (dział: transport) P/17/112	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).	W celu poprawy prawidłowego ustalania masy przewożonego drewna podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie znowelizowania art. 61 ust. 15 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.) w zakresie efektywniejszego ustalania rzeczywistej masy przewożonego drewna.	Niezrealizowany	
71.	Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg (dział: transport) P/17/112	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).	W celu stosowania jednolitej skali oraz kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg wprowadzenie w ramach art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.), standardów dotyczących jednolitej skali ocen i kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg wszystkich kategorii, wzorowanej na stosowanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.	Niezrealizowany	
72.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014).	Wyeliminowanie istniejących sprzeczności i wątpliwości interpretacyjnych pomiędzy art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (wskazującym opcjonalne utworzenie sekretariatu zespołu) a § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (wskazującym m.in., że w każdym zespole kuratorskiej służby sądowej tworzy się sekretariat).	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
73.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014).	Wylimitowanie istniejących sprzeczności i wątpliwości interpretacyjnych pomiędzy art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, stanowiącym, iż pracami sekretariatu kieruje kierownik zespołu, a § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, zgodnie z którym sekretariatem zespołu kuratorskiej służby sądowej kieruje kierownik sekretariatu.	Niezrealizowany	
74.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 989).	Wylimitowanie istniejących sprzeczności i wątpliwości interpretacyjnych pomiędzy wzajemnie wykluczającymi się przepisami określającymi terminy podejmowania poszczególnych czynności przez kuratorów sądowych, zawartych w § 3 ust. 1 pkt 2 i § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych.	Niezrealizowany	
75.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu lub innego środka użytego w celu wprowadzenia się w stan odurzenia w organizmie nieletniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 468).	Wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu lub innego środka użytego w celu wprowadzenia się w stan odurzenia w organizmie nieletniego zasad postępowania z materiałami użytymi do przeprowadzania badań na obecność w organizmach podopiecznych alkoholu oraz środków odurzających i substancji psychotropowych, poprzez określenie sposobu ich ewentualnego transportu do siedziby sądu, przechowywania i utylizacji.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
76.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego lub sprawcy oddanego pod dozór lub zobowiązanego do powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania środków odurzających lub substancji psychotropowych, ich dokumentowania oraz weryfikacji (Dz. U. z 2012 r. poz. 104).	Wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego lub sprawcy oddanego pod dozór lub zobowiązanego do powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania środków odurzających lub substancji psychotropowych, ich dokumentowania oraz weryfikacji, zasad postępowania z materiałami użytymi do przeprowadzania badań na obecność w organizmach podopiecznych alkoholu oraz środków odurzających i substancji psychotropowych, poprzez określenie sposobu ich ewentualnego transportu do siedziby sądu, przechowywania i utylizacji.	Niezrealizowany	
77.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.).	Rozważenie dostosowania przepisów prawa karnego wykonawczego do wykształconego w praktyce kaskadowego modelu wykonywania kary ograniczenia wolności w sposób umożliwiający wypełnianie przez podmioty zaangażowane w organizację wykonywania tej kary wszystkich wymogów wynikających w szczególności z art. 57 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy oraz z § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna.	Niezrealizowany	
78.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014).	Rozważenie wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad związanych z zapewnieniem kuratorom sądowym bezpieczeństwa pracy.	Niezrealizowany	
79.	Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (dział: sprawiedliwość) P/17/106	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1100).	Dostosowanie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego do współczesnych realiów.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
80.	Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (dział: transport) P/17/030	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646, ze zm.).	Podjęcie działań w celu dodania w art. 48 ust. 11 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646, ze zm.) przepisu stanowiącego, że zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie dokonuje się w przypadku, gdy kontrola jest przeprowadzana przez marszałka województwa na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 169, ze zm.) w siedzibach podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych.	Niezrealizowany	
81.	Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (dział: transport) P/17/030	Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 169, ze zm.).	Podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 169, ze zm.) przepisu nakładającego na uczestników przewozu towarów niebezpiecznych obowiązek przesłania do Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego informacji (oraz każdorazowej jej aktualizacji) o wyznaczeniu doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, zawierającej dane określone w art. 48 ust. 1 ww. ustawy. Obowiązek ten powinien obejmować również przekazanie informacji dotyczących osób, które uprawnienia doradcy uzyskały poza terytorium Polski.	Niezrealizowany	
82.	Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (dział: transport) P/17/030	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 w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784) przepisu ustalającego okresy, w odniesieniu do których organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach powinny dokonywać ocen organizacji ruchu.	Niezrealizowany	Minister Infrastruktury wskazał, że zgodnie z przepisami § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784) organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, dokonuje oceny organizacji ruchu na drogach w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem dokonując oceny organizacji ruchu na drogach, bierze pod uwagę wszystkie regulacje dotyczące organizacji ruchu, a nie tylko te, które odnoszą się do przewozu towarów niebezpiecznych. W ocenie Ministerstwa, z uwagi na zróżnicowaną wielkość sieci dróg podległych organom sprawującym nadzór, brak jest uzasadnienia do określania częstotliwości przeprowadzania oceny. Ponadto należy wskazać, że Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu przeprowadzania przez organy sprawujące nadzór

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					nad zarządzaniem ruchem ocen organizacji ruchu (tj. NIK nie stwierdza braku takiej oceny), a jedynie częstotliwość ich przeprowadzania. Należy również podkreślić, iż zwiększenie częstotliwości ocen organizacji ruchu na drogach może mieć negatywny wpływ na jakość tych działań poprzez znaczne ograniczenie ich zakresu oraz nie gwarantuje realizacji oczekiwań NIK zawartych we wniosku, tj. ograniczenia ryzyka związanego z przejazdem pojazdów transportujących towary niebezpieczne. Podsumowując, należy stwierdzić, że z Informacji NIK nie wynika związek pomiędzy brakiem regulacji określających częstotliwość przeprowadzania oceny organizacji ruchu a sposobem realizacji tej oceny, w przypadku kiedy oceny te są wykonywane przez organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach. Mając na względzie powyższe, nie ma uzasadnienia do wprowadzania dodatkowych regulacji prawnych w zakresie częstotliwości przeprowadzania ocen organizacji ruchu na drogach.
83.	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 (dział: zdrowie) D/17/501	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.).	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu jednoznaczne rozstrzygnięcie w obowiązujących przepisach tego, czy dopuszczalne jest udostępnianie mienia powiatowego w celu prowadzenia z jego wykorzystaniem działalności leczniczej przez podmioty inne niż powiat lub powiatowa osoba prawna.	Niezrealizowany	Wniosek aktualny. W orzecznictwie sądów administracyjnych zaczyna przeważać linia wskazująca na wynikający z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym obowiązek prowadzenia przez powiat szpitala (wyrok NSA w Warszawie z 6 grudnia 2017 r. OSK 2303/17), co może w przyszłości uzasadnić rezygnację z realizacji tego wniosku.
84.	Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw (dział: gospodarka) P/17/115	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1629).	Wprowadzenie do ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej zmian mających na celu likwidację skutków śmierci małżonka przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, jeżeli pomiędzy małżonkami istniał ustrój wspólności majątkowej.	Niezrealizowany	Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej rozwiązuje szereg problemów następców prawnych zmarłego przedsiębiorcy prowadzącego działalność na podstawie wpisu do CEIDG, m.in. poprzez stworzenie możliwości ustanowienia zarządcy sukcesyjnego i prowadzenia przez niego działalności gospodarczej do momentu działu spadku. Nowe regulacje nie mają jednak charakteru kompleksowego – pomijają bowiem problemy wynikające ze śmierci małżonka przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, jeżeli pomiędzy małżonkami istniał ustrój wspólności majątkowej. Brak uregulowania tego zagadnienia może powodować wystąpienie tak samo trudnej dla przedsiębiorstwa sytuacji jak w przypadku śmierci przedsiębiorcy. Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego w przypadku śmierci małżonka przedsiębiorcy, gdy istniała pomiędzy nimi wspólność majątkowa, i występowania innych, poza przedsiębiorcą, spadkobierców sytuacja dla prowadzonej działalności gospodarczej jest w zasadzie bardzo podobna – przedsiębiorca nie może swobodnie prowadzić działalności (wykorzystywać składników majątkowych, które objęte były wspólnością majątkową) bez zgody pozostałych spadkobierców.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
85.	Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw (dział: budżet, finanse publiczne) P/17/115	Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2018 r. poz. 644, ze zm.).	Doprecyzowanie art. 4b ustawy o podatku od spadków i darowizn (dodawanego art. 66 pkt 2 ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej) w taki sposób, aby jednoznacznie z niego wynikało, że dotyczy on wyłącznie osób nieobjętych dyspozycją art. 4a ust. 1 tej ustawy.	Niezrealizowany	Zgodnie z art. 4a ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierbą, rodzeństwo, ojczyma i macochę (...). W aktualnym stanie prawnym nie ma mowy o nabyciu własności przedsiębiorstwa osoby fizycznej przez ww. osoby, lecz o nabyciu własności rzeczy i praw majątkowych (poszczególnych składników majątkowych i praw majątkowych). Z treści dodanego art. 4b ustawy o podatku od spadków i darowizn nie wynika, aby wprowadzane zwolnienie dotyczyło wyłącznie osób nienależących do kręgu osób wymienionych w art. 4a ust. 1 tej ustawy. Istnieje zatem ryzyko, że w sytuacji nabycia własności przedsiębiorstwa osoby fizycznej przez osobę wymienioną w art. 4a ust. 1 ww. ustawy i zaprzestania działalności przed upływem dwóch lat od przejścia przedsiębiorstwa z przyczyn zależnych lub niezależnych od tej osoby, wystąpi konieczność zapłaty podatku od spadków i darowizn. Tymczasem, gdyby osoba taka nie zdecydowała się na kontynuowanie działalności zmarłego (i nie zobowiązała się do prowadzenia przedsiębiorstwa przez dwa lata), a w zgłoszeniu nabycia wykazała poszczególne składniki majątkowe i prawa majątkowe, mogłaby skorzystać ze zwolnienia w trybie art. 4a ww. ustawy. W konsekwencji wprowadzony ustawą obowiązek zapłaty podatku od spadku i darowizn w sytuacji zaprzestania działalności gospodarczej przed upływem dwóch lat od nabycia własności przedsiębiorstwa może spowodować ograniczenia w stosowaniu ustawy o zarządzie sukcesyjnym, przede wszystkim jeśli chodzi o osoby z najbliższej rodziny zmarłego.
86.	Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw (dział: gospodarka) P/17/115	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1629).	Wprowadzenie dłuższego <i>vacatio legis</i> ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej w celu umożliwienia dostosowania systemów informatycznych instytucji publicznych, które zgodnie z ustawą będą egzekwować wywiązywanie się z zobowiązań publicznoprawnych przedsiębiorstwa w spadku.	Niezrealizowany	Zgodnie z art. 135 ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej przepisy tej ustawy, co do zasady, wejdą w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia (tj. 25 listopada 2018 r.). Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że niektóre instytucje (np. ZUS, banki) w procesie opiniowania projektu ustawy sygnalizowały, że potrzebować będą więcej czasu na dostosowanie swoich systemów informatycznych do obowiązków wynikających z nowych przepisów (w przypadku ZUS – co najmniej 12 miesięcy). Wniosek nieaktualny. Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej weszła w życie, co do zasady, w dniu 25 listopada 2018 r. W związku z tym wniosek przedstawiony w informacji o wynikach kontroli stał się bezprzedmiotowy.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
87.	Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) P/17/074	Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz. U. Nr 202, poz. 2073).	Wprowadzenie zmiany w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach, polegającej na określeniu modelu ewidencjonowania zabytków dostosowanego do specyfiki zabytków archeologicznych, w tym doprecyzowanie zasad ewidencjonowania tzw. zabytków masowych i zakładania dla nich kart ewidencyjnych.	Niezrealizowany	Obowiązujące przepisy w zasadzie dość precyzyjnie regulują i przypisują zadania związane z ochroną i opieką nad stanowiącymi własność Skarbu Państwa zabytkami archeologicznymi, odkrytymi w związku z realizacją inwestycji budowlanych. Każdy kolejny etap: od odkrycia zabytku, poprzez jego opisanie, wstępne zakonserwowanie, zbadanie i naukowe opracowanie, a następnie przekazanie właściwym służbom konserwatorskim, aż po jego zdeponowanie w muzeum lub innej jednostce organizacyjnej, jest uregulowany w ustawie o ochronie zabytków, ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach i rozporządzeniach wykonawczych. Funkcjonująca praktyka pokazuje jednak, że przepisy te, zwłaszcza w sytuacji rosnącej liczby inwestycji budowlanych i ilości odkrywanego materiału archeologicznego, nie są dostosowane do specyfiki zabytków archeologicznych, w tym tzw. zabytku masowego (który nie posiada legalnej definicji – przez taki zabytek rozumie się z reguły drobne, fragmentaryczne pozostałości naczyń glinianych, polepy, kamieni, kości zwierzęcych, dla których nie jest możliwe ustalenie, do ilu przedmiotów (zwierząt) należą). Ich nieadekwatność powoduje, że nałożone przepisami zadania dotyczące postępowania z zabytkami nie są realizowane przez firmy archeologiczne wykonujące badania, wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz dyrektorów jednostek przyjmujących zabytki w depozyt. Literalne przestrzeganie przepisów skutkowałoby koniecznością ewidencjonowania i tworzenia kart ewidencyjnych np. dla każdego fragmentu ceramiki, co w sytuacji rosnącej liczby zabytków masowych (mierzonych nieraz w tonach) oraz ich niskiej wartości naukowej nie wydaje się zasadne, zwłaszcza że jest to zajęcie bardzo pracochłonne. Ustalenia kontroli potwierdziły, że przepisy dotyczące obowiązkowej ewidencji nie są dostosowane do specyfiki zabytków masowych i ich rosnącej ilości. Na potrzebę określenia modelu ewidencjonowania tych zabytków wskazywali także dyrektorzy kontrolowanych jednostek.
88.	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy (dział: środowisko) P/17/050	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).	Doprecyzowanie art. 404 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z ust. 3 tego artykułu w celu wyeliminowania, stwierdzonych w toku kontroli, rozbieżności w stosowaniu tych przepisów.	Niezrealizowany	Wniosek związany z rozbieżnościami w interpretacji pojęcia „rok poprzedni” i tym samym różnymi metodami obliczania nadwyżki dochodów. W toku kontroli stwierdzono, że występują rozbieżności interpretacyjne w sposobie obliczania nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska (POŚ). Dotyczą one pojęcia „rok poprzedni” w odniesieniu do średniej krajowej dochodów przypadającej na jednego mieszkańca, ogłaszanej corocznie przez Ministra Środowiska stosownie do art. 404 ust. 2 ustawy POŚ. Powyższa kwestia wiąże się z rozstrzygnięciem, czy rok poprzedni oznacza rok poprzedni w stosunku do roku, za który obliczana jest nadwyżka dochodów, czy też rok, dla którego następuje ustalenie średniej krajowej, jest rokiem poprzednim w stosunku do roku, w którym następuje ogłoszenie średniej krajowej, a następnie obliczenie i przekazanie nadwyżki. NIK sformułowała wniosek o doprecyzowanie art. 404 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z ust. 3 tego artykułu w celu wyeliminowania, stwierdzonych w toku kontroli, rozbieżności w stosowaniu tych przepisów.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
89.	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy (dział: środowisko) P/17/050	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).	Wskazanie źródła danych dotyczących liczby mieszkańców powiatu i gminy, przyjmowanej do ustalenia kwoty należnej nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.	Niezrealizowany	Poszczególne powiaty i gminy do obliczeń nadwyżki dochodów wykorzystywały dane dotyczące liczby mieszkańców, pochodzące z różnych źródeł – dane z ewidencji ludności w poszczególnych gminach lub informacje publikowane przez Główny Urząd Statystyczny. W ocenie NIK przyczyną takiego stanu rzeczy był brak jednoznacznego wskazania w przepisach ustawy POŚ źródła danych o liczbie ludności, które wykorzystywane powinny być przez jednostki naliczające opłatę.
90.	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, środowisko) P/17/050	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).	Ewentualne rozszerzenie katalogu zadań, które mogą być finansowane przez powiaty i gminy ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (art. 403 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska), o przedsięwzięcia związane z ochroną i przywracaniem chronionych gatunków roślin lub zwierząt (działania o charakterze lokalnym, mające na celu m.in. ochronę i wzrost populacji pszczoł i bocianów), a także o przedsięwzięcia związane z utrzymaniem i zachowaniem parków oraz ogrodów będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.	Niezrealizowany	W toku kontroli stwierdzono przypadek dokonania wydatku na zadanie niebędące w kompetencji jednostki (tj. naprawę bocianiego gniazda), co jak należy jednak zauważyć, stanowiło marginalną część wydatkowanych przez tę jednostkę środków. Za niezgodne z obowiązującymi przepisami NIK uznała także finansowanie przez powiaty i gminy ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zadań związanych z utrzymaniem i zachowaniem parków i ogrodów, będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
91.	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy (dział: finanse publiczne, środowisko) P/17/050	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).	Zapewnienie wykorzystania w latach następnych niewydatkowanych w danym roku budżetowym środków, pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, pomimo wynikającej z ustawy o finansach publicznych zasady roczności budżetu.	Niezrealizowany	W toku kontroli stwierdzono, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, niewykorzystane w danym roku, wykorzystują w latach następnych na inne cele przy aprobacie Ministerstwa Środowiska i regionalnych izb obrachunkowych. Działania te są niezgodne z obowiązującymi przepisami.
92.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: instytucje finansowe) P/17/111	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz. U. poz. 1925, ze zm.).	Ustawowe wyeliminowanie skutków pobierania przez banki od konsumentów korzystających z mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym nienależnych świadczeń z tytułu stosowania w umowach klauzul abuzywnych.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	Brak takiego rozwiązania w istocie oznaczać będzie, że państwo, mimo że nie chroniło aktywnie obywateli, także w przypadku dochodzenia roszczeń pozostawia słabszą stronę stosunku prawnego, jaką są konsumenci, bez znaczącego wsparcia. Droga uzyskania prawomocnego wyroku sądowego jest kosztowna, długotrwała, trudna merytorycznie i obciążona ryzykiem niepowodzenia. Rozwiązanie ustawowe powinno być wdrożone po rozstrzygnięciu przez Sąd Najwyższy rozbieżności dotyczących zakresu i skutków abuzywności występujących w umowach KORW. Powinno być ono dobrowolne dla kredytobiorców. Zwrot środków powinien być rozłożony w czasie, aby ograniczyć negatywny wpływ obciążeń na sytuację ekonomiczną banków. Jako przeszkoda dla takiego rozwiązania jest podnoszona wielość rozwiązań zastosowanych w umowach. Nie była ona jednak przeszkodą dla wprowadzenia analogicznego rozwiązania np. na Węgrzech.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
93.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: instytucje finansowe) P/17/111	Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 298).	Doprecyzowanie zadań i uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony uczestników rynku finansowego bądź taka redefinicja celów, by mogły być one skutecznie realizowane przy obecnych uprawnieniach.	Niezrealizowany	Zdaniem NIK negatywny wpływ na skuteczność ochrony konsumentów miały niedookreślone kompetencje KNF w dziedzinie ochrony interesów uczestników rynku finansowego. Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym nałożyła na KNF zadania w tym zakresie, ale nie wyposażyła w skuteczne narzędzia do realizacji tych zadań. Przeciwnie, zgodnie z art. 138 ust. 7 ustawy – Prawo bankowe, środki podejmowane w ramach nadzoru bankowego nie mogły naruszać umów zawartych przez banki. Z tego względu, mimo że UKNF najszybciej zidentyfikował zagrożenia wynikające z kredytów objętych ryzykiem walutowym (KORW), działania KNF były ostrożne i ograniczone. Miały w szczególności charakter niewiążących wytycznych, stopniowo zaostrzanych, i nie odnosiły się do umów już zawartych. NIK stoi na stanowisku, iż brak jednoznacznego wskazania w przepisach narzędzi, jakie KNF może wykorzystywać w celu realizacji zadania określonego w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. ochrony uczestników rynku finansowego, powoduje, że działania tego organu są ograniczone, a ich skuteczność uzależniona jest od woli podmiotów nadzorowanych. Uprawnienia wymienione w ustawie – Prawo bankowe odnoszą się przede wszystkim do sprawowania przez KNF nadzoru ostrożnościowego, a nie ochrony uczestników rynku.
94.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: instytucje finansowe) P/17/111	Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.).	Wprowadzenie osobistej odpowiedzialności zarządzających instytucjami finansowymi za naruszenie przepisów z zakresu ochrony konsumentów.	Zrealizowany w pełni	Dotychczas obowiązujące przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwalały Prezesowi UOKiK na nałożenie kar pieniężnych za naruszenie zakazów stosowania we wzorcach umów klauzul abuzywnych oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyłącznie na przedsiębiorcę. Dotychczasowa praktyka prowadziła do tego, że kary te nie pełniły skutecznie funkcji prewencyjnej. Zdaniem NIK wiązało się to z brakiem odpowiedzialności osobistej zarządzających m.in. instytucjami finansowymi za naruszenie przepisów chroniących konsumentów. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243) wprowadza m.in. zmiany w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez dodanie art. 106b, który umożliwia nakładanie przez Prezesa UOKiK na osoby zarządzające (tj. kierujących przedsiębiorstwem, w szczególności osoby pełniące funkcje kierownicze lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy) kar pieniężnych za naruszenie przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 23a lub 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych lub zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów).

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
95.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: sprawiedliwość) P/17/111	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.).	Ukształtowanie zasad postępowania cywilnego i mechanizmów ułatwiających konsumentom dochodzenie roszczeń.	Niezrealizowany	Zdaniem NIK zasadny jest postulat, zgłoszony przez Prezesa UOKiK, wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego postępowania odrębnego w sprawach konsumenckich, np. na wzór postępowania w sprawach pracy, wzmacniającego pozycję słabszej strony stosunku umownego. Istotnym elementem postępowania konsumenckiego powinna być większa aktywność sądu, choćby w zakresie postępowania dowodowego, czy też obowiązek badania przez sąd kwestii stosowania klauzul abuzywnych lub nieuczciwych praktyk rynkowych na każdym etapie postępowania, niezależnie od podstawy prawnej roszczenia lub obrony procesowej podejmowanej przez konsumenta. Przyczyniłoby się to do wyrównania aktualnie istniejących dysproporcji między przedsiębiorcą a konsumentem na etapie postępowania sądowego.
96.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: sprawiedliwość) P/17/111	Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 573).	Wprowadzenie usprawnień w dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym.	Niezrealizowany	W sytuacji kiedy pozwy grupowe obejmują dziesiątki, a nawet tysiące identycznych umów zawieranych według jednego wzorca stosowanego przez przedsiębiorcę, brak indywidualnego uzgodnienia wydaje się oczywisty, jednak przydatne byłyby ustawowe rozwiązania uprawniające sąd w sprawach konsumenckich do ograniczenia postępowania dowodowego do dowodów z dokumentów. Dostrzeżono również potrzebę wprowadzenia do postępowania grupowego instytucji pozwalającej uzyskać od przeciwnika procesowego dowody znajdujące się w jego posiadaniu. Taka regulacja byłaby szczególnie przydatna w postępowaniach o ochronę konsumentów przeciwko instytucjom finansowym, które posiadają pełną dokumentację związaną z realizacją umów, a konsumenci nie mają do nich dostępu bądź też za udostępnienie dokumentów archiwalnych instytucje finansowe pobierają wysokie opłaty. Ponadto wskazane jest rozszerzenie kręgu podmiotów, które mogą występować jako reprezentanci grupy. Ustawowego rozwiązania wymaga także kwestia kosztów procesowych. Z jednej strony przegrywający sprawę rzecznik konsumentów pełniący rolę reprezentanta grupy może zostać zobowiązany do zwrotu kosztów procesu stronie pozwanej, chociaż rozsądne wydawałoby się obciążenie kosztami osób bezpośrednio zainteresowanych, czyli członków grupy. Z drugiej strony w wygranych przez grupę procesach zdarzało się, że zwrot kosztów zasądzono na rzecz rzecznika konsumentów, chociaż wydatki faktycznie ponieśli członkowie grupy.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
97.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: sprawiedliwość) P/17/111	Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344, ze zm.).	Wprowadzenie usprawnień i udogodnień dla konsumentów w postępowaniu upadłościowym.	Niezrealizowany	Analiza funkcjonowania upadłości konsumenckiej wskazuje w szczególności na potrzebę usprawnienia tych postępowań w celu ograniczenia czasu ich trwania, ułatwienia możliwości skorzystania i zmniejszenia dolegliwości dla konsumenta. Zdaniem NIK zasadne jest rozważenie następujących postulatów: – umożliwienia upadłemu konsumentowi w określonych przypadkach, o ile jego niewypłacalność nie została spowodowana niedochowaniem należytej staranności przy prowadzeniu działalności gospodarczej, prowadzenia za zgodą sędziego-komisarza przynoszącej dochód działalności gospodarczej w celu zaspokojenia bieżących potrzeb, po wykazaniu, że będzie to korzystne także dla wierzycieli; – umożliwienia zaliczenia na poczet trzyletniego okresu planu spłaty czasu trwania postępowania upadłościowego wykraczającego poza ustawowo przyjęty czas maksymalny (na przykład jednego roku); – rozszerzenia zadań miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów o kompetencje do sporządzania i wnoszenia wniosków o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej oraz do udziału w toku postępowania upadłościowego w celu umożliwienia wsparcia konsumentów. Zasadne jest także rozważenie przeniesienia spraw upadłości konsumenckich do wydziałów cywilnych sądów rejonowych. Pozwoliłoby to na rozłożenie pracy na większą liczbę sędziów i wykorzystanie ich doświadczenia w orzekaniu w sprawach związanych z problemami osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz zmniejszenie odległości konsumenta do sądu.
98.	Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym (dział: instytucje finansowe) P/17/111	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1925, ze zm.).	Wyeliminowanie lub ograniczenie zagrożeń, wynikających z ekspozycji obywateli na ryzyko walutowe, z uwzględnieniem podziału tego ryzyka między banki i kredytobiorców.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	Zdaniem NIK jeśli systemowo nie zostanie stwierdzona nieważność umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym lub klauzul waloryzacyjnych kursem walut obcych ustalany jednostronnie przez bank, to wskazane jest ustawowe wyeliminowanie lub ograniczenie zagrożeń, wynikających z ekspozycji obywateli na ryzyko walutowe, z uwzględnieniem podziału tego ryzyka między banki i kredytobiorców. NIK podziela stanowisko Komitetu Stabilności Finansowej, że optymalnym rozwiązaniem byłaby zamiana kredytów objętych ryzykiem walutowym na kredyty złotowe na zasadzie pełnej dobrowolności obu stron. Niezbędne do tego jest jednak stworzenie skutecznych zachęt dla banków, by zaoferowały warunki akceptowalne dla kredytobiorców, oraz wskazanie obu stronom, jakie z tych zachęt wynika pole do negocjacji warunków zamiany kredytów. W przypadku niepowodzenia koncepcji dobrowolnej zamiany objętych ryzykiem kredytów walutowych na kredyty złotowe powinno zostać rozważone ustawowe ograniczenie ryzyka walutowego lub jego podział między banki i kredytobiorców, np. poprzez ustalenie górnego pułapu ekspozycji kredytobiorców na ryzyko kursowe.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
99.	Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych (dział: rolnictwo, środowisko) P/17/051	Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2018 r. poz. 711, ze zm.).	Podjęcie działań w celu określenia w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego prawa dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.	Niezrealizowany	Uprawnienie wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, jest niezbędne dla racjonalnego współdziałania przez te jednostki w realizacji zadań wynikających z programu działań mającego na celu zmniejszenie na obszarze całego kraju zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.
100.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (dział: środowisko) P/17/078	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).	Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy POŚ zapisów zapewniających wykorzystanie wyników modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu (prowadzonego na potrzeby dokonywania ocen jakości powietrza) i zgromadzonych danych w toku tego procesu także w ramach tworzenia modeli emisyjnych przez podmioty zewnętrzne, opracowujące POP na zlecenie poszczególnych samorządów województw.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
101.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (dział: środowisko) P/17/078	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851).	Wyeliminowanie dualizmu prawnego, skutkującego różnymi zasadami stosowania przepisów odnoszących się do możliwości pobierania opłaty miejscowej i doprowadzenie do stanu, w którym opłata ta będzie pobierana tylko w miejscowościach, w których zostały dotrzymane standardy jakości powietrza, tak jak wynika to ze stosownego rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
102.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (dział: środowisko) P/17/078	Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1028).	Zmiana rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych poprzez: – ustanowienie obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających ocenę prawidłowości, wydajności i skuteczności podejmowanych działań naprawczych w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, m.in. poprzez ustalenie adekwatnych wskaźników, w tym wymaganych	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			do osiągnięcia efektów ekologicznych, jak również okresów pośrednich i przewidzianych dla nich rezultatów podejmowanych działań; – ustanowienie jednolitych standardów sporządzania POP, w szczególności określenie metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym ustalenie sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji – rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru, a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych.		
103.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (dział: energia, środowisko) P/17/078	Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 1890).	Zweryfikowanie założeń projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, w szczególności pod względem zaproponowanych poziomów zawartości popiołów, siarki oraz wilgoci, w celu rzeczywistego zapewnienia ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza oraz określenie w projekcie rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla (tabela 5, 6 projektu rozporządzenia) w celu wyeliminowania ze sprzedaży paliw o najgorszej jakości, w tym mulów i flotokonzentratów.	Zrealizowany częściowo	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
104.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (dział: gospodarka, środowisko) P/17/078	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 1690).	Jak najszybsze dokończenie prac nad nowelizacją rozporządzenia regulującego wymogi dla kotłów na paliwa stałe, zmierzającą do objęcia tymi przepisami również kotłów wykorzystywanych do wytwarzania ciepła wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej oraz kotłów na biomasę nieдрzewną.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
105.	System awansu zawodowego nauczycieli (dział: oświata i wychowanie) P/17/027	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz. U. poz. 1574).	Wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez organ powołujący komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy protokolań spoza składu komisji, odpowiedzialnego za prawidłowe sporządzenie protokołu z przebiegu pracy komisji.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
106.	Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP (dział: sprawy zagraniczne) P/17/098	Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1272, ze zm.), (w związku z uzasadnieniem wniosku właściwym przepisem, którego dotyczy wniosek jest art. 13 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka).	Podjęcie działań zmierzających do dostosowania treści wzoru wniosku o przyznanie Karty Polaka lub przedłużenie jej ważności, w zakresie obowiązku podawania informacji o obywatelstwie przodków wnioskodawców ubiegających się o przedłużenie ważności Karty, stosownie do wymogów art. 13 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka.	Niezrealizowany	
107.	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (dział: energia) P/17/022	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).	Dokonania zmian w ustawie – Prawo energetyczne celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy. a. Dodanie przepisu stanowiącego, iż w przypadku konsumenta okres obowiązywania umowy, o której mowa w art. 4j ust. 3a uPe (tj. umowy zawartej na czas oznaczony, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza odbiorcy paliwa gazowe lub energię), nie może być dłuższy niż 24 miesiące. Dodatkowo sprzedawca zapewnia odbiorcy będącemu konsumentem możliwość zawarcia umowy, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza odbiorcy paliwa gazowe lub energię również na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.	Niezrealizowany	
108.	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (dział: energia) P/17/022	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).	Dokonania zmian w ustawie – Prawo energetyczne celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy. b. Wskazanie, iż w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży paliwa gazowego lub energii na czas oznaczony, przewidującej przyznanie odbiorcy ulgi lub świadczenie sprzedaży na warunkach korzystniejszych niż w przypadku umowy zawieranej na czas nieoznaczony (dalej: wysokość korzyści odbiorcy), wysokość roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego (obejmującego całość kosztów i odszkodowań, o których mowa w art. 4j ust. 3a uPe) nie może przekroczyć wartości wysokości korzyści wykorzystanej przez odbiorcę. Powyższe roszczenie nie przysługuje przedsiębiorstwu energetycznemu także w przypadku rozwiązania przez konsumenta umowy przed rozpoczęciem sprzedaży paliwa gazowego lub energii.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
109.	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (dział: energia) P/17/022	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).	Dokonania zmian w ustawie – Prawo energetyczne celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy. Wprowadzenie zakazu zawierania umów na sprzedaż paliwa gazowego lub energii poza lokalem przedsiębiorstwa energetycznego lub na odległość, z zastrzeżeniem, iż umowa taka może zostać zawarta poza lokalem przedsiębiorstwa energetycznego lub na odległość w przypadku, gdy oferta jej zawarcia została przedstawiona odbiorcy przez przedsiębiorstwo energetyczne na żądanie odbiorcy i odbiorca zażądał takiego sposobu zawarcia umowy, przy czym zawarcie umowy w ten sposób nie mogłoby mieć miejsca wcześniej niż po upływie 48 godzin od przedstawienia oferty przez przedsiębiorstwo energetyczne i przekazania odbiorcy w formie umożliwiającej wielokrotne odtworzenie informacji, o których mowa w art. 12 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta.	Niezrealizowany	
110.	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (dział: energia) P/17/022	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).	Zmiana treści art. 31c ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne poprzez nadanie mu brzmienia, iż obsługę organizacyjną i merytoryczną Koordynatora zapewnia URE, jak również dodanie przepisu przyznającego Koordynatorowi uprawnienia do występowania do Prezesa URE o przedstawienie stanowiska w kwestiach stanowiących przedmiot zadań Prezesa URE.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
111.	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (dział: energia) P/17/022	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).	Dokonanie zmian w ustawie – Prawo energetyczne celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy. d. Wprowadzenie w katalogu kar zawartym w art. 56 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne dodatkowej przesłanki nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstwo energetyczne – związanej z nieprzestrzeganiem obowiązków określonych w art. 8, 12, 14 i 15 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta. Wskazanie, iż odpowiedzialności przedsiębiorstwa energetycznego z powyższego tytułu nie znosi posługiwanie się przez przedsiębiorstwo energetyczne innym przedsiębiorcą, który działając w imieniu i na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego, nie dochował powyższych obowiązków ustawowych.	Niezrealizowany	
112.	Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych (dział: administracja publiczna, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, sprawy wewnętrzne, zdrowie) P/17/094	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719).	Doprecyzowanie przepisów regulujących zasady ewakuacji z obiektów użyteczności publicznej, tj. § 6 ust. 1 i § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, tak aby wynikał z nich wprost obowiązek zapewnienia warunków i organizacji ewakuacji osób o ograniczonej sprawności, z uwzględnieniem specyfiki rodzaju i stopnia różnych niepełnosprawności, adekwatnie do istniejących w obiekcie rozwiązań przestrzenno-budowlanych, technologicznych, technicznych i jego wyposażenia.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
113.	Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych (dział: <i>administracja publiczna, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka, informatyzacja, środowisko, transport, zdrowie</i>) P/17/094	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) (rekomendowane działania o charakterze systemowym wymagają także zmian w innych regulacjach prawnych, w tym: – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2015 r. poz. 1422, ze zm.); – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, ze zm.); – 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); – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.); – rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.) pod kątem uwzględniania w procesie projektowania zasad projektowania uniwersalnego, a w tym zasięgania opinii/uzgodnień specjalistów z tego zakresu).	Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań, które zapewnią wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych obowiązku stosowania zasady uniwersalnego projektowania produktów, środowiska, programów i usług zgodnie z ogólnym obowiązkiem ujętym w art. 4 ust. 1 lit. a oraz lit. f Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i definicją uniwersalnego projektowania zawartą w art. 2 tej Konwencji.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
114.	Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych (dział: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne) P/18/091	Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1870) (rekomendowana zmiana dotyczy również ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym – Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).	Minister właściwy w sprawach wewnętrznych powinien podjąć działania, które zapewnią wprowadzenie możliwości odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej i biegu ulicznego w sytuacji przekroczenia terminów przewidzianych na złożenie wniosków o wydanie zezwolenia, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i art. 65b ust. 1 prawa o ruchu drogowym.	Niezrealizowany	
115.	Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych (dział: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne) P/18/091	Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1870).	Minister właściwy w sprawach wewnętrznych powinien podjąć działania, które zapewnią doprecyzowanie regulacji dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu na imprezach masowych, poprzez dodanie – do katalogu przesłanek odmowy wydania zezwolenia (art. 29 ust. 4 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych) przypadku niepodania we wniosku i nieuzupełnienia jego braków w zakresie informacji o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w którym będą sprzedawane, podawane lub spożywane napoje alkoholowe (art. 8a ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).	Niezrealizowany	
116.	Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych (dział: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne) P/18/091	Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1870) (proponowana zmiana dotyczy również ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm. – art. 18 ¹ ust. 1 in fine w zw. z art. 18 ust. 3 pkt 1 – a contrario).	Minister właściwy w sprawach wewnętrznych powinien podjąć działania, które zapewnią uporządkowanie regulacji ujętych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych oraz w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dotyczących dopuszczalnej zawartości alkoholu określonej w jednorazowych zezwoleniach na jego sprzedaż podczas imprez masowych.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
117.	Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych (dział: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne) P/18/091	Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1870) (proponowana zmiana dotyczy także ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).	NIK wnosi o rozważenie zamieszczenia w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych – a także analogicznie w prawie o ruchu drogowym, odnośnie do biegów ulicznych – obowiązku dokonywania udokumentowanych analiz przebiegu imprez, w celu utworzenia na tej podstawie ogólnokrajowego systemu monitorowania, obliczonego na kompleksowe eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości (w znacznie szerszym zakresie, niż dotychczas regulują to przepisy rozdziału 7 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).	Niezrealizowany	
118.	Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” (dział: administracja publiczna, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka) P/18/092	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).	Ustalenia kontroli wskazują, że aktualny pozostaje wniosek do Ministra Infrastruktury (dawniej Minister Infrastruktury i Rozwoju), sformułowany po przeprowadzonych kontrolach w latach 2009, 2013 i 2017, w którym NIK zwraca się o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784) zmiany polegającej na jednoznacznym określeniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.	Niezrealizowany	
119.	Rozwój średnich i małych portów morskich (dział: gospodarka morska) P/17/067	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1933).	Zainicjowanie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zmian przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich w zakresie zwiększenia możliwości pozyskiwania środków finansowych przez podmioty zarządzające średnimi i małymi portami m.in. poprzez dopuszczenie: – prowadzenia przez nie działalności gospodarczej także w innym zakresie, niż wskazany w art. 7 ust. 2 tej ustawy; – możliwości dofinansowania ze środków budżetu państwa utrzymania ich infrastruktury portowej.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani 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 <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
120.	Rozwój średnich i małych portów morskich (dział: gospodarka morska) P/17/067	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1933).	Zainicjowanie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zmian przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich w zakresie zabezpieczenia trwałości funkcji portowych nieruchomości położonych w granicach portów poprzez wprowadzenie obowiązku opiniowania przez podmioty zarządzające portami projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących terenów w granicach portów oraz transakcji zbycia nieruchomości położonych na terenach portowych.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku TK.
121.	Barierę prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce (dział: gospodarka) P/18/072	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1629).	Kontynuowanie działań mających na celu wprowadzenie do polskiego systemu prawnego rozwiązań pozwalających na przekazanie przedsiębiorstwa zmarłej osoby fizycznej następcy prawnemu, bez konieczności uruchomienia własnej działalności gospodarczej.	Niezrealizowany	Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (jedną z najważniejszych w opinii środowiska firm rodzinnych), uchwalona w ramach Pakietu 100 zmian dla firm, rozwiązuje wiele problemów następców prawnych zmarłych przedsiębiorców i umożliwia im kontynuowanie działalności gospodarczej do czasu ostatecznego uregulowania spraw spadkowych (działu spadku), poprzez możliwość ustanowienia zarządcy sukcesyjnego. Ustawa ta nie przewiduje jednak rozwiązań pozwalających przekazać przedsiębiorstwo jego następcy prawnemu. Przedsiębiorstwo z chwilą wygaśnięcia tego zarządu przestaje istnieć, a następcą prawny mający zamiar kontynuowania działalności gospodarczej musi uruchomić własne przedsiębiorstwo, co najwyżej z wykorzystaniem majątku przedsiębiorstwa zmarłego. Oznacza to w konsekwencji, że ustawa likwidację przedsiębiorstwa zmarłego przesuwając jedynie w czasie. Istotnym utrudnieniem dla prowadzenia działalności gospodarczej przez następcę prawnego w tej sytuacji może być również niemożność wykorzystania w pełni wypracowanego potencjału przedsiębiorstwa przed śmiercią przedsiębiorcy, wyrażającego się m.in. w pozycji rynkowej przedsiębiorstwa, jego renomy oraz istniejących kontaktów biznesowych. Zwrócenia uwagi wymaga też, że takie ograniczenia zostały zidentyfikowane przez ministra właściwego ds. gospodarki na etapie diagnozowania problemów sukcesji przedsiębiorstwa osoby fizycznej.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
122.	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka z dysfunkcjami (dział: oświata i wychowanie) P/18/071	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.).	Przygotowanie nowelizacji ustawy Prawo oświatowe, polegającej na wprowadzeniu obowiązku respektowania przez dyrektorów szkół i innych placówek zaleceń opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dzieci.	Niezrealizowany	Wyniki kontroli wykazały występowanie trudności w zachowaniu spójności oddziaływań terapeutycznych realizowanych w różnych placówkach oświatowych w przypadku dzieci, które realizowały wczesne wspomaganie rozwoju w innych placówkach niż placówki wychowania przedszkolnego i jednocześnie uczęszczały do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach lub innych form wychowania przedszkolnego (w przepisach oświatowych brak jest wymogu respektowania zaleceń zawartych w opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju w placówkach wychowania przedszkolnego, do których uczęszczają dzieci z dysfunkcjami). Wprowadzenie obowiązku przestrzegania zaleceń opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dzieci przyczyni się do poprawienia komunikacji między terapeutami zajmującymi się dzieckiem w różnych placówkach oraz zapobiegnie przenoszeniu przez rodziców realizacji wczesnego wspomagania rozwoju do placówek wychowania przedszkolnego, co zaburza ciągłość terapii. Z ustaleń kontroli wynika, że rodzice podejmowali takie działania w sytuacji, gdy pojawiały się trudności w zapewnieniu dziecku odpowiednich warunków wychowania przedszkolnego, a poradnia nie znajdowała podstaw do wydania dla dziecka orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego (dyrektor placówki oświatowej odpowiada za realizację zawartych w orzeczeniach zaleceń, zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 10 ustawy – Prawo oświatowe).
123.	Zapewnienie stabilności sektora bankowego (dział: instytucje finansowe) P/17/014	Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1934, ze zm.).	Rozważenie ewentualnych działań legislacyjnych w celu zmiany art. 46 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, poprzez sprecyzowanie zasad dokonywania przeglądu adekwatności nałożonych wskaźników bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym.	Niezrealizowany	NIK oceniła pozytywnie realizację przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd zadań wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym w zakresie dotyczącym sektora bankowego, ale zwróciła uwagę na wydłużenie okresu prowadzenia w 2017 r. postępowań związanych z przeglądem adekwatności nałożonych wskaźników bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym. Wynikało to ze skomplikowanego stanu faktycznego i prawnego, ponieważ przepisy ww. ustawy nie precyzują jasno zasad przeprowadzania przeglądu adekwatności wskaźników. Zdaniem NIK wskazane jest podjęcie działań legislacyjnych przez Ministra Finansów w celu dokonania zmian w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, które wyeliminują problemy związane z postępowaniami w zakresie przeglądu adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
124.	Zapewnienie stabilności sektora bankowego (dział: instytucje finansowe) P/17/014	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.).	Rozważenie ewentualnych działań legislacyjnych w celu wprowadzenia dodatkowych przepisów umożliwiających Komisji Nadzoru Finansowego oddziaływanie dyscyplinujące na kuratorów (np. w postaci konsekwencji finansowych), poprzedzające ich ewentualne odwołanie, celem zapewnienia skuteczności i efektywności wdrażania programów postępowania naprawczego i planów naprawy przez bank.	Niezrealizowany	Na dzień 30 czerwca 2017 r. siedem banków komercyjnych i 43 banki z sektora bankowości spółdzielczej realizowały program postępowania naprawczego. Do nadzorowania realizacji tych programów w dwóch bankach spółdzielczych i w jednym banku zrzeszającym ustanowieni byli kuratorzy. NIK oceniła, że KNF nie podjęła działań w celu zapewnienia przez kuratorów poprawy efektywności wdrażania założeń programu postępowania naprawczego przez dwa banki. UKNF wskazał, że nie dysponuje środkami prawnymi do oddziaływania na kuratorów. Zdaniem NIK, skoro Urząd KNF uznaje, że brak efektów realizacji programu postępowania naprawczego nie jest wystarczającą podstawą do interwencji KNF, to wskazać należy, że obowiązujące przepisy nie służą właściwej realizacji celów nadzoru. Działalność kuratora powinna być oceniana przez pryzmat celu, do jakiego został powołany, a KNF powinna mieć narzędzia, by w razie braków w tym zakresie móc na bieżąco reagować.
125.	Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim (dział: zdrowie) P/17/064	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.).	Podjęcie prac nad zmianą ustawy o działalności leczniczej, tak aby w art. 207 ust. 3 ustawy określono obowiązek, a nie możliwość wystąpienia do właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej z wnioskiem o wydanie opinii o wpływie niespełniania wymagań, o których mowa w art. 22 ust. 1, na bezpieczeństwo pacjentów.	Niezrealizowany	Wniosek nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
126.	Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim (dział: zdrowie) P/17/064	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.).	Podjęcie prac nad zmianą ustawy o działalności leczniczej, tak aby w przepisach prawa określono jednolite zasady wydawania opinii, o których mowa w art. 207 ust. 3 udl przez organy państwowej inspekcji sanitarnej, w tym obowiązek wskazywania zaleceń służących wyeliminowaniu stwierdzonego ryzyka i terminu na ich wykonanie.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
127.	Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim (dział: zdrowie) P/17/064	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211, ze zm.).	NIK wnosi o podjęcie działań zmierzających do zmiany obowiązujących przepisów, tj. art. 103 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne w celu zapewnienia aptekom możliwości przekazywania Inspekcji Weterynaryjnej informacji identyfikujących indywidualnego pacjenta, lekarza lub świadczeniodawcę bez konsekwencji w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
128.	Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018 (dział: rolnictwo) P/18/080	NIK wnioskowała (bez wskazywania aktu prawnego) na potrzebę umożliwienia systematycznego przyznawania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym Lokalnym Grupom Działania (LGD), które prawidłowo realizują umowy o warunkach i sposobie realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju i umowy o przyznaniu pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, a opóźnienia w realizacji wskaźników osiągnięcia celu operacji lub mierników postępu wynikają z przyczyn niezależnych od LGD.	Podjęcie działań legislacyjnych w celu umożliwienia systematycznego przyznawania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym Lokalnym Grupom Działania (LGD), które prawidłowo realizują umowy ramowe i umowy wspierające, a opóźnienia w realizacji wskaźników osiągnięcia celu operacji lub mierników postępu wynikają z przyczyn niezależnych od LGD.	Zrealizowany w pełni	Dokonana przez MRIRW zmiana sposobu ustalenia wysokości pośrednich transz pomocy, wypłacanych LGD w ramach poddziałania 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji pozwoli wyeliminować zdiagnozowane w trakcie kontroli ryzyko obniżenia przyznanego dla LGD wsparcia na realizację LSR oraz zaprzestania przez niektóre LGD ich wykonywania.
129.	Nadzór nad obrotem i stosowaniem produktów zawierających substancje anaboliczne, hormonalne, odurzające i psychotropowe w leczeniu zwierząt, w tym towarzyszących (dział: rolnictwo) P/17/100	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1557).	NIK wnosi o podjęcie działań zmierzających do zmiany obowiązujących przepisów, tj. zapewnienia spójności zadań Inspekcji Weterynaryjnej określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. e ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tj. sprawowanie nadzoru nad ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych) oraz w art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tj. sprawowanie nadzoru nad stosowaniem produktów leczniczych weterynaryjnych) oraz dostosowanie przepisów wykonawczych w powyższym zakresie.	Niezrealizowany	
130.	Efektywność świadczenia usług rynku pracy (dział: praca) P/18/079	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.).	Zmodyfikowanie lub rezygnacja z form aktywizacji, które są stosowane przez powiatowe urzędy pracy w niewielkim zakresie, tj. z grantu na telepracę (8 osób korzystających z tej formy w latach 2014-2018), ze świadczeń aktywizacyjnych (346 osób) oraz refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób do 30. roku życia (728 osób).	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
131.	Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów (dział: zdrowie) P/18/057	Rozporządzenie winno być wydane na podstawie art. 67k ust. 11 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2017 r. poz. 1318, ze zm.), a także winna być dokonana nowelizacja art. 67d ust. 5 wskazanej ustawy.	1). Określenie, w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 67k ust. 11 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2017 r. poz. 1318, ze zm.), w sposób jasny i zrozumiały dla osób nieposiadających profesjonalnego przygotowania, minimalnych i maksymalnych kwot świadczenia dla poszczególnych rodzajów zdarzeń medycznych (np. uszkodzenie wzroku minimum-maksimum; zakażenie minimum-maksimum; uszkodzenie organu wewnętrznego minimum- maksimum). Poziom szczegółowości taryfikatora winien być tak określony, aby każdy pacjent, znając charakter zdarzenia medycznego, mógł z łatwością ustalić, jaką kwotę może uzyskać. W tak określony taryfikator można wpisać reguły rewaloryzacyjne. Ponadto komisja winna być zobowiązana do ustalenia i wskazania w orzeczeniu okoliczności oraz następstw zdarzenia medycznego wskazanych w rozporządzeniu, które winny być wzięte pod uwagę przez szpital przy ostatecznym określeniu proponowanej kwoty odszkodowania lub zadośćuczynienia. 2) NIK postuluje również nowelizację art. 67 d ust. 5 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2017 r. poz. 1318, ze zm.) zgodnie z którą wprowadzono by możliwość uzupełnienia wniosku przez wnioskodawców z uwagi na ich niekompletność. Zważywszy na uproszczony charakter postępowania byłoby to, zdaniem NIK, pożądane i umożliwiło dalsze procedowanie.	Niezrealizowany	Minister w swoim stanowisku do informacji o wynikach kontroli podkreślił, że obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu oraz warunków ustalania wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego nie zawiera mechanizmu sankcjonowania prawidłowości stosowania przepisów tego rozporządzenia.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
132.	Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności (dział: rolnictwo, rynki rolne, zdrowie) P/18/082	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r. poz. 1541). (Wniosek dotyczy także ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2164, ze zm.). Uwzględnienie wniosku wymagałoby także zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 29, ze zm.).	Podjęcie działań legislacyjnych w zakresie zmian etykietowania produktów spożywczych, zawierających substancje dodatkowe, w kwestii wykazania rzeczywistego poziomu dodatku w danym produkcie, z jednoczesnym odniesieniem do maksymalnej wartości określonej dla tego dodatku w rozporządzeniu nr 1333/2008 oraz w odniesieniu do akceptowanego dziennego spożycia danej substancji dodatkowej.	Niezrealizowany	
133.	Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności (dział: zdrowie) P/18/082	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r. poz. 1541).	Uregulowanie obowiązku weryfikacji produktów spożywczych z punktu widzenia zasadności wykorzystania substancji dodatkowych.	Niezrealizowany	
134.	Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (dział: gospodarka złożami kopalni, środowisko) P/18/088	Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161).	Wprowadzenie uregulowań pozwalających na zastosowanie sankcji finansowych, o których mowa w art. 28 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), w przypadku niewykonania, w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, również w odniesieniu do gruntów klas IV (a i b) – VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego.	Niezrealizowany	
135.	Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym (dział: zdrowie) P/18/098	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.).	Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK wnosi o wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących określenia standardów prowadzenia leczenia uzdrowiskowego, o jakich mowa w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, aby zapewnić odpowiednią jakość zabiegów wykonywanych w leczeniu uzdrowiskowym.	Niezrealizowany	Weryfikacja wniosku <i>de lege ferenda</i> wskazała, że nadal jest on aktualny, jednakże nie został dotychczas zrealizowany.

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
136.	Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (dział: gospodarka złożami kopalni, środowisko) P/18/088	Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. poz. 1008).	Nalożenie w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. poz. 1008) obowiązku opracowania dokumentacji rekultywacji terenów poeksploatacyjnych w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorców wydobywających kopaliny na podstawie koncesji udzielonej przez starostę.	Niezrealizowany	Postanowienia § 162 ust. 6 rozporządzenia nakładają obowiązek sporządzenia dokumentacji rekultywacji wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców realizujących rekultywację z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego.
137.	Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym (dział: zdrowie) P/18/098	Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 496, ze zm.).	Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK wnosi o wprowadzenie w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, regulacji prawnych, dotyczących określenia warunków przechowywania naturalnych surowców leczniczych.	Niezrealizowany	Weryfikacja wniosku <i>de lege ferenda</i> wskazała, że nadal jest on aktualny, jednakże nie został dotychczas zrealizowany.
138.	Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się (dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) P/18/062	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).	Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań, które zapewnią wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych obowiązku stosowania zasad uniwersalnego projektowania obiektów budowlanych o użyteczności publicznej, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 lit. a oraz lit. f. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i definicją uniwersalnego projektowania, zawartą w art. 2 tej Konwencji.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego i nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Stanowi jednak realizację zapisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.).
139.	Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) P/18/108	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067).	Podjęcie działań legislacyjnych w celu stworzenia jednolitej, spójnej, powszechnie dostępnej elektronicznej bazy danych (rejestr i ewidencja) o zabytkach.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej) Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku <i>de lege ferenda</i>	Stan realizacji wniosku	Uwagi
140.	Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) P/18/108	Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. U. poz. 1674).	Rozważenie podjęcia działań legislacyjnych polegających na dodaniu w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków możliwości złożenia do wojewódzkiego konserwatora zabytków wniosku o udzielenie dotacji celowej, o którym mowa w § 2 pkt 2, z pominięciem terminów określonych w § 5 ust. 1 pkt 2, jeżeli prace przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa albo prace przy zabytku wpisanym do rejestru są wymagane ze względu na uszkodzenie tego zabytku w następstwie: pożaru, wybuchu, wstrząsu sejsmicznego, silnego wiatru, intensywnych opadów atmosferycznych, osuwiska ziemi, powodzi, katastrofy budowlanej lub innego nagłego zdarzenia o podobnym przebiegu, które wystąpiło w okresie 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku.	Niezrealizowany	

^{1/} Stan prawny na dzień 25 stycznia 2019 r.