



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Najwyższa Izba Kontroli
KST-KSH.0320.004/2022
UNK: 30586/22

Druk nr 2346

Warszawa, 14 czerwca 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

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

- Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku,

zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z dnia 8 czerwca 2022 r.

Skupiając się na zagadnieniach o fundamentalnym znaczeniu dla Państwa i obywateli, NIK przeprowadziła 2149 kontroli jednostkowych w 1754 podmiotach, w wyniku których sformułowała 4851 wniosków zmierzających do naprawy stwierdzonych nieprawidłowości. Ustalenia kontroli dały podstawę do przedłożenia 74 wniosków *de lege ferenda*, wskazujących na potrzebę zmian regulacji ustawowych oraz rozporządzeń.

Do organów ścigania złożono 112 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zaś w stosunku do 74 osób skierowano zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych. NIK w kontrolach zwracała szczególną uwagę na transparentność w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 84 tematy kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Informacje z tych

kontroli zostały przedstawione Sejmowi RP i opinii publicznej. Reagując na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach, zgłaszane w trybie skargowym przez obywateli i parlamentarzystów oraz w oparciu o analizę ryzyk, NIK przeprowadziła również 82 kontrole doraźne.

Przekazując *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku* wyrażam przekonanie, że zostanie ono odebrane nie tylko jako informacja o rocznej działalności konstytucyjnie umocowanego organu kontroli państwowej, ale również jako podsumowanie działań państwa w istotnych obszarach jego aktywności.

Z poważaniem

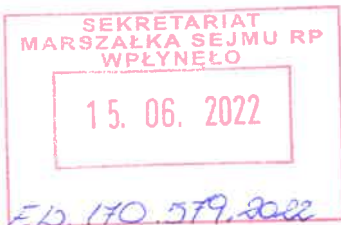
(-) Marian Banaś



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KST-KSH.0320.004/2022
UNK: 30586/22

Warszawa, 15 czerwca 2022 r.



Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

Wzrost Pani Marszałek

Wykonując obowiązek określony w art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam Pani Marszałek *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z dnia 8 czerwca 2022 r.

Skupiając się na zagadnieniach o fundamentalnym znaczeniu dla Państwa i obywateli, NIK przeprowadziła 2149 kontroli jednostkowych w 1754 podmiotach, w wyniku których sformułowała 4851 wniosków zmierzających do naprawy stwierdzonych nieprawidłowości. Ustalenia kontroli dały podstawę do przedłożenia 74 wniosków *de lege ferenda*, wskazujących na potrzebę zmian regulacji ustawowych oraz rozporządzeń.

Do organów ścigania złożono 112 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zaś w stosunku do 74 osób skierowano zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych. NIK w kontrolach zwracała szczególną uwagę na transparentność w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 84 tematy kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Informacje z tych kontroli zostały przedstawione Sejmowi RP i opinii publicznej. Reagując na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach, zgłaszane w trybie skargowym przez obywateli i parlamentarzystów oraz w oparciu o analizę ryzyk, NIK przeprowadziła również 82 kontrole doraźne.

Przekazując *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku* wyrażam przekonanie, że zostanie ono odebrane nie tylko jako informacja o rocznej działalności konstytucyjnie umocowanego organu kontroli państwowej, ale również jako podsumowanie działań państwa w istotnych obszarach jego aktywności.

Marian Banaś
PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Załączniki:

- 2 drukowane egzemplarze *Sprawozdania z działalności NIK w 2021 roku*

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. *SPS-WP 140 32 2022*
Data wpływu *15.06.2022*

SPRAWOZDANIE

Z DZIAŁALNOŚCI

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W 2021 ROKU

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2021 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'M. Banaś', is written over the printed name.

Marian Banaś

Przygotował
Departament Strategii

Niniejsze *Sprawozdanie* prezentuje wyniki działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku 2021. *Sprawozdanie* zostało opracowane przez Departament Strategii na podstawie danych statystycznych zapisanych w systemach elektronicznych NIK.

W infografikach wykorzystano dane i informacje z zasobów własnych Najwyższej Izby Kontroli.

Szanowni Państwo,

Wypełniając konstytucyjny obowiązek, przedkładam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*.

Przekazywanie Sejmowi RP, a także obywatelom wiedzy o stanie Państwa i finansów publicznych, uzyskanej w wyniku przeprowadzonych kontroli, jest jednym z ustawowych zadań NIK. Procesy zachodzące w globalnej gospodarce sprawiają, że dostarczanie organom Państwa oraz obywatelom obiektywnej, rzetelnej, wyczerpującej i aktualnej informacji jest niezbędne. W oparciu o ustalenia z kontroli NIK, przeprowadzanych z zastosowaniem wymienionych w Konstytucji RP i ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, powstał opis realizacji zadań państwa prezentowany w niniejszym *Sprawozdaniu*.

W minionym roku kontrolerzy i pracownicy NIK dokładali szczególnie starań, by mimo utrudnień spowodowanych epidemią COVID-19, efektywnie wypełniać swoje zadania, skutecznie pracować na rzecz sprawnego i gospodarnego zarządzania zasobami publicznymi.

W 2021 roku zrealizowaliśmy niemal 2150 kontroli jednostkowych w ponad 1750 podmiotach – to prawie o 150 kontroli więcej niż w roku poprzednim. NIK sformułowała ponad 300 więcej wniosków pokontrolnych – było ich 4851. Zgłosiliśmy 74 wnioski *de lege ferenda*. O 24% wzrosła liczba rozpatrzonych przez NIK wniosków o kontrole i skarg obywatelskich – w 2021 roku otrzymaliśmy ich ponad 7350. Kwoty wydane z naruszeniem prawa zidentyfikowane przez NIK w 2021 roku to 4,5 mld zł.

W Najwyższej Izbie Kontroli zmodyfikowane zostało podejście do strategii kontrolnej. Realizujemy założenia *Strategii NIK na lata 2021–2024* oraz *Strategii działalności kontrolnej na lata 2021–2024*. Dbamy o to, by nasze kontrole były rzetelne, by dawały prawdziwy obraz rzeczywistości, aby ich ustalenia zwracały uwagę odpowiednich organów na wykryte przez NIK nieprawidłowości.

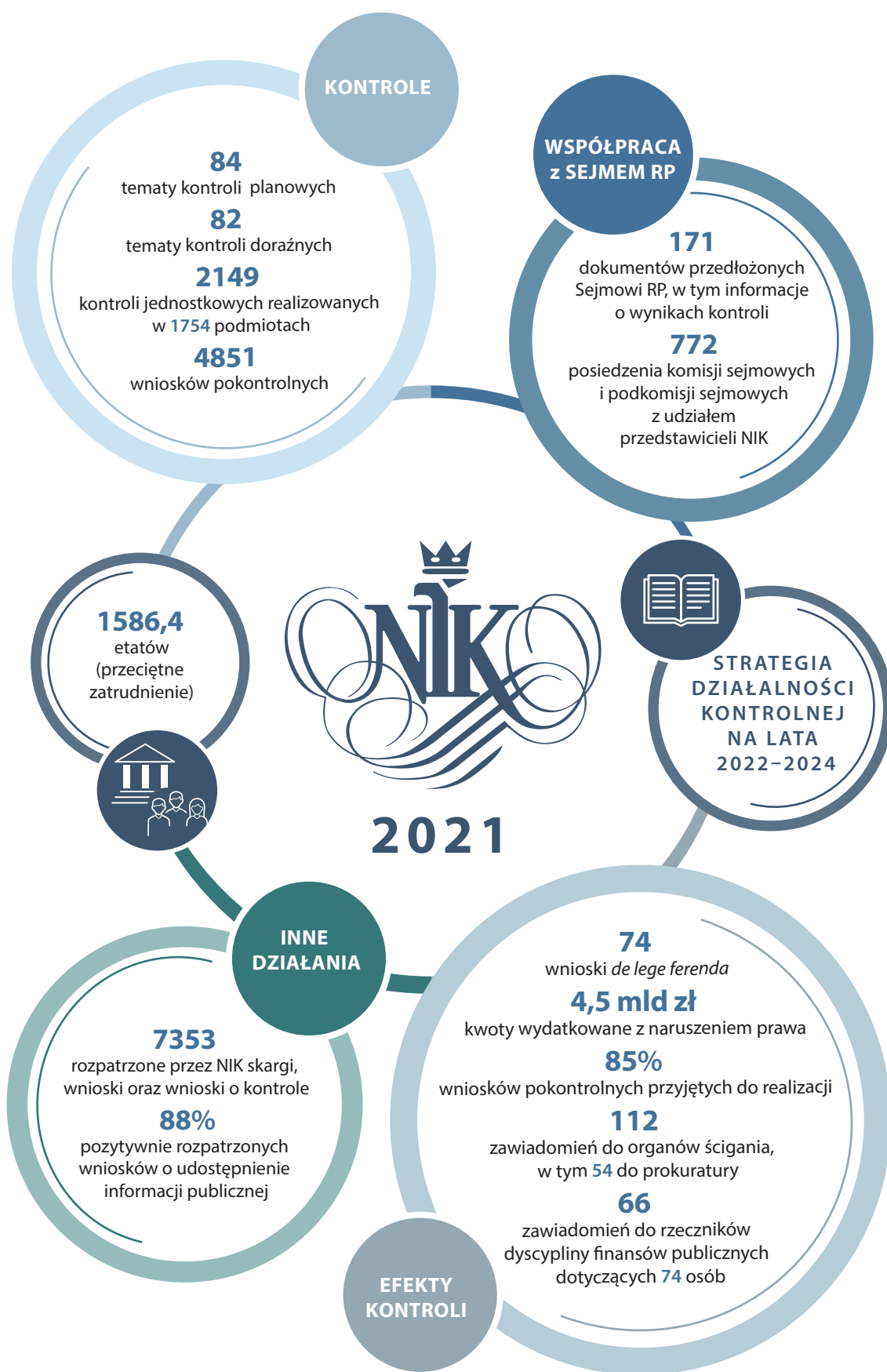
Kontrole realizowane w 2021 roku obejmowały sześć kluczowych obszarów funkcjonowania państwa: zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, zapewnienie stabilności gospodarki i warunków jej rozwoju, bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo, ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia, troska o środowisko i klimat oraz dbałość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe. Ustalenia kontroli NIK w tych obszarach zostały ujęte w prezentowanym *Sprawozdaniu*.

Najwyższa Izba Kontroli jest również aktywna na arenie międzynarodowej. Sprawuje prestiżowe funkcje w strukturach organizacji zrzeszających naczelne organy kontroli w Europie i na świecie. NIK współtworzy standardy kontroli, realizuje kontrole międzynarodowe oraz prowadzi audyty zewnętrzne organizacji międzynarodowych, np. Interpolu, OECD, czy Europejskiej Organizacji Kosmicznej. Kontrolerzy NIK umacniają potencjał instytucjonalny organów kontroli innych państw, np. Jordanii i Palestyny, poprzez realizowanie projektów współpracy bliźniaczej, przyznawanych przez Komisję Europejską w uznaniu dla doświadczenia kontrolerów NIK.

Przedstawiając Sejmowi RP oraz opinii publicznej rezultaty pracy Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku, wyrażam nadzieję, że ustalenia kontroli staną się elementem debaty o stanie Państwa i przyczynią się do jego usprawnienia.



Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

SPRAWOZDANIE
Z DZIAŁALNOŚCI
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
W 2021 ROKU

SPIS TREŚCI

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli	11
1. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli	13
2. Działalność Prezesa NIK	14
3. Organizacja wewnętrzna NIK	15
4. Pracownicy NIK	17
II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK	21
1. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	23
2. Zapewnienie stabilności gospodarki i warunków jej rozwoju	48
3. Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo	78
4. Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia	97
5. Troska o środowisko i klimat	122
6. Dbałość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe	131
III. Działalność kontrolna	147
1. Realizacja tematów kontroli	148
2. Rezultaty kontroli NIK	151
3. Działania w obszarze metodyki kontroli	162
4. Przeciwdziałanie korupcji w świetle wyników kontroli NIK	163
IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem	165
1. Współpraca z Sejmem	166
2. Współpraca z pozostałymi instytucjami państwa	168
3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli	169
4. Strona internetowa i udostępnianie informacji	171
5. Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”	174
V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi	175
1. Kontrole międzynarodowe	177
2. Audyt zewnętrzny organizacji międzynarodowych i projekty współpracy bliźniaczej	178
3. Aktywność w INTOSAI i EUROSAI	180
4. Współpraca w ramach Państw Trójmorza	183
5. Aktywność w Komitecie Kontaktowym prezesów NOK UE i ETO	183
6. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym	184
7. Inne formy współpracy	186
VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021	187
1. Dane ogólne	188
2. Dochody	190
3. Wydatki	191
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków	195
5. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK	202
6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym	203

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1	Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. (P/21/001), przeprowadzonych w roku 2021 u dysponentów części budżetu państwa	208
Załącznik nr 2	Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych i informacji zbiorczych (megainformacji), zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.	211
Załącznik nr 3	Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. lub informacją o wynikach kontroli zatwierdzoną w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.	219

Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

- Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
 - Działalność Prezesa NIK
 - Organizacja wewnętrzna NIK
 - Pracownicy NIK

I.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Wprowadzenie

Obowiązkiem NIK, wyrażonym w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, jest przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych¹ oraz informowanie obywateli o funkcjonowaniu organów państwa i gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi². W 2021 r. NIK zwracała szczególną uwagę na znaczenie transparentności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Problem ten podnoszony był nie tylko w informacjach z przeprowadzonych kontroli, ale również podczas zorganizowanej przez NIK w lipcu 2021 r. debaty eksperckiej pt. *Przejrzyste finanse publiczne jako fundament odbudowy gospodarki po pandemii*.

Epidemia koronawirusa w znacznym stopniu determinowała w roku 2021 życie społeczne i gospodarcze kraju. NIK nie ograniczyła w tym czasie swojej działalności kontrolnej i realizowała ustawowe zadania. Przeprowadziła szereg kontroli, badając m.in. funkcjonowanie szpitali, szkół, urzędów administracji publicznej, czy organizację pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w warunkach epidemii. Skontrolowaliśmy również ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19. Wyniki tych kontroli, jak też ustalenia pozostałych kontroli przeprowadzonych w sprawozdawanym okresie, zostały przedstawione w niniejszym *Sprawozdaniu*.

Działalność kontrolna NIK koncentrowała się wokół zagadnień istotnych z punktu widzenia zarówno państwa, jak i obywateli. Kontrole obejmowały m.in. problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, polityki zdrowotnej państwa i zabezpieczenia społecznego, a nade wszystko stanu finansów publicznych.

W 2021 r. NIK kontynuowała działalność na arenie międzynarodowej zarówno poprzez aktywne uczestnictwo w międzynarodowych strukturach o zasięgu europejskim i światowym, zrzeszających naczelne organy kontroli, jak też poprzez projekty współpracy bliźniaczej i kontrole międzynarodowe, w tym audyt OECD. Praca kontrolerów NIK była wysoko oceniana w Europie i na świecie. W 2021 r. NIK została również wybrana w otwartym międzynarodowym konkursie na audytora Interpolu – Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych.

W 2021 r. zapoczątkowano wdrażanie nowej *Strategii NIK na lata 2021–2024*, która zakłada m.in. intensyfikację działań w obszarze usprawnienia kontroli państwowej i rozwoju potencjału kontrolnego NIK. Jej celem jest budowa nowoczesnej, niezależnej, odpowiedzialnej i rzetelnej kontroli państwowej w oparciu o dotychczasową wiedzę i doświadczenie kontrolerskie pracowników, doskonalenie metod kontroli dzięki nowoczesnym narzędziom informatycznym, przy równoczesnym zachowaniu najlepszych tradycji i wzorców.

W roku 2021 NIK uczciła setną rocznicę uchwalenia 3 czerwca 1921 r. przez Sejm Ustawodawczy pierwszej ustawy o kontroli państwowej. Od ponad 100 lat NIK spełnia wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w Państwie. Kontynuujemy najlepsze tradycje. Zasady działania i wartości, jakie przyświecały twórcom kontroli państwowej w odrodzonym Państwie Polskim, wciąż pozostają dla nas symbolem odpowiedzialnej służby publicznej.

¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623). Dalej: ustawa o NIK.

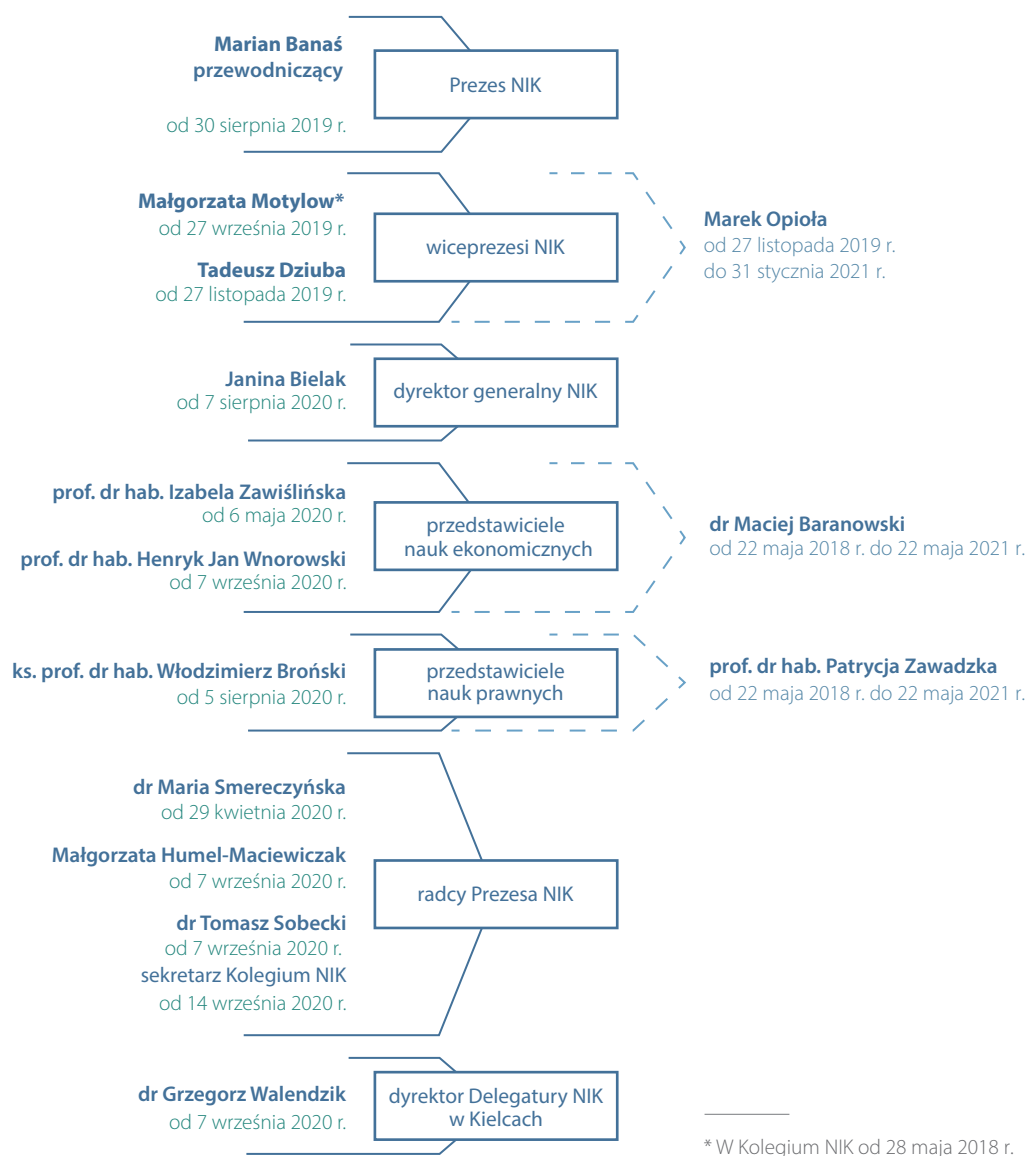
² Art. 10 ustawy o NIK.

1. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ i art. 1 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK działa na zasadach kolegalności. Ustanowienie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnie i ustawowo gwarantowanej zasady kolegalności. Zasada ta polega m.in. na udziale organu kolegalnego w podejmowaniu kluczowych rozstrzygnięć.

W skład Kolegium NIK, zgodnie z art. 22 ustawy o NIK, wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz 14 członków powoływanych na wniosek Prezesa NIK przez Marszałka Sejmu, na trzyletnią kadencję. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. Kolegium liczyło jedenaście osób. Prezes NIK wystąpił do Marszałek Sejmu z ośmioma wnioskami o uzupełnienie składu Kolegium, cztery z nich Marszałek Sejmu skierowała na posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej celem zaopiniowania. Przedstawione kandydatury nie uzyskały pozytywnej opinii. Marszałek Sejmu nie powołała żadnej z tych osób w skład Kolegium.

Infografika nr 1. Skład Kolegium NIK w 2021 r.



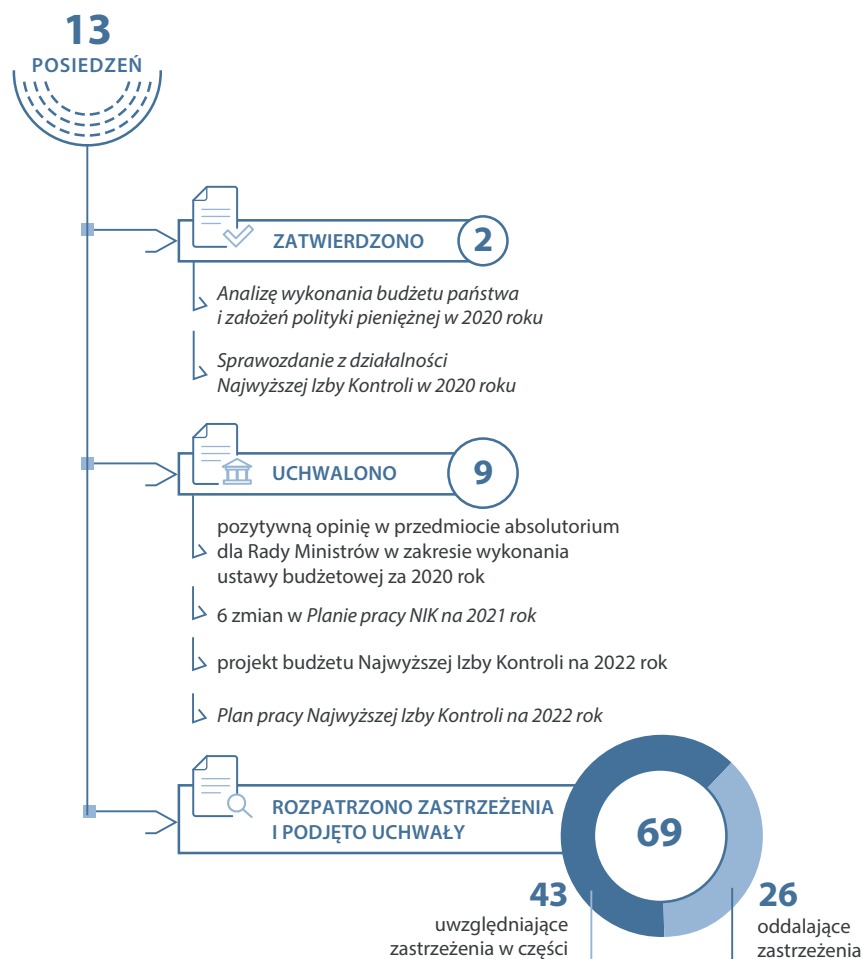
³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Kolegium NIK, rozpatrując sprawy, zatwierdza, uchwała lub opiniuje i przedstawia swoje stanowisko w formie uchwał. Kolegium podejmuje uchwały w głosowaniu tajnym, a członkowie Kolegium w sprawowaniu swoich funkcji są niezawisli i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać zdanie odrębne.

Kolegium NIK w 2021 r. obradowało na 13 posiedzeniach, podczas których podjęło 80 uchwał, w tym 69 dotyczących rozpatrzenia 401 zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3 ustawy o NIK. Obradom Kolegium przewodniczył Prezes NIK Marian Banaś.

Infografika nr 2. Działalność Kolegium NIK w 2021 r.



We wrześniu 2021 r. odbyło się seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK dotyczące znaczenia budżetu zadaniowego dla efektywności i rozliczalności finansów publicznych, z udziałem gości z Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Senatu RP, Narodowego Banku Polskiego, a także przedstawicieli świata nauki. Impulsem do naukowej debaty była kontrola NIK pt. *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego* (P/19/008/KBF).

2. Działalność Prezesa NIK

Prezes NIK pełni swą funkcję na podstawie powołania przez Sejm RP, za zgodą Senatu RP. Wiceprezesów powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Natomiast dyrektor generalny NIK jest powoływany i odwoływany przez Prezesa NIK, za zgodą Marszałka Sejmu.

Zgodnie z art. 13 ustawy o NIK Prezes kieruje NIK i odpowiada przed Sejmem za jej działalność. W 2021 r. działalność Prezesa NIK koncentrowała się, poza zagadnieniami związanymi z bieżącym zarządzaniem NIK, przede wszystkim na aktywnościach odnoszących się do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i przej-

rzystości finansów publicznych. Waga ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 roku skłoniła Prezesa NIK Mariana Banasia do zorganizowania w NIK debaty, w której wzięli udział eksperci polskiego świata finansów publicznych. Tematem dyskusji były „Przejrzyste finanse publiczne jako fundament odbudowy gospodarki po pandemii”.

W ramach wdrażania nowej Strategii NIK, realizowane są inicjatywy strategiczne. Inicjatywa dotycząca Opracowania i wdrożenia strategicznego podejścia do zarządzania kapitałem ludzkim w NIK konkretyzuje cele strategiczne takie jak: NIK wzorcową instytucją publiczną i prestiżowym miejscem pracy. Działania w ramach tej inicjatywy obejmują m.in. przegląd zasobów, struktur organizacyjnych, ustalanie zapotrzebowania na kadre, a także standaryzację dokumentów takich jak: opis stanowiska pracy, zakres czynności i wynikające z nich kompetencje i kwalifikacje oraz opracowanie zarządzenia Prezesa NIK regulującego przebieg tego działania.

W ramach cyfryzacji NIK powołano Zespół do spraw wdrożenia w NIK zintegrowanego systemu zarządzania zasobami, który przygotowywał koncepcję i harmonogram oraz koordynował wdrożenie w NIK systemu wspomagania zarządzania zasobami (klasy ERP).

Natomiast Zespół do spraw digitalizacji procesu kontrolnego w NIK przygotowywał koncepcję i harmonogram oraz koordynuje prace związane z digitalizacją procesu kontrolnego w NIK.

Kontynuowały swoją działalność Rada ds. Realizacji Strategii NIK oraz Zespół do spraw opracowania metodyki kontroli oraz nowego Podręcznika kontrolera.

Po spotkaniu z przedstawicielkami samorządu zawodowego Pielęgniarek i Położnych oraz Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, Prezes NIK zarządzeniem Nr 58/2021 powołał Zespół do spraw przygotowania analizy systemowej dotyczącej zasobów kadrowych w systemie ochrony zdrowia.

Z inicjatywy Zespołu d.s. historii i upamiętnienia NIK, w setną rocznicę uchwalenia przez Sejm ustawodawczy odrodzonej Rzeczypospolitej pierwszej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Prezes NIK otworzył Salę Tradycji Najwyższej Izby Kontroli im. Jana Żarnowskiego, Prezesa NIK w latach 1921–1926.

Prezes NIK dokonał przeglądu przepisów wewnętrznych obowiązujących w NIK i zlecił dokończenie ich aktualizacji. W 2021 r. Prezes NIK wydał 88 zarządzeń i dwa pisma okólne. Nowe akty wewnętrzne dotyczyły m.in. systemu kontroli zarządczej, zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w NIK, Polityki Bezpieczeństwa Systemów Teleinformatycznych, zasad (polityki) rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej, zasad planowania i monitorowania wykonywania budżetu państwa w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK, oraz udostępniania informacji publicznej.

3. Organizacja wewnętrzna NIK

Stosownie do art. 207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozwiązania dotyczące organizacji i trybu działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa o NIK. Szczegółową organizację wewnętrzną NIK reguluje Statut nadawany, w myśl art. 25 ust. 2 ustawy, zarządzeniem Marszałka Sejmu. Obecnie obowiązujący Statut stanowi załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli. Statut określa m.in. jednostki funkcjonujące w NIK. Zadania jednostek szczegółowo reguluje zarządzenie Prezesa NIK⁴.

W 2021 r. w skład Kierownictwa NIK – oprócz Prezesa NIK Mariana Banasia – wchodziło trzech wiceprezesów: Małgorzata Motylow, Tadeusz Dziuba i Marek Opióła (do dnia 31 stycznia 2021 r.⁵) oraz dyrektor generalna Janina Bielak⁶.

Jednostki funkcjonujące w NIK dzielą się na jednostki kontrolne oraz jednostki organizacji i obsługi. Jednostkami kontrolnymi są departamenty i delegatury. Jednostkami organizacji i obsługi funkcjonowania NIK są biura.

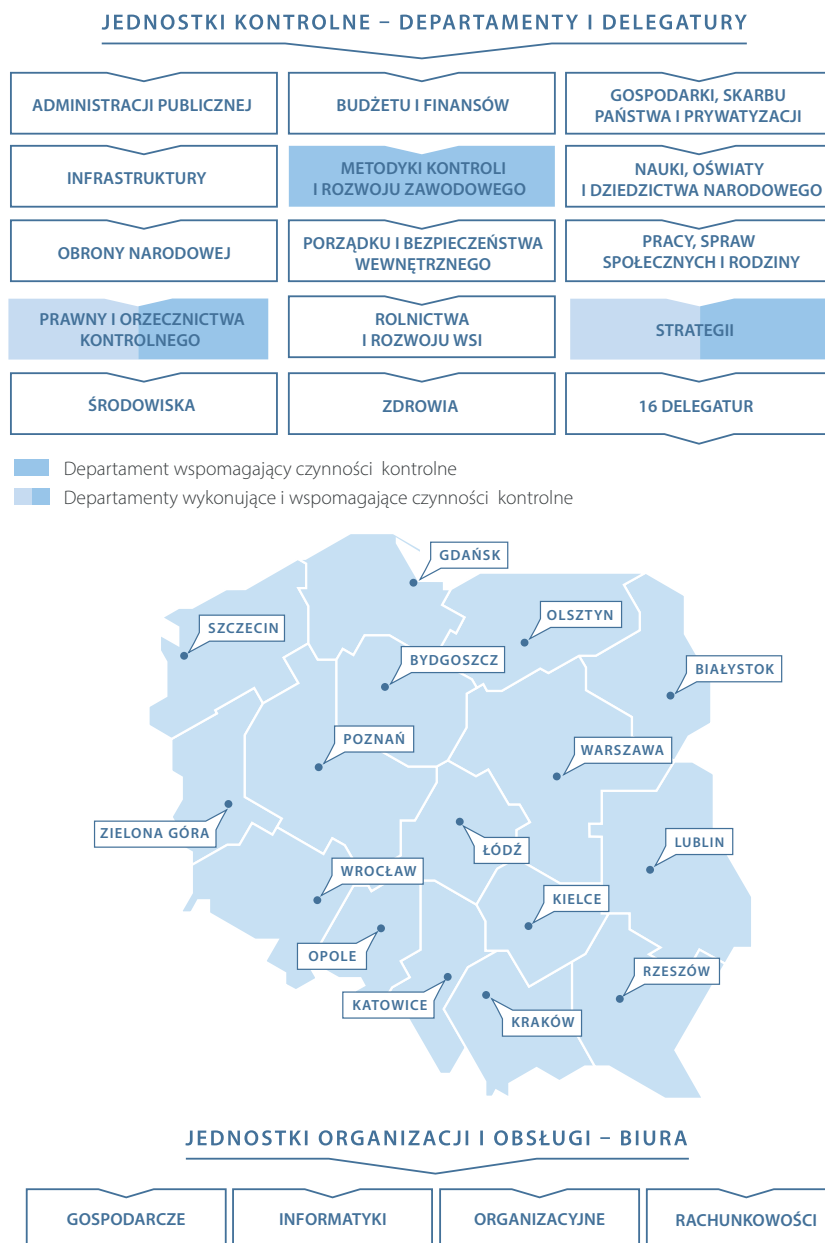
⁴ Tekst jednolity Zarządzenia nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK.

⁵ Pan Marek Opióła złożył rezygnację z funkcji wiceprezesa NIK, w związku z objęciem funkcji członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu z dniem 1 lutego 2021 r.

⁶ Pani Janina Bielak złożyła rezygnację z funkcji dyrektora generalnego NIK z dniem 13 stycznia 2022 r.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

W NIK funkcjonuje 30 jednostek kontrolnych – 14 departamentów i 16 delegatur. W Statucie określono właściwość rzeczową i miejscową poszczególnych jednostek kontrolnych. Departamenty mają swoją siedzibę w Warszawie, zaś siedzibami delegatur są stolice województw.

Infografika nr 3. Struktura organizacyjna NIK

Wszystkie delegatury i większość departamentów mają jednolitą strukturę organizacyjną. Departamenty wspomagające proces kontrolny oraz wszystkie biura mają strukturę wydziałową.

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.

Przy wspomaganiu kontroli szczególną rolę odgrywają trzy departamenty: Metodyki i Rozwoju Zawodowego, Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego oraz Strategii. Ich zadania koncentrują się na opracowywaniu metodyki kontroli, racjonalnym wykorzystaniu sił i środków dla zrealizowania celów kontroli, na właściwym przeprowadzaniu analizy ryzyka oraz prawidłowej interpretacji i stosowaniu prawa.

W 2021 r. minął pierwszy pełny rok funkcjonowania Wydziału Koordynacji Kontroli Doraźnych, powołanego z inicjatywy Prezesa NIK w strukturze Departamentu Strategii. W 2021 r. Wydział koordynował lub przeprowadził kontrole w 10 tematach kontroli. Badane kwestie obejmowały skomplikowane od strony prawnej i finansowo-rachunkowej zagadnienia, dotyczące wydatkowania znaczących środków publicznych i istotnych obszarów aktywności państwa. W wyniku kontroli sformułowane zostały liczne wnioski pokontrolne – 67 z nich było prawomocnych. Finansowe rezultaty kontroli⁷ wyniosły ponad 2,145 mld zł, w tym kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami 2,120 mld zł oraz uszczuplenia środków lub aktywów blisko 21 mln zł.

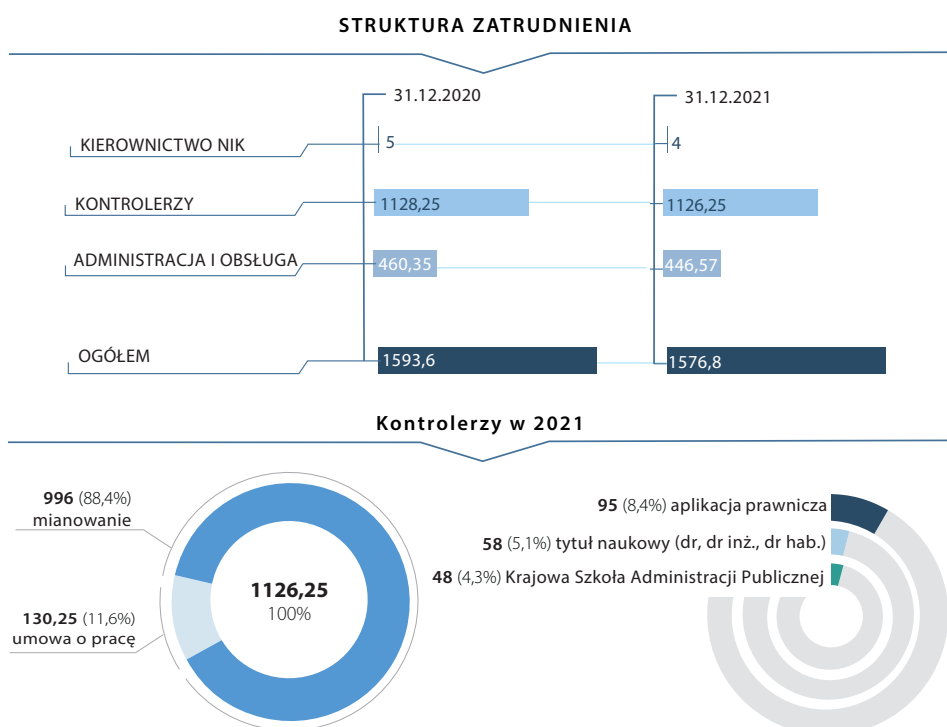
4. Pracownicy NIK

Praca w NIK oznacza służbę – Rzeczypospolitej Polskiej i społeczeństwu. Istotą polityki kadrowej prowadzonej w NIK jest wspieranie pracowników w efektywnym i profesjonalnym wykonywaniu czynności kontrolnych oraz stworzenie kompetentnego i zaangażowanego zespołu, który będzie efektywnie realizował misję NIK.

W 2021 r. w NIK został zainicjowany proces wdrażania nowego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi. To efekt realizacji założeń *Strategii NIK na lata 2021–2024*⁸. W tym kontekście NIK założyła m.in. lepsze wykorzystanie potencjału pracowników i wprowadzenie nowoczesnych metod doskonalenia zawodowego. Konsekwencją tych zmian ma być m.in. usprawnienie procesów zachodzących w obszarze kontroli, organizacji i w funkcjonowaniu NIK oraz zwiększenia zainteresowania pracą w NIK.

Obowiązki i prawa pracowników NIK oraz ich status zostały określone w ustawie o NIK. Pracownikami NIK są: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny (Kierownictwo NIK), kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi⁹.

Infografika nr 4. Zasoby kadrowe NIK według etatów



⁷ Uwzględniając wyłącznie kwoty wynikające z kart rezultatów zatwierdzonych do dnia 31 grudnia 2021 r.

⁸ Inicjatywa nr 57/2021 – *Opracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia do ZKL w NIK, stanowi realizację następujących celów operacyjnych Strategii NIK na lata 2021–2024: 4.1.1. Praca w poczuciu misji i celu, 4.1.2. Praca dla zdolnych i kompetentnych, 4.1.3. Strategia zarządzania kapitałem ludzkim, 4.2.1. Instytucja przyjazna pracownikowi, 4.2.2. Wzmocnienie procesu przyjmowania i adaptacji nowych pracowników oraz 4.3.1. Nowy system wynagradzania.*

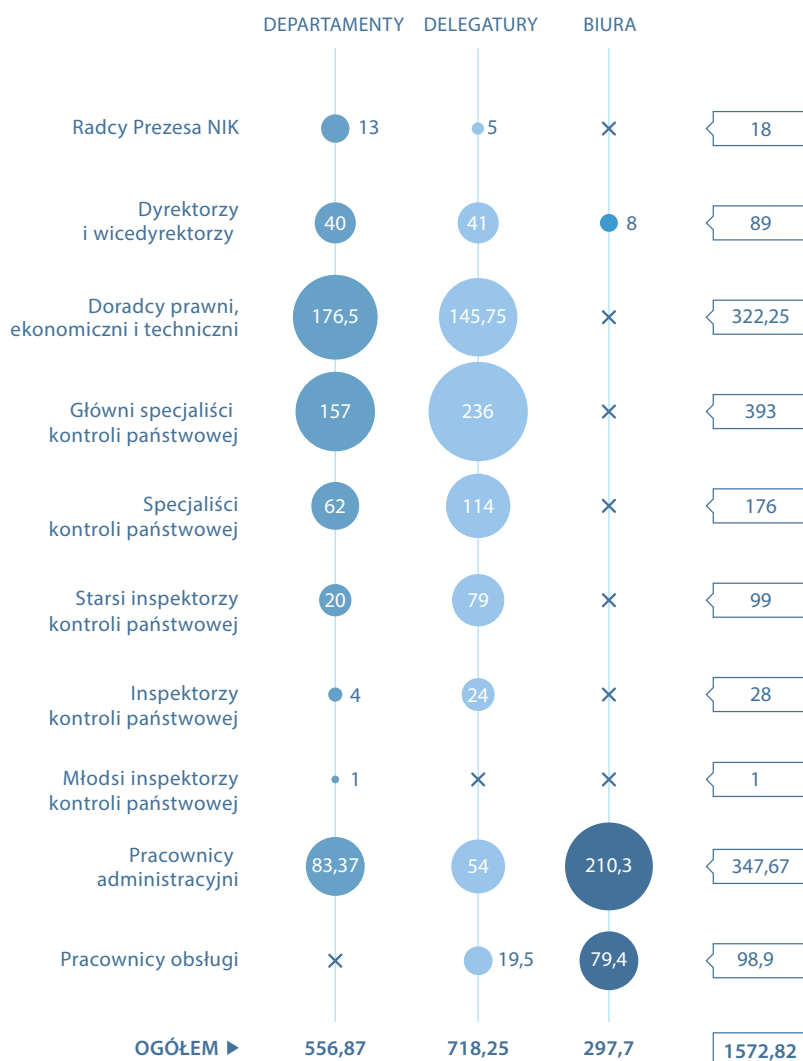
⁹ Art. 66, 66a i 69 ustawy o NIK.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Planowana w NIK liczba etatów na 2021 r. wynosiła 1701. W dniu 1 stycznia 2021 r. obsadzonych było 1592,6¹⁰ etatu łącznie z Kierownictwem NIK, zaś na dzień 31 grudnia 2021 r. – 1576,8¹¹ etatu. Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. wyniosło 1586,4¹².

Na dzień 31 grudnia 2020 r. struktura zatrudnienia kontrolerów oraz pracowników administracyjnych i obsługi wyniosła 1588,6 etatu, z czego kontrolerzy stanowili 71%, zaś na dzień 31 grudnia 2021 r. – 1572,82 etatu, z tego 71,6% stanowili kontrolerzy.

Infografika nr 5. Struktura zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych NIK według etatów na dzień 31 grudnia 2021 r.



W 2021 r. 905 (80,4%) kontrolerów legitymowało się wykształceniem kierunkowym: prawo, administracja, ekonomia, nauki techniczne i rolnicze. W strukturze wiekowej pracowników NIK dominowały osoby w wieku od 40 do 60 lat (68%), zaś 14,5% wszystkich zatrudnionych stanowiły osoby poniżej 40 roku życia. Pracownicy w wieku powyżej 60 lat stanowili 17,5% ogółu zatrudnionych. W tej grupie 155 pracowników nabyło prawa emerytalne, w tym 111 kontrolerów (71,6%).

Prezes NIK w 2021 r. mianował na stanowiska kontrolerskie 39 osób oraz awansował na wyższe stanowiska 85 pracowników, w tym 68 kontrolerów (80% wszystkich awansów) i 17 pracowników administracyjnych i obsługi.

¹⁰ W tym 52 osoby na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

¹¹ W ogólnej liczbie zatrudnionych pracowników w jednostkach organizacyjnych NIK uwzględniono 48 osób przebywających na urloпах bezpłatnych i wychowawczych w tym: 24 osoby w departamentach, 19 osób w delegaturach i 5 osób w biurach.

¹² W tym 50,33 osoby przebywające na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

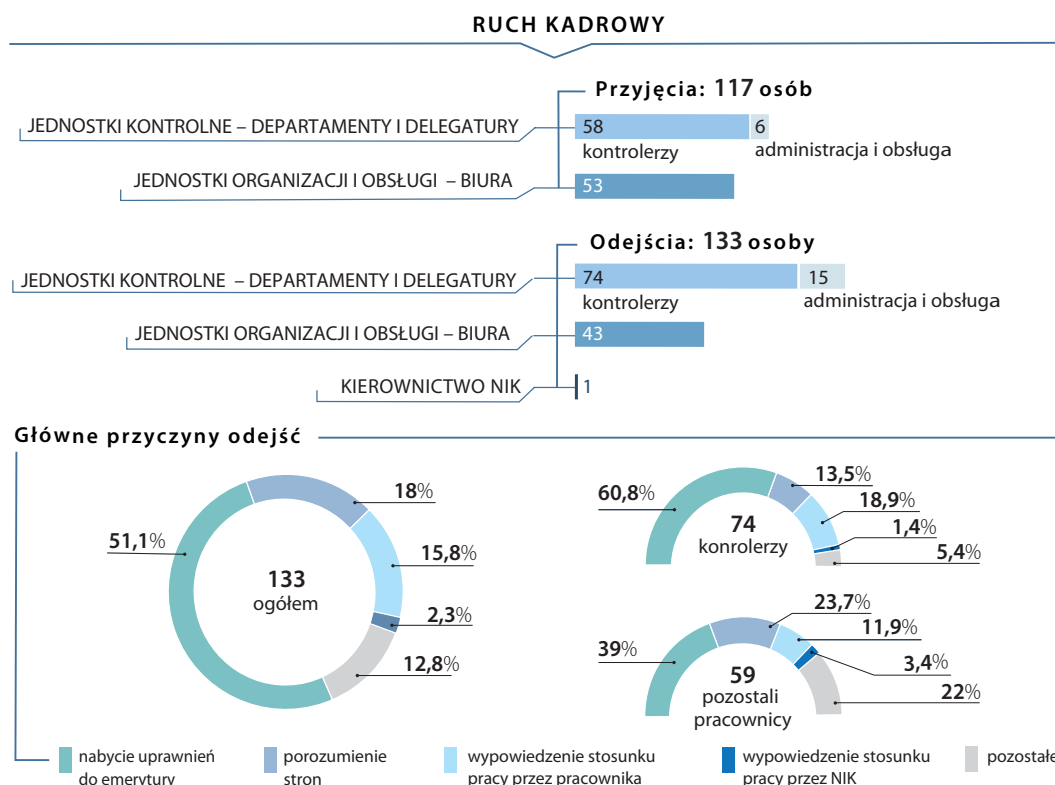
W 2021 r. przeprowadzono 75 naborów na stanowiska kontrolerskie na 110 etatów ogółem¹³. Każdy nabór został ogłoszony w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego, zgodnie z art. 69a ustawy o NIK oraz zarządzeniem Nr 18/2018 Prezesa NIK z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie naboru na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴. Kandydaci ubiegający się o stanowiska kontrolerskie musieli spełnić wymagania wynikające z art. 67 ustawy o NIK oraz wymagania określone zarządzeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli¹⁵. Dodatkowo od kandydatów na stanowiska kontrolerskie wymagano posiadania wykształcenia kierunkowego, wiedzy oraz doświadczenia zawodowego w zależności od obszaru działania jednostki organizacyjnej NIK, do której prowadzony był nabór – m.in. w zawodach prawniczych, finansach, księgowości, we wdrażaniu technologii IT, w zarządzaniu projektami, w audycie i kontroli.

Rekrutacja na stanowiska administracyjne i obsługi prowadzona była w celu zapewnienia ciągłości obsługi procesów realizowanych w NIK. Przede wszystkim rekrutacja ukierunkowana była na zatrudnienie pracowników legitymujących się wiedzą i umiejętnościami niezbędnymi do realizacji celów strategicznych NIK dotyczących takich zadań jak: centralizacja obsługi, digitalizacja procesu kontrolnego, wymiana centralnego systemu ERP, wdrożenie systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) oraz zarządzania kapitałem ludzkim.

Od początku 2021 r. obowiązuje w NIK scentralizowany model obsługi rachunkowo-kadrowej i organizacyjnej. W jego wyniku nastąpiła redukcja trzynastu etatów administracyjnych.

W 2021 r. do pracy w NIK przyjęto 117 osób (w wymiarze 116 etatów), z czego 58 kontrolerów i 59 pracowników na stanowiskach administracyjnych i obsługi. W departamentach i delegaturach zatrudniono 64 osoby (w tym 6 osób na stanowiskach administracyjnych i obsługi) oraz w biurach 53 osoby.

Infografika nr 6. Ruch kadrowy w NIK



¹³ Z ogłoszonych naborów w 2021 r. do pracy w NIK przyjęto 84 kontrolerów, przy czym 58 kontrolerów zatrudniono w 2021 r., zaś 26 pracowników w pierwszym półroczu 2022 r. z uwagi m.in. na okresy wypowiedzeń u poprzednich pracodawców.

¹⁴ Zmienione zarządzeniem Nr 18/2022 Prezesa NIK z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie naboru na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁵ M. P. Nr 79 poz. 803, ze zm.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Rozwój zawodowy pracowników NIK i działalność szkoleniowa

NIK stwarza możliwości systematycznego rozwoju, wymiany wiedzy i doświadczeń. Wiodącą formą doskonalenia i doskonalenia zawodowego w NIK jest aplikacja kontrolerska, a także szkolenia specjalistyczne skierowane do ogółu pracowników. Zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NIK reguluje zarządzenie Nr 32/2018 Prezesa NIK z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NIK, zapewniające możliwość rozwoju zawodowego zarówno z inicjatywy pracodawcy, jak i pracownika.

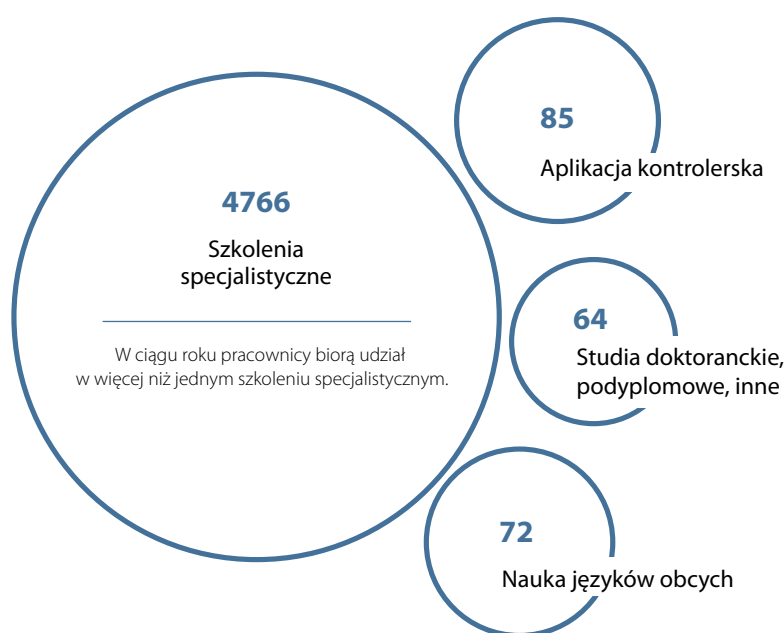
W 2021 r. pracownicy NIK uczestniczyli w 247 szkoleniach specjalistycznych organizowanych przy wsparciu ekspertów i praktyków zatrudnionych w NIK lub z udziałem podmiotów zewnętrznych. Problematyka tych szkoleń dotyczyła w szczególności doskonalenia umiejętności kontrolerskich, pozyskiwania i analizy danych, analizy ryzyka, wykorzystania narzędzi wspomagających czynności analityczne, rozwoju umiejętności osobistych, finansów publicznych, rachunkowości budżetowej i zamówień publicznych oraz bezpieczeństwa teleinformatycznego.

NIK organizuje aplikacje kontrolerskie dla nowo zatrudnionych kontrolerów. Aplikacja odbywa się w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudnienia kontrolerów na podstawie umowy o pracę i kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK. Celem aplikacji jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie aplikantów do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych. Pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania. W 2021 r. aplikację kontrolerską ukończyło 39 osób, zaś 46 kontrolerów rozpoczęło naukę.

W ramach samokształcenia pracownicy NIK uczestniczyli w szkoleniach na wewnętrznej platformie elearningowej oraz na zewnętrznych, ogólnodostępnych lub komercyjnych platformach szkoleniowych. Tematyka tych szkoleń dotyczyła m.in. audytorskiej analizy danych, badania analitycznego ksiąg rachunkowych, postępowania z dokumentami elektronicznymi w kontroli, prewencji terrorystycznej, ochrony danych osobowych czy zamówień publicznych.

W 2021 r. 64 pracowników podjęło lub kontynuowało kształcenie na studiach podyplomowych, magisterskich, licencjackich i doktoranckich, korzystając z dofinansowania udzielonego przez NIK. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia w zakresie audytu wewnętrznego, kontroli zarządczej, ochrony środowiska, administracji, zarządzania, prawa i podatków.

Infografika nr 7. Doskonalenie zawodowe pracowników NIK w 2021 r.



Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

- Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa
- Zapewnienie stabilności gospodarki i warunków jej rozwoju
 - Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo
- Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia
 - Troska o środowisko i klimat
- Dbłość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe

II.

Wprowadzenie

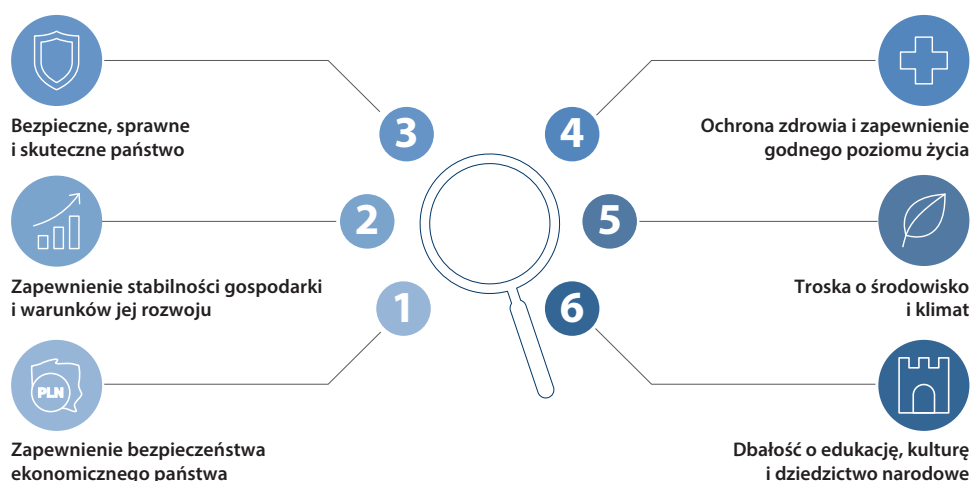
Najwyższa Izba Kontroli w Rozdziale II. przedstawia realizację zadań państwa w świetle kontroli NIK. Znajdują się w nim najważniejsze ustalenia z kontroli planowych i wybranych kontroli doraźnych¹⁶.

NIK, wypełniając konstytucyjny i ustawowy obowiązek oraz realizując plan pracy, kontrolowała m.in. działalność organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, a także innych podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

NIK przeprowadziła analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej.

Wyniki kontroli, zarówno planowych, jak i doraźnych, zostały zaprezentowane według działów administracji rządowej¹⁷ w podziale na sześć obszarów działalności państwa.

Infografika nr 8. Wybrane obszary działalności państwa



Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK w okresie sprawozdawczym były na bieżąco przekazywane do Sejmu i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej NIK pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik>. Zestawienie ww. informacji o wynikach kontroli według działów administracji rządowej przedstawiono w załącznikach nr 2 i 3 do *Sprawozdania z działalności NIK w 2021 roku*.

¹⁶ W *Sprawozdaniu* uwzględniono wyniki kontroli planowych przeprowadzonych i zakończonych informacją o wynikach kontroli, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r. oraz wyniki kontroli doraźnych zakończonych informacją o jej wynikach, zatwierdzoną w tym samym okresie, a także wybranych kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2021 r. i niezakończonych informacją. Wszystkie kontrole przeprowadzone w 2021 r. zostały ujęte w załącznikach nr 2 i 3 *Sprawozdania*.

¹⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2021 r. poz.1893 t.j.).



1

Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

W ramach tego obszaru zaprezentowane zostały kontrole przeprowadzone w działach administracji rządowej: budżet, aktywa państwowe, finanse publiczne, instytucje finansowe, budownictwo, planowanie przestrzenne.

Stabilność i przejrzystość finansów publicznych państwa warunkuje sprawne funkcjonowanie państwa i jest filarem jego bezpieczeństwa. W 2021 r. NIK uważnie przyglądała się zagadnieniom z tego obszaru, mając na uwadze, że wszelkie nieprawidłowości w nich występujące powodują dalekosiężne skutki.

NIK zwróciła szczególną uwagę na obniżenie efektów egzekucji podatkowej w 2020 r., marginalizację znaczenia rezerwy ogólnej w systemie finansów publicznych, a także brak jasnych kryteriów wyboru wydatków, które powinny być finansowane z tej rezerwy. We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła się m.in. do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o dokonywanie systemowej analizy kierunków wydatkowania ogólnej rezerwy budżetu państwa. Wnioski skierowane do Ministra Finansów dotyczyły m.in. konieczności tworzenia rezerw celowych na jasno zdefiniowane zadania oraz planowania w budżecie środków europejskich osobnych rezerw celowych na poszczególne programy.

W sytuacji dużych obciążeń dla finansów publicznych i zwiększonej inflacji NIK przyjrzała się realizacji zadań antykryzysowych przez banki. W opinii NIK działania podejmowane przez skontrolowane banki w celu ograniczenia negatywnych skutków epidemii COVID-19 dla przedsiębiorców i gospodarki były zgodne z obowiązującymi przepisami i zapewniły skuteczne wsparcie przedsiębiorców dotkniętych skutkami tej epidemii. Jednak w kwestii nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych, również zbadanym w 2021 r., NIK wskazała na konieczność zmian legislacyjnych, a ściślej wzmocnienia oddziaływania organu nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych poprzez rozszerzenie w przepisach prawa katalogu nieprawidłowości, w których przypadku dopuszczalne jest objęcie sankcjami osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich powstanie.

Kwestią zasługującą na osobne rozpatrzenie jest słabość kontroli zarządczej, na co NIK zwróciła uwagę w odniesieniu do sfery finansów m.in. w kontroli prowadzenia przez organy wykonawcze gmin postępowań w sprawie przyznawania ulg podatkowych i w kontroli realizacji dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

W dziale aktywa państwowe, w kontekście wojny na Ukrainie, szczególnego znaczenia nabierają ustalenia kontroli NIK dotyczące funkcjonowania Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych. NIK stwierdziła, że działalność PGZ SA nie zapewniała pełnego i terminowego zaspokajania bieżących potrzeb Sił Zbrojnych RP ani ich potrzeb perspektywicznych, skatalogowanych w Planach Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP. Było to konsekwencją nagminnych, wieloletnich niekiedy opóźnień w realizacji projektów modernizacyjnych i prac badawczo-rozwojowych, co wpływało również ograniczająco na rozwój potencjału produktowego i technologicznego spółek.

Po kontroli dotyczącej realizacji rządowego Programu Mieszkanie Plus NIK stwierdziła, że realizacja tego programu nie przyniosła oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęła znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności.

W sprawozdawanym okresie NIK zrealizowała następujące tematy kontroli:

1. Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. (P/22/001/KBF)
2. Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 r. (P/22/002/KBF)
3. Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich (P/20/012/KBF)
4. Realizacja dochodów państwa z gier hazardowych oraz monopolu państwa na urządzenie tych gier (I/20/006/KGP)
5. Dochody własne gmin województwa warmińsko-mazurskiego (P/21/079/LOL)

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

6. Realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych przez gminy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego (P/21/064/LBY)
7. Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa (P/20/017/KGP)
8. Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych (P/21/015/KGP)
9. Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A. (I/21/001/KRR)
10. Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych (I/20/001/LBY)
11. Działalność zagraniczna EXALO Drilling SA oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (D/20/504/KST)
12. Egzekwowanie zaległości podatkowych (P/20/010/KBF)
13. Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19 (P/21/008/KBF)
14. Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT (P/21/013/KBF)
15. Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (P/21/010/KBF)
16. Udział Polski w realizacji projektu tworzenia i budowy Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibie w Angoli (P/21/014/KGP)
17. Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” (P/21/005/KAP)
18. Realizacja zadań anty kryzysowych przez banki (P/21/011/KBF)
19. Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych (P/20/011/KBF)
20. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (P/21/027/KIN)
21. Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań wynikających z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (R/20/004/KIN)
22. Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus (P/21/026/KIN)
23. Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim (I/21/001/LWR)
24. Prawidłowość gospodarowania lokalami mieszkalnymi pozostającymi w dyspozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (I/20/003/LWA)
25. Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym (I/20/002/LBY)
26. Przeciwdziałanie degradacji mieszkalnych budynków komunalnych w województwie łódzkim (I/21/001/LLO)
27. Utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego (R/21/003/LRZ)
28. Realizacja programów rewitalizacji i ich efektów (P/20/081/LRZ)
29. Zachowanie i zwiększenie terenów zielonych w miastach (P/21/074/LLU)
30. Dostępność zmodernizowanych obiektów infrastruktury miejskiej dla osób niepełnosprawnych oraz osób z ograniczoną możliwością poruszania w wybranych miastach województwa pomorskiego (S/20/001/LGD)
31. Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego (P/20/083/LSZ)

1.1. Budżet¹⁸

Do obowiązków NIK, wynikających z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy przedłożenie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za miniony rok. Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, wyraża opinię w przedmiocie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów.

Budżet państwa i budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. Ustawa ta nie obejmowała jednak wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rządu zwraca uwagę na działania prowadzące do naruszenia zasady roczności budżetu i pomniejszania znaczenia budżetu państwa, jako najważniejszego planu finansowego państwa. Działania te ograniczały przejrzystość prezentowania danych o finansach publicznych, a tym samym utrudniały kontrolę nad tymi finansami. Po pierwsze, część wydatków (52,4 mld zł) ujętych w budżecie państwa na 2021 r., zarówno wpłat do funduszy jak i wydatków, które nie wygasły z końcem roku, służyła finansowaniu zadań realizowanych w 2022 r. Po drugie, różnym podmiotom nieodpłatnie przekazano obligacje skarbowe o wartości 22,3 mld zł, bez zwiększenia wydatków budżetu państwa, co przyczyniło się do zaplanowania i wykazania niższego deficytu budżetu państwa. Po trzecie, niektóre operacje finansowe skutkujące przyrostem zobowiązań państwa, na przykład wyemitowane w 2021 r. obligacje przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Funduszu Rozwoju S.A. w celu sfinansowania lub dofinansowania zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, o łącznej wartości 48,2 mld zł, nie zwiększyły wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Spłata zadłużenia z tytułu wskazanych obligacji jest gwarantowana przez Skarb Państwa, chociaż udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Po czwarte, część państwowych funduszy celowych w dalszym ciągu realizowała zadania niezwiązane z celami, dla których zostały utworzone. Fundusz Solidarnościowy ponad 70% swoich kosztów przeznaczył w 2021 r. na sfinansowanie dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów, mimo że pierwotnym celem jego utworzenia było udzielanie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 roku zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań, a także deficytu budżetu państwa. Niemniej jednak w związku zastosowaniem na znaczną skalę wspomnianych wyżej mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, Sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli dokonała 278 ocen jednostkowych. W 195 przypadkach (70,1%) oceniła funkcjonowanie kontrolowanych jednostek pozytywnie, a w sześciu (2,2%) – negatywnie. Oceny negatywne dotyczyły funkcjonowania: Agencji Uzbrojenia w Warszawie, Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Funduszu Medycznego, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Instytutu De Republica oraz Urzędu Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. W pozostałych 77 przypadkach (27,7%) sformułowano ocenę w formie opisowej.

¹⁸ Kontrole Wykonanie budżetu państwa w 2021 roku P/22/001/KBF i Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 roku P/22/002/KBF zostały uwzględnione w *Sprawozdaniu*, ponieważ ich ustalenia odnoszą się do kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Relacje długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, do produktu krajowego brutto wyniosły na koniec 2021 roku odpowiednio 43,4%, 43,8% i 53,8%. Ukształtowały się one poniżej prognoz i obniżyły się w stosunku do odpowiednich wartości na koniec 2020 r. Na koniec 2021 r. odnotowano różnicę między długiem liczonym według metodologii unijnej i krajowej, która odpowiadała 10% produktu krajowego brutto i stanowiła 22,8% państwowego długu publicznego. Przyczyną tej różnicy było między innymi ujęcie w 2020 r. w długu publicznym obliczanym według metodologii unijnej zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (138,8 mld zł) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu finansowania tak zwanych tarcz finansowych (73,9 mld zł).

Stwierdzone w 2021 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa tj. błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, niedochodzenia należności budżetowych, nieskutecznej kontroli zarządczej, błędów w odpisach należności nieściągalnych lub przedawnionych, przekroczenia upoważnień do dokonywania wydatków, a także zwłoki w podejmowaniu decyzji odnośnie blokowania wydatków budżetowych.

W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności.

Najwyższa Izba Kontroli, biorąc pod uwagę wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., przeprowadzonej w 172 jednostkach, podtrzymuje wnioski sformułowane w 2021 r., wskazując na potrzebę:

- nieujmowania w budżecie państwa wydatków przewidzianych do poniesienia w latach następnych,
- podejmowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności uzasadniających takie działanie,
- podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wysokość wydatków budżetu państwa,
- ograniczenia zmian w strukturze Rady Ministrów i w ministerstwach oraz wprowadzanie ich z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym przygotowanie przez jednostki procesu reorganizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- ujednoczenia metodyki ustalania wielkości państwowego długu publicznego z metodyką ustalania wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- objęcie stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- wykazywanie nierównowagi finansowej państwa, co do zasady, w budżecie państwa, a nie w planach finansowych jednostek pozabudżetowych, takich jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19,
- niestosowanie operacji polegających na przekazywaniu jednostkom pozabudżetowych skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa celem wykazania niższego deficytu tego budżetu i omięcia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Głównym celem polityki pieniężnej ustalonym w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2021, było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy. Przez dziewięć z 12 miesięcy 2021 r., tj. od kwietnia do grudnia, obliczane co miesiąc wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych sukcesywnie rosły w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, kształtując się powyżej dopuszczalnego przedziału odchyień od celu polityki pieniężnej (3,5%). Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 5,1%.

Pomimo istotnego wzrostu inflacji w pierwszych trzech kwartałach 2021 r., Rada Polityki Pieniężnej utrzymała stopy procentowe w pobliżu zera. W ocenie Rady Polityki Pieniężnej, w okresie tym nie nastąpiło utrwalenie wzrostu gospodarczego po okresie luzowania ograniczeń społeczno-gospodarczych związanych z epidemią COVID-19, a zaostrzenie polityki pieniężnej mogłoby doprowadzić do stłumienia tego wzrostu. Jednocześnie Rada Polityki Pieniężnej stała na stanowisku, że negatywne zewnętrzne szoki podażowe w postaci wzrostu cen surowców energetycznych, powodujące wzrost inflacji, będą nietrwałe i przejściowe. Podejmując decyzje

o utrzymaniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie Rada Polityki Pieniężnej nie uznała zwiększonego popytu konsumpcyjnego za trwały czynnik wpływający na inflację. Na wpływ krajowych czynników popytowych na inflację, pozostających w sferze oddziaływania polityki pieniężnej, wskazywała istotnie podwyższona inflacja bazowa w całym 2021 r. Z wyjątkiem czerwca, kształtowała się ona powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego. Rada Polityki Pieniężnej w październiku, listopadzie i grudniu 2021 r. podjęła decyzje o podwyższeniu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

Negatywne efekty utrzymywania zbyt łagodnej polityki pieniężnej były wzmacniane poprzez nieadekwatną do sytuacji i wprowadzającą w błąd komunikację Rady Polityki Pieniężnej z rynkiem prowadzoną do września 2021 roku. Rada Polityki Pieniężnej w swoich komunikatach bagatelizowała wpływ zagrożeń inflacyjnych, co prowadziło do kształtowania nieprawidłowych oczekiwań co do kształtowania się inflacji i przyszłych działań Narodowego Banku Polskiego. Rada Polityki Pieniężnej zweryfikowała swoją niedoszacowaną ocenę trwałości tempa wzrostu cen dopiero w październiku 2021 r., rozpoczynając cykl podwyżek stóp procentowych. Przyznała wówczas, że podwyższona inflacja może być bardziej długotrwałym zjawiskiem niż dotychczas oczekiwała.

W obszarze budżetu NIK zbadała ponadto, **czy środki w rezerwach budżetowych zostały zaplanowane prawidłowo, a ich wykorzystanie było przejrzyste i efektywne**¹⁹. Tworzenie rezerw powinno wynikać z potrzeb zapewnienia środków na nieprzewidziane, nagłe zdarzenia lub na realizację celu, dla którego na etapie projektowania ustawy budżetowej nie można było określić dysponenta bądź sposobu wykorzystania środków. Rezerwy budżetowe są środkami zaplanowanymi w budżecie państwa w odrębnych częściach, z których nie można bezpośrednio wykonywać wydatków.

Kontrola pozwoliła ustalić, że rezerwy budżetowe zaplanowano w ramach ustawowych limitów i co do zasady zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak odnotowane nadmierne wykorzystywanie mechanizmu rezerw celowych nie sprzyjało ani rzetelności planowania, ani przejrzystości finansów.

Rezerwy budżetowe na lata 2019–2020 zaplanowano w wysokościach nieprzekraczających limitów określonych w ustawie o finansach publicznych. W większości rezerwy celowe zaplanowano zgodnie z regulacjami określonymi w tej ustawie, jednakże zidentyfikowano przypadki planowania środków, które powinny zostać ujęte od razu w odpowiednich częściach budżetowych. Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na nadmierne stosowanie rezerw celowych kosztem planowania wydatków bezpośrednio w częściach budżetowych, w których były ponoszone. Ograniczało to przejrzystość ustawy budżetowej oraz nie służyło poprawie rzetelności jej planowania ani ściślejszemu powiązaniu planów finansowych z planami rzeczowymi poszczególnych dysponentów środków budżetowych.

Działania Ministra Finansów w procesie planowania rezerw celowych oraz rezerwy ogólnej były, co do zasady, prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Po otrzymaniu decyzji zwiększających plan wydatków dysponenci rzetelnie i terminowo wprowadzali odpowiednie zmiany w planie finansowym swoich jednostek. W Ministerstwie Finansów weryfikowano wysokości rezerw zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów. Dzięki tym działaniom łączna kwota rezerw celowych planowanych na rok 2019 i 2020 została zmniejszona podczas prac nad ustawami budżetowymi odpowiednio o 4,3 mld zł i 1,5 mld zł. Mimo to w przypadku planowania niektórych rezerw celowych nie podejmowano działań weryfikacyjnych, chociaż już w poprzednich latach wysokość tych rezerw w znaczącym stopniu przewyższała zgłaszane w trakcie roku zapotrzebowanie.

Minister Finansów nie inicjował zmiany przepisów pozwalającej na przekazanie poszczególnym ministrom większych uprawnień w zakresie dysponowania środkami planowanymi obecnie w rezerwach celowych znajdujących się w dyspozycji Ministra Finansów. Przyjęte rozwiązanie prowadziło do nieprzejrzystego podziału odpowiedzialności za realizację zadań, na które tworzone są rezerwy celowe, ze względu na oddzielenie funkcji dysponenta środków od funkcji organu merytorycznie odpowiedzialnego za pełną i prawidłową realizację określonego zadania publicznego.

¹⁹ Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich (P/20/012/KBF).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

NIK negatywnie oceniła tworzenie rezerw celowych, których zakres przedmiotowy wskazany w opisie rezerwy nie był spójny z nazwą, co powodowało, że nazwa i opis rezerwy wskazywały na realizację różnych celów, natomiast oceniła pozytywnie działalność ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie planowania i zarządzania środkami rezerw celowych na finansowanie zadań wspieranych środkami europejskimi, w tym w zakresie opracowania zasad podziału tych środków oraz ich przestrzegania.

NIK zwróciła również uwagę na marginalizację znaczenia rezerwy ogólnej w systemie finansów publicznych i brak jasnych kryteriów wyboru wydatków, które powinny być finansowane z tej rezerwy. Rezerwa ogólna – ze względu na jej relatywnie niską wysokość – nie spełniała swojej podstawowej funkcji, jaką w zwyczajnych okolicznościach powinno być zapewnienie środków na finansowanie nieprzewidzianych wydatków wymagających natychmiastowego wsparcia finansowego. W związku z tym nieprzewidziane wydatki były finansowane głównie z rezerw celowych. Ponadto, w ocenie NIK, stosowane obecnie rozwiązania, pozwalające na całkowitą dowolność wyboru zadań finansowanych ze środków rezerwy, związaną z brakiem kryteriów takiego wyboru, umożliwiały nieefektywną alokację środków publicznych.

Kolejnym problemem jest brak transparentności procesu rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej. Środki te przeznaczano nie tylko na potrzeby wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, w szczególności wynikające z nieprzewidzianych zdarzeń losowych, lecz także na cele związane z bieżącą działalnością wnioskodawców czy też realizacją ich zamierzeń inwestycyjnych. Pozytywnie ocenić należy natomiast działania Ministerstwa Finansów w zakresie podziału rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym sposób organizacji procesu uruchamiania środków z rezerw budżetowych w oparciu o wypracowane praktyki i ustalony wielostopniowy proces akceptacji decyzji w systemie TREZOR oraz dokumentowanie przeprowadzonych czynności sprawdzających.

NIK oceniła negatywnie opracowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Wytyczne powoźdliwe i Wytyczne osuwiskowe określające zasady i tryb udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa, dofinansowania zadań własnych związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych i przeciwdziałaniem skutkom takich zdarzeń oraz wydawanie promes Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji bez podstawy prawnej, podczas gdy przepisy prawa nie umożliwiają mu udzielenia zapewnienia dofinansowania jednostkom samorządu terytorialnego.

Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z zarządzaniem budżetem państwa, polegające na tworzeniu nowych rezerw celowych, blokowaniu wydatków w części 83 i dokonywaniu zmian przeznaczenia rezerw, były zgodne z obowiązującymi przepisami. NIK, nie kwestionując legalności czy celowości podjętych działań, zauważa jednak, że w trakcie wykonywania budżetu państwa jego struktura nie powinna ulegać zmianie w istotnym zakresie. Decyzje w tej materii powinny zapadać na etapie opracowywania ustawy budżetowej.

Kontrolowani dysponenti wykorzystali środki otrzymane z rezerwy ogólnej oraz z rezerw celowych zgodnie z przeznaczeniem. Przekazywanie i rozliczanie środków z rezerw odbywało się zgodnie co do zasady z obowiązującymi przepisami.

Pozytywnie można ocenić tworzenie, w ramach limitu określonego w art. 140 ust. 4 ufp, rezerw przez dysponentów części, czyli wojewodów. NIK zwróciła jednak uwagę na brak sformalizowanych procedur rozdysponowania środków tej rezerwy. Jasne zasady oraz obiektywne kryteria ich przyznawania i rozliczania w większym stopniu zapewniłyby przejrzyste i efektywne gospodarowanie zaplanowanymi środkami. Rezerwy wojewodów, poza jednostkowym przypadkiem, wykorzystywane były na cele, na które zostały otrzymane.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła się m.in. do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o dokonywanie systemowej analizy kierunków wydatkowania ogólnej rezerwy budżetu państwa. Wnioski skierowane do Ministra Finansów dotyczyły m.in. konieczności: tworzenia rezerw celowych na jasno zdefiniowane zadania, planowania w budżecie środków europejskich osobnych rezerw celowych na poszczególne programy oraz większego wykorzystywania rezerwy ogólnej zamiast rezerw celowych, w sytuacjach nagłych lub trudnych do przewidzenia, wymagających pilnej interwencji. Minister powinien także rozpocząć prace

legislacyjne nad m.in. zwiększeniem limitu rezerwy ogólnej w budżecie państwa, tak aby w zwyczajnych okolicznościach umożliwić skuteczne finansowanie nieprzewidzianych wydatków środkami tej rezerwy i wprowadzeniem jasnych kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, ograniczających dowolność ich wydatkowania.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów i Totalizatorze Sportowym sp. z o.o. w ramach kontroli **gier hazardowych oraz monopolu państwa na urządzenie tych gier**²⁰ wykazały, że pozyskiwanie dochodów państwa z gier hazardowych było realizowane skutecznie i terminowo. Dochody z podatku od gier były w 2020 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. wyższe o 66,2%. Z wyjątkiem dochodów z nowych gier hazardowych w latach 2017–2018 (salony gier na automatach oraz świadczenie gier hazardowych przez sieć Internet), dochody te uzyskiwano w planowanej wysokości, a ich prognozowanie było rzetelne. Minister Finansów, jako właściwy do spraw finansów publicznych w okresie objętym kontrolą, sprawował nadzór nad funkcjonowaniem rynku gier hazardowych, przestrzeganiem przepisów regulujących ich urządzenie i realizacją monopolu państwa na urządzenie tych gier, przy czym nie we wszystkich obszarach nadzór ten był w pełni skuteczny. Prowadzone działania, w tym zmiana przepisów regulujących urządzenie gier hazardowych i realizowane czynności kontrolne, przyniosły znaczne ograniczenie rozmiarów nielegalnie prowadzonych gier hazardowych. Według wyliczeń dokonanych przez Ministerstwo Finansów w 2016 r. szacunkowa wartość nielegalnego rynku zakładów wzajemnych online wynosiła 1 308,1 mln zł (co stanowiło 64,1% tego rynku ogółem), a w 2020 r. 634,2 mln zł (co stanowiło 9,2% tego rynku ogółem).

W 2021 roku NIK badała również finanse gmin w dwóch kontrolach planowych. W pierwszej badanie dotyczyło **dochodów własnych gmin województwa mazursko-warmińskiego**²¹. Ustalono, że organy wykonawcze wszystkich skontrolowanych gmin podejmowały działania na rzecz zwiększenia pozyskiwanych dochodów własnych. W tym celu analizowano wysokość obowiązujących stawek podatkowych i podejmowano decyzje w zakresie ich podnoszenia lub obniżania, adekwatnie do sytuacji finansowej gminy. Diagnozowano również zagrożenia wynikające z negatywnych tendencji demograficznych i podejmowano działania im przeciwdziałające oraz mające przyciągać nowe podmioty gospodarcze. Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż skontrolowane gminy nie skorzystały ze wszystkich możliwości zwiększenia dochodów własnych. Żadna z gmin nie pobierała bowiem opłaty reklamowej, a pięć – opłaty od posiadania psa. W kontroli tej NIK ustaliła m.in., że o ile we wszystkich skontrolowanych gminach nastąpiło zwiększenie dochodów własnych, to nie w pełni prawidłowo ustalano i pobierano podatki i opłaty lokalne. We wszystkich gminach wystąpiły też liczne nieprawidłowości w dochodzeniu zaległości z tego tytułu. Ponadto, NIK negatywnie oceniła sposób prowadzenia przez organy wykonawcze gmin postępowań w sprawie przyznawania ulg podatkowych. W znacznej mierze prowadzono je bowiem nierzetelnie i niezgodnie z prawem.

W związku z nieprawidłowościami w prowadzeniu postępowań podatkowych i w egzekwowaniu należności, wskazane jest objęcie przez Regionalne Izby Obrachunkowe szczególnym zainteresowaniem tych obszarów działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. NIK skierowała wnioski pokontrolne do burmistrzów kontrolowanych gmin o wprowadzenie przez organy wykonawcze gmin skutecznych narzędzi, stanowiących element systemu kontroli zarządczej, ograniczających skalę nieprawidłowości w wymiarze i poborze podatków, w dochodzeniu należności z tytułu dochodów własnych oraz w prowadzeniu postępowań o udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

W drugim badaniu finansów gmin uwaga NIK skoncentrowała się **na realizacji przez gminy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych**²². Tu także, jak w przypadku kontroli dochodów gmin z województwa warmińsko-mazurskiego, okazało się, że problemem są ulgi. We wszystkich skontrolowanych gminach organy podatkowe prawidłowo ustalały stawki podatków od nieruchomości i od środków transportowych, ale większość nie w pełni skutecznie wywiązy-

²⁰ Realizacja dochodów państwa z gier hazardowych oraz monopolu państwa na urządzenie tych gier (I/20/006/KGP).

²¹ Dochody własne gmin województwa warmińsko-mazurskiego (P/21/079/LOL).

²² Realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych przez gminy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego (P/21/064/LBY).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

wała się z egzekwowania zaległości podatkowych oraz przestrzegania wymogów Ordynacji podatkowej dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Większość skontrolowanych gmin była przygotowana organizacyjnie do realizacji zadań związanych z pozyskiwaniem dochodów z tytułu podatków lokalnych, niemniej skala i charakter stwierdzonych w toku kontroli NIK nieprawidłowości świadczą o nieskutecznym funkcjonowaniu kontroli zarządczej i niewłaściwym oszacowaniu poziomu ryzyka w tym obszarze.

Stawki podatków lokalnych obowiązujące w latach 2019–2021 (I kwartał), we wszystkich skontrolowanych gminach mieściły się w granicach określonych przepisami prawa i nie wprowadzały niedozwolonego różnicowania stawek i nieuprawnionych zwolnień. Wszystkie skontrolowane gminy dysponowały bazą podatkową i prowadziły ewidencję podatkową nieruchomości oraz pojazdów podlegających opodatkowaniu. Jednak w siedmiu gminach nie dokonywano rzetelnej weryfikacji informacji i deklaracji przedkładanych przez podatników z dokumentami źródłowymi i bazami danych, którymi dysponowały te organy. Skutkowało to naliczeniem zaniżonego o 48,6 tys. zł albo zawyżonego o 0,2 tys. zł podatku.

Działaniem nieprawidłowym w siedmiu spośród 15 skontrolowanych gmin było także niewzywanie podatników lub wzywanie z opóźnieniem do złożenia informacji/deklaracji podatkowych, pomimo wiedzy o wystąpieniu okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego oraz pomimo uprawnienia wynikającego z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej.

W większości skontrolowanych gmin (11 z 15) nie przestrzegano uregulowań określonych w Ordynacji podatkowej w postępowaniach dotyczących udzielenia ulg podatkowych. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza: naruszania ustawowych przesłanek stosowania ulg, prowadzenia postępowań w sposób nieodpowiadający w pełni wymogom ww. ustawy, m.in. w zakresie gromadzenia materiału dowodowego, niewywiązywania się z obowiązku jawności prowadzonych postępowań. Dodatkowo w 11 skontrolowanych gminach, udzielając przedsiębiorcom ulg podatkowych w ramach pomocy *de minimis*, nieprawidłowo stosowano zasady jej przyznawania. W szczególności pomocy udzielano pomimo niezyskania od przedsiębiorców wymaganej przepisami dokumentacji finansowej, jak również informacji o pomocy *de minimis*, jaką podatnik otrzymał w okresie trzech lat poprzedzających. Przyznanie wsparcia bez pełnych i rzetelnych danych o wysokości pomocy uzyskanej przez podatnika mogło skutkować przekroczeniem dopuszczalnych pułapów tej pomocy.

NIK pozytywnie oceniła podjęte w czterech skontrolowanych gminach działania, polegające na wprowadzeniu ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych COVID-19.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność wprowadzenia przez organy wykonawcze skutecznych narzędzi ograniczających skalę nieprawidłowości w obszarach związanych z ustalaniem, poborem, dochodzeniem zaległości i udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatków od nieruchomości i od środków transportowych, poprzez zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

1.2. Aktywa państwowe

W 2021 r. NIK badała aktywa państwowe z perspektywy oceny **procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa**²³. W kontroli, która miała ocenić, czy spółki wdrożyły i stosowały procedury zakupowe w celu efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków finansowych, ustalono, że w znacznej większości były one opracowane, wdrożone i stosowane prawidłowo. Określone w procedurach rozwiązania uwzględniały specyfikę działalności danej spółki, jak również były ukierunkowane na optymalizację zakupów pod względem ilościowym, jakościowym i cenowym. Stosowanie tak sformułowanych procedur zakupowych stwarzało możliwości efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków finansowych. W czterech spółkach (z 19 badanych) w zbyt ogólny sposób określono w przyjętych procedurach zagadnienia dotyczące m.in. uzasadniania zakupu, szacowania wartości zamówień lub kryteriów wyboru dostawców. Brak precyzji w tym zakresie stwarzał ryzyko dowolności postępowania.

²³ Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa (P/20/017/KGP).

Warto podkreślić, że nieprawidłowości skutkujące powstaniem realnych strat w finansach spółek, bądź uwagi w stosowaniu tych procedur mogące wywołać takie konsekwencje w przyszłości, stwierdzono w zaledwie 13 spośród 442 skontrolowanych transakcji. W ujęciu liczbowym stanowiły one 2,9%, zaś w wymiarze wartościowym 4,9%.

NIK zbadała także **funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych**²⁴. W kontroli ustalono, że działalność PGZ SA oraz skontrolowanych spółek Grupy nie zapewniała pełnego i terminowego zaspokajania bieżących potrzeb Sił Zbrojnych RP ani ich potrzeb perspektywicznych, skatalogowanych w Planach Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP. Było to konsekwencją nagminnych, wieloletnich niekiedy opóźnień w realizacji projektów modernizacyjnych i prac badawczo-rozwojowych, co wpływało również ograniczająco na rozwój potencjału produktowego i technologicznego spółek. Nietrzymanie terminów i innych rygorystycznie sformułowanych i egzekwowanych warunków umów zawartych z jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP powodowało konieczność uiszczania przez spółki wielomilionowych kar umownych, pogarszających ich kondycję finansową. Produkty i usługi skontrolowanych spółek spełniały na ogół wymagania jakościowe odbiorców.

PGZ SA nieskutecznie zarządzała Grupą Kapitałową PGZ. NIK negatywnie ocenia przede wszystkim utrwalającą się niezdolność kolejnych Zarządów PGZ SA do wdrożenia strategii działania, która stanowiłaby punkt odniesienia dla spółek zależnych do przygotowania własnych strategii, skorelowanych ze strategią Grupy Kapitałowej oraz z potrzebami Sił Zbrojnych RP. W wyniku zaniechań, albo niekonsekwentnych działań nie uzyskano zakładanego efektu z poniesionych nakładów pracy na stworzenie Strategii GK PGZ na lata 2019–2023 i Planu wdrożenia Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2019–2023.

Niepodejmowanie wyzwań modernizacyjnych lub podejmowanie ich bez należytego przygotowania wpływało ograniczająco na rozwój potencjału innowacyjnego i eksportowego części skontrolowanych spółek. Przewlekłość prac nad nowoczesnymi w założeniach produktami stwarzała ryzyko utraty przez te produkty waloru nowości i generowała obciążenia finansowe z tytułu kar umownych, obniżających możliwe do osiągnięcia wyniki finansowe.

Działania Zarządu PGZ SA oraz zarządów spółek zależnych zapewniły stabilność finansową Grupy oraz jej nieprzerwaną zdolność do generowania skonsolidowanego zysku na poziomie operacyjnym, aczkolwiek niektóre parametry ekonomiczne (przychody ogółem, przychody ze sprzedaży na rzecz Sił Zbrojnych, wartość eksportu) wskazują, że nie zostaną osiągnięte projekcje finansowe na lata 2022–2023. Niekorzystnym zjawiskiem był szybszy wzrost płac niż produktywności miejsc pracy.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie reprezentowania przez Ministra Aktywów Państwowych, a poprzednio przez Ministra Obrony Narodowej, interesów Skarbu Państwa na Walnych Zgromadzeniach PGZ SA, przy podejmowaniu uchwał dotyczących tej spółki.

Nie zostały natomiast podjęte działania, o które NIK wnioskowała po kontroli, czyli usunięcia ze struktur Grupy Kapitałowej PGZ spółek, których przedmiot działalności nie jest związany z obronnością, a których działalność stanowiła i może stanowić w przyszłości obciążenie dla skonsolidowanego wyniku finansowego GK PGZ. Podstawową z tych jednostek jest MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA, zarządzające funduszem inwestycyjnym MARS FIZ, którego certyfikaty posiada PGZ SA. Nie podjęto też działań zmierzających do uproszczenia akcjonariatu PGZ SA poprzez skonsolidowanie tej spółki z Polskim Holdingiem Obronnym sp. z o.o. We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę m.in. na konieczność konsolidacji podmiotów sektora obronnego poprzez podwyższenie kapitału zakładowego PGZ SA mniejszościowymi pakietami akcji spółek zależnych należącymi do Skarbu Państwa. Funkcjonowanie Grupy może usprawnić także udostępnianie PGZ SA przez Ministra Obrony Narodowej, w dopuszczalnym zakresie, szerszych informacji o długookresowych zamiarach modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP.

²⁴ Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych (P/21/015/KGP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W trosce o stan aktywów państwowych NIK badała także **realizację przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.**²⁵. Konkluzją tej kontroli jest, że Dyrektor Generalny KOWR prawidłowo przygotował i nadzorował realizację przez oddział terenowy w Bydgoszczy prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A. (KSC), ustalił wytyczne w zakresie pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych oraz prowadził nadzór nad realizacją przez OT KOWR w Bydgoszczy prawa pierwokupu lub nabycia akcji KSC, a także nad działaniami w zakresie ustalenia ceny akcji tej spółki. Realizując prawo pierwokupu akcji spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, jaką jest KSC, w przypadkach, gdy zachodzą wątpliwości co do ceny rażąco odbiegającej od wartości rynkowej oraz w celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa (SP), KOWR na podstawie art. 3 ust. 8 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁶ wystąpił w odniesieniu do każdej umowy warunkowej nabycia akcji do sądu o ustalenie ceny tych akcji w terminie określonym w ww. ustawie.

Kolejnym segmentem aktywów państwowych jest mienie podmiotów nieprzerejestrowanych. Problem z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych nie jest powszechnie znany, jednakże konsekwencje nieprawidłowości w tym obszarze mogą mieć poważne skutki. Zadania z tym związane starostowie realizują w różny sposób. Przyjrzała się temu NIK, badając **realizację przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych**²⁷. W ocenie NIK podejmowane w latach 2016–2020 działania pięciu z sześciu starostów objętych kontrolą były niewystarczające i nie zapewniły zidentyfikowania wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych lub ich majątku. Postępowanie takie oceniono jako nierzetelne i niegospodarne. W konsekwencji nie dysponowano pełną wiedzą o całości nabytego z mocy prawa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych, a starostowie nie mieli możliwości zarządzania tym mieniem. W większości przypadków działania starostów nie były podejmowane z własnej inicjatywy, ale w reakcji na otrzymaną korespondencję. Już w trakcie kontroli NIK rozpoznała na terenie skontrolowanych powiatów kolejne podmioty, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do KRS, a które zostały wykreślone z REGON. Między innymi na tej podstawie wykazano, że nierzetelne działania w trzech skontrolowanych powiatach skutkowały niezidentyfikowaniem majątku łącznie dla co najmniej 11 podmiotów. Składały się na niego 23 nieruchomości o powierzchni ponad 5 ha.

Mając na celu zintensyfikowanie i usprawnienie realizacji zadań starostów związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, NIK wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań systemowych zmierzających do opracowania wytycznych w zakresie sposobu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ustalenia ich majątku, uwzględniających wszystkie dostępne narzędzia, w tym dane o podmiotach wykreślonych z REGON, oraz uprawniających starostów do wglądu w treść ksiąg wieczystych w systemie informatycznym z możliwością wyszukania ksiąg wieczystych według kryterium oznaczenia podmiotu wpisanego w dziale II księgi wieczystej, tj. poprzez wybór nazwy podmiotu. Nadto NIK poddała pod rozagę Ministra Sprawiedliwości stworzenie listy podmiotów nieprzerejestrowanych, dostępnej dla starostów w trybie online, ewentualnie uregulowanie współpracy sądów rejonowych prowadzących KRS ze starostami w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i zwiększenia aktywności sądów w tym zakresie, polegającej np. na sukcesywnym przekazywaniu właściwym starostom informacji o tych podmiotach.

Ze względu na konieczność zapewnienia prawidłowego i sprawnego uiszczania podatku od nieruchomości, NIK zawnioskowała do Ministra Finansów o zainicjowanie rozwiązań prawnych (ewentualnie wydanie interpretacji ogólnej) dotyczących uregulowania szczegółowego momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości w sytuacji nabycia przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

²⁵ Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A. (I/21/001/KRR).

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 461.

²⁷ Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych (I/20/001/LBY).

W 2021 r. NIK zbadała również **działalność zagraniczną EXALO Drilling SA oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA**²⁸, stwierdzając, że w działalności zagranicznej EXALO Drilling SA (spółki zależnej PGNiG SA) wystąpiły liczne nieprawidłowości, których konsekwencje finansowe, według szacunków NIK, przekroczyły kwotę 21,5 mln zł. NIK zwróciła uwagę, iż część mechanizmów funkcjonowania EXALO Drilling SA i jej podmiotów zależnych obarczona była istotnymi ryzykami prawnymi i podatkowymi. Ponadto sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego przez PGNiG SA, choć był zgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi, nie był jednak w pełni skuteczny. W dodatku jego zakres nie był wystarczający wobec problemów występujących w EXALO Drilling SA i jej jednostkach, które prowadziły działalność poza granicami Polski.

Problemy w działalności EXALO Drilling SA dotyczyły m.in. skali i efektywności działalności zagranicznej, sposobu zarządzania jednostkami zagranicznymi, realizowania nierentownych kontraktów i błędów formalno-prawnych w działaniu oddziałów. Realizacja planów naprawczych, choć pozwalała na osiągnięcie większości przyjmowanych założeń, prowadziła jedynie do doraźnej poprawy wyników ekonomicznych, nie uzyskano natomiast trwałej poprawy sytuacji finansowej spółki. W latach 2016–2017 r. oraz w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 września 2020 r. GK EXALO Drilling poniosła stratę netto w łącznej kwocie ponad 132,5 mln zł. Działalność Grupy w tych okresach była nierentowna (wskaźniki rentowności za te okresy miały wartość ujemną). W latach 2016–2019 następował stały spadek udziału rynków zagranicznych w przychodach grupy kapitałowej: w 2016 r. wynosił 35%, w 2017 r. – 26%, w 2018 r. – 21%, a w 2019 r. tylko 17%.

Na sytuację spółki wpływ miały niepowodzenia w ekspansji zagranicznej. W 2018 r. zakończyły działalność trzy oddziały zagraniczne EXALO Drilling SA: w Gruzji, na Litwie i w Etiopii, które od 2013 i 2014 r. nie prowadziły działalności operacyjnej w zakresie prac wiertniczych, rekonstrukcyjnych i serwisowych. W trakcie kontroli prowadzone były prace nad wyrejestrowaniem i likwidacją oddziałów: w Egipcie, Ugandzie, na Słowacji oraz w Libii. W latach 2015–2020 (do III kw.) większość oddziałów zagranicznych ponosiła straty.

Szczegółowym badaniem NIK objęła działalność EXALO Drilling SA na rynku kazachskim, który do końca 2018 r. był jednym z głównych rynków zagranicznych EXALO Drilling SA. W działalności oddziału EXALO Drilling SA w Kazachstanie NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości. Zostały one zidentyfikowane również w działalności GK EXALO na innych rynkach.

NIK stwierdziła również istotne problemy w działaniu grupy kapitałowej tworzonej przez EXALO Drilling SA. Sposób działania spółki zależnej z siedzibą w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, a także nadzoru nad nią przez właściciela, tj. EXALO Drilling SA (od chwili powstania spółki w wyniku konsolidacji w 2013 r., jak i w okresie wcześniejszym) stwarzał ryzyko podatkowe dla wszystkich podmiotów powiązanych z tą spółką. W ocenie NIK ryzyka te wynikały z braku przejrzystości działania tego podmiotu, nie w pełni klarownych przepływów finansowych, niejasnych co do kwalifikacji prawnej dla samej spółki i wymagających ich następczej klasyfikacji rachunkowej oraz ze sposobu zarządzania nim. NIK zwróciła uwagę m.in. na niedostatecznie transparentne i wyjaśnione mechanizmy zarządzania tą spółką.

Wykonywanie przez PGNiG SA praw z akcji EXALO Drilling SA było realizowane prawidłowo. Nie doprowadziło to jednak do stworzenia i przyjęcia przez EXALO Drilling SA długoterminowej strategii działania i trwałej poprawy sytuacji ekonomicznej. Podejmowane w stosunku do tej spółki działania miały w dużej mierze charakter doraźny, co było działaniem nieadekwatnym wobec strukturalnych problemów tej spółki. Pomimo że EXALO Drilling SA była spółką z wyłącznym udziałem kapitałowym PGNiG SA, a PGNiG SA posiadała zorganizowany system nadzoru nad działalnością zagraniczną prowadzoną w Grupie Kapitałowej PGNiG, sposób sprawowania nadzoru, choć zgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi, nie był jednak w pełni skuteczny w przypadku EXALO Drilling SA.

²⁸ Działalność zagraniczna EXALO Drilling SA oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (D/20/504/KST).

1.3. Finanse publiczne

Kontrola dotycząca **egzekwowania zaległości podatkowych**²⁹ miała odpowiedzieć na pytania, czy Minister Finansów prawidłowo zarządzał procesem egzekwowania zaległości podatkowych, czy egzekwowanie przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych było prowadzone sprawnie, przy zachowaniu zasad wynikających z obowiązującego prawa, w tym z poszanowaniem praw podatników, czy środki stosowane wobec dłużników były adekwatne do skali zadłużenia oraz charakteru podatnika (nie były uciążliwe dla podmiotów działających) oraz czy podejmowano działania mające na celu przeciwdziałanie przedawnieniom zaległości.

NIK stwierdziła, że w porównaniu do wyników z lat 2017–2018, w 2019 roku nastąpiła poprawa skuteczności i efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Wzrosła kwota wyegzekwowana w postępowaniach egzekucyjnych (z 3,7 mld zł w 2017 r. do 5,0 mld zł w 2019 r.), relacja kwoty wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi (z 39,4% do 43,8%) oraz zwiększyła się kwota wyegzekwowana średnio przez pracownika komórki egzekucyjnej (z 0,8 mln zł do 1,2 mln zł). Jednakże wartość tych mierników obniżyła się istotnie w I półroczu 2020 r. w porównaniu do wyników osiągniętych w analogicznym okresie roku poprzedniego (z 2,3 mld zł do 1,3 mld zł, z 24,8% do 15,7% oraz z 0,6 mln zł do 0,3 mln zł). Na obniżenie efektów egzekucji w 2020 r. wpłynęły głównie ograniczenia związane z sytuacją epidemiczną oraz rozwiązania mające na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych epidemii COVID-19. Dodatkowo na obniżenie liczby tytułów wykonawczych kierowanych do egzekucji miały wpływ początkowe problemy w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, spowodowane błędami w działaniu nowego systemu ewidencyjno-księgowego Poltax2B Plus.

Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 9,5% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r., a w pierwszych trzech kwartałach 2020 r. wyniosło 3,7%. Wysoki pozostawał stan zaległości, który na koniec września 2020 r. przekroczył 109 mld zł. W dużej części były to zaległości przypisane po kontrolach służb skarbowych z tytułu podatku wymierzonego podmiotom wystawiającym fikcyjne faktury w latach 2010–2014. Dochodzenie zaległych należności w takich sprawach było w większości nieskuteczne, gdyż podmioty (przeważnie „słupy”), którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.

Prowadzenie egzekucji przez naczelników kontrolowanych urzędów skarbowych odbywało się z zachowaniem zasad stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, prowadzących bezpośrednio do wyegzekwowania należności i najmniej uciążliwych dla zobowiązanych. Stwierdzone w zakresie dochodzenia zobowiązań podatkowych nieprawidłowości wynikały przede wszystkim z nierzetelnego działania naczelnika urzędu skarbowego jako wierzyciela i wystąpiły w trzech z ośmiu badanych urzędów skarbowych.

Minister Finansów podejmował działania mające na celu usprawnienie zarządzania zaległościami podatkowymi i poprawę skuteczności egzekucji administracyjnej. W badanym okresie zakończyły się one opracowaniem zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także rozpoczęciem prac nad nowymi projektami, w tym nad nową ustawą regulującą postępowanie egzekucyjne w administracji.

Pozytywne efekty przyniosło udostępnienie organom egzekucyjnym danych z przekazywanych przez podatników JPK_VAT lub gromadzonych w ramach STIR³⁰. Szef Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo wyznaczył administracji skarbowej cele i zadania dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych i systematycznie monitorował ich realizację.

We wnioskach pokontrolnych NIK zaleciła Ministrowi Finansów wdrożenie kolejnych rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych i jak najszybsze zakończenie prac nad usunięciem błędów w działaniu wdrożonych funkcjonalności systemu Poltax2B Plus oraz nad jego rozbudową, zgodnie z przyjętymi założeniami. NIK zwróciła także uwagę, aby na etapie przygotowania i wdrażania nowych narzędzi Minister zapewnił odpowiednie warunki do sprawnego przeprowadzenia takich przedsięwzięć, tak aby nie powodować zakłóceń w realizacji zadań przez jednostki KAS.

²⁹ Egzekwowanie zaległości podatkowych (P/20/010/KBF).

³⁰ System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej.

NIK oceniła także, czy **organy administracji podatkowej prawidłowo udzielały ulg, zwolnień i innych instrumentów wsparcia podatników oraz dokonywały zwrotów podatku w okresie epidemii COVID-19**³¹. W okresie od marca do czerwca 2020 r. nastąpił spadek dochodów podatkowych w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego o 13,4%, w tym dochodów z podatku od towarów i usług o 20,7%, co spowodowane było spowolnieniem gospodarki w warunkach epidemii COVID-19. Jednym z elementów wsparcia przedsiębiorców były działania polegające na udzielaniu im ulg i umarzaniu zaległości podatkowych. Wprowadzone ograniczenia w działaniu administracji związane z COVID-19 objęły również organy administracji skarbowej.

NIK pozytywnie oceniła działania organów podatkowych w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych, realizacji zwrotów podatku od towarów i usług oraz zapewnienia ciągłości działania urzędów. Pomimo ograniczeń związanych z epidemią COVID-19 w okresie objętym kontrolą, urzędy skarbowe sprawnie prowadziły obsługę wniosków podatników dotyczących ulg podatkowych oraz zwrotów podatku VAT. Nastąpiło skrócenie czasu realizacji zwrotów podatku VAT, podczas, gdy czas rozpatrywania wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień podatkowych uległ wydłużeniu. Związane to było ze spadkiem liczby wniosków o zwrot podatku od towarów i usług oraz wzrostem liczby wniosków o udzielenie ulg i zwolnień podatkowych.

Urzędy skarbowe w wyważony sposób odnosiły się do wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień podatkowych, z jednej strony mając na uwadze budżet państwa, a z drugiej ważne interesy podatników, w szczególności tych dotkniętych skutkami epidemii. W kontrolowanym okresie działania naczelników urzędów skarbowych w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych, jak również zwrotów podatku od towarów i usług, realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zgodnie z określonymi przez Ministra Finansów i Dyrektorów Izby Administracji Skarbowej wytycznymi i instrukcjami. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zwrotów podatku VAT dotyczyły w największym stopniu braku rzetelności przy prowadzeniu analizy poprzedzającej zwrot podatku.

Badając **skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT**³², NIK zwróciła także uwagę na aspekt skuteczności działań w warunkach nadzwyczajnych, w tym przypadku epidemii COVID. Ustalono, że przygotowany oraz wdrożony w latach 2016–2019 szeroki pakiet rozwiązań prawnych oraz narzędzi informatycznych okazał się wystarczająco skuteczny w okresie epidemii. W 2020 r., w warunkach wyraźnego wyhamowania gospodarki, nie doszło do nagłego nasilenia się niekorzystnych dla gromadzenia dochodów z VAT zjawisk. Luka VAT ukształtowała się na poziomie podobnym jak w latach 2018–2019 r. Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 184 551,9 mln zł i były o 2% wyższe od uzyskanych w roku poprzednim. W I półroczu 2021 r., przy poprawiających się dla gromadzenia dochodów z VAT uwarunkowaniach makroekonomicznych, dochody z tego źródła wyniosły 101 620,4 mln zł i były o 17,3% wyższe niż w I półroczu 2019 r. oraz o 29,6% wyższe niż w I półroczu 2020 r.

Minister Finansów kontynuował prace nad kolejnymi rozwiązaniami mającymi na celu uszczelnienie poboru podatku od towarów i usług, w tym poprzez usprawnienie weryfikowania prawidłowości rozliczeń VAT, oraz prawidłowo i skutecznie zarządzał tym procesem. Istotne było podjęcie prac nad powstaniem nowego systemu teleinformatycznego, tj. Krajowego Systemu e-Faktur, w celu dalszego ograniczenia nieprawidłowości w rozliczaniu podatku VAT. Szerokie zastosowanie narzędzi informatycznych umożliwiających analizę na szczeblu centralnym spójności danych przekazywanych przez podatników VAT oraz ich kontrahentów, jak i łatwy dostęp dla pracowników administracji do danych z jednolitych plików kontrolnych dla ewidencji VAT, efektywnie wpłynął na prowadzenie (także w warunkach epidemii) weryfikacji prawidłowości deklarowanych przez podatników rozliczeń, w tym zwrotów VAT.

Prawidłowo typowano podmioty do kontroli celno-skarbowych. Dobór podmiotów do kontroli w badanych urzędach celno-skarbowych zapewniał wybranie podmiotów, w działalności których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości było duże. Poprawiła się w 2020 r., jak i w I półroczu 2021 r., skuteczność kontroli dotyczących prawidłowości rozliczeń VAT. Zmniejszyła się natomiast liczba zakończonych kontroli VAT i wydłużył się średni

³¹ Ulg i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19 (P/21/008/KBF).

³² Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT (P/21/013/KBF).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

czas ich trwania. Wydłużeniu uległ również czas prowadzenia postępowań podatkowych. Spowodowane było to głównie ograniczeniami związanymi z sytuacją epidemiczną. We wszystkich kontrolowanych urzędach skarbowych rzetelnie weryfikowano zasadność deklarowanych przez podatników zwrotów VAT.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła m.in. uwagę na konieczność kontynuowania wdrażania nowych środków usprawniających pobór VAT w celu osiągnięcia dalszej poprawy w ściągalności podatku od towarów i usług i monitorowanie już funkcjonujących.

NIK skontrolowała **nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych**³³. Działania organu nadzoru były na ogół zgodne z przepisami i regulacjami wewnętrznymi, jednakże zidentyfikowano nieprawidłowości o charakterze indywidualnym. NIK oceniła, że nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd, wynikający z analizy sprawozdawczości przekazywanej przez banki komercyjne, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz nadzór inspekcyjny był, w większości badanych podczas kontroli przypadków, zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz regulacjami i procedurami UKNF. Komisja w stosunku do badanych podmiotów podejmowała na ogół adekwatne działania w związku z nadzorem nad realizacją planów naprawy i programów postępowania naprawczego. Jednakże NIK stwierdziła nieprawidłowości pod względem rzetelności sprawowanego nadzoru.

W obszarze inspekcji, w zbadanych przez NIK przypadkach wykonywania nadzoru inspekcyjnego wobec czterech banków i dwóch SKOK, nie zidentyfikowano niezgodności procesu planowania inspekcji z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. Na sześć przypadków, w których w procesie analitycznym zidentyfikowano w nadzorowanym podmiocie istotne i utrzymujące się pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej, w pięciu nie stwierdzono sytuacji nieuzasadnionego nieuwzględnienia tego podmiotu w planie inspekcji na rok następny. W jednym przypadku ustalono, że Bank został wyłączony z planu inspekcji, w sytuacji gdy wyniki wcześniejszych inspekcji UKNF oraz ustalenia nadzoru analitycznego wskazywały na poważne zastrzeżenia do jego sytuacji. Ponadto, zdaniem NIK, działaniem nierzetelnym było także niepodjęcie przez UKNF kontroli sprawdzającej, po poprzedniej kontroli kompleksowej w tym Banku, celem zweryfikowania utrzymującego się stanu niskiej jakości portfela kredytowego.

W wyniku szczegółowego badania stwierdzono przypadki, gdy działania podjęte przez Urząd po wynikach analiz i inspekcji wskazujących na pogorszenie sytuacji finansowej jednego podmiotu nie były w pełni adekwatne. Zdaniem NIK KNF i jej Urząd nie wykorzystały w pełni możliwych instrumentów nadzorczych dyscyplinujących jeden z banków spółdzielczych i system ochrony do skutecznej i efektywnej realizacji założeń i zapewnienia efektywności WPN³⁴, w sytuacji gdy bank będący uczestnikiem systemu ochrony nie przywrócił pełnej zgodności działania z wytycznymi określonymi w umowie systemu ochrony i grupowym planie naprawy. Nie wykorzystano także środka nadzorczego, jakim była możliwość wydania zaleceń po ocenie BION³⁵ nadanej temu Bankowi, pomimo stwierdzenia niskiej jakości portfela kredytowego. KNF nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień i nie powołała kuratora nadzorującego w sposób bezpośredni przebieg procesu naprawczego w tym banku. Powyższe ustalenia dotyczyły także innego banku, w którym wskazane było ustanowienie kuratora. W ocenie NIK kurator stanowiłby wsparcie kompetencyjne i pomoc w realizacji programu postępowania naprawczego.

Zweryfikowanie zgodności z prawem i rzetelności procesu przymusowej restrukturyzacji nie było podczas kontroli P/21/010 w UKNF możliwe, ponieważ KNF oświadczyła, że nie posiada informacji na temat działań podejmowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w procesie przymusowej restrukturyzacji. W ocenie KNF

³³ Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (P/21/010/KBF).

³⁴ Wewnętrzny Plan Naprawy. Nieuregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego plan, którego celem jest uzyskanie poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku – uczestnika systemu ochrony i w konsekwencji zwiększenie bezpieczeństwa jego funkcjonowania.

³⁵ Badanie i ocena nadzorcza – jedno z narzędzi nadzorczych wykorzystywanych w UKNF w ramach nadzoru ostrożnościowego opartego na ryzyku, stosowane z wykorzystaniem ustalonej metodyki i podręcznika, służące ocenie sytuacji instytucji finansowych, od której uzależniony jest zakres i intensywność dalszych działań nadzorczych; w przypadku banków BION jest narzędziem obowiązkowym wynikającym z art. 133a ustawy – Prawo bankowe.

proces przymusowej restrukturyzacji należy do wyłącznej kompetencji Funduszu. BFG odmówił przekazania wnioskowanej przez kontrolerów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK dokumentacji oraz zakwestionował podstawę prawną przeprowadzenia przez NIK kontroli działań Funduszu dotyczących przymusowej restrukturyzacji. W związku z tym NIK przedstawiła wniosek *de lege ferenda* o przywrócenie Funduszowi statusu państwowej osoby prawnej, co umożliwi kontrolę całej działalności Funduszu (w tym także w zakresie przymusowej restrukturyzacji) na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK (w oparciu o cztery kryteria kontroli: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność).

NIK zwróciła uwagę, że w zakresie przymusowej restrukturyzacji BFG nie jest kontrolowany przez żaden inny organ w państwie, także przez KNF, co wynika z wprowadzonego dyrektywą BRRD³⁶ wymogu operacyjnej niezależności między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia nr 575/2013³⁷, a funkcjami organów do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

NIK ustaliła, że prowadzący postępowania przygotowawcze prokuratorzy nie zabezpieczyli na mieniu banku kwoty 65 milionów złotych, pochodzącej z prowizji uzyskanych przez jeden z banków z tytułu oferowania obligacji jednej ze spółek z naruszeniem prawa, a wskazanej w komunikacie Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 1 grudnia 2020 r., albowiem doszli do wniosku, iż obowiązujący stan prawny na to nie pozwala. Prokuratura stoi na stanowisku, że efektywniejsze z punktu widzenia interesu pokrzywdzonych jest występowanie przez nich o zabezpieczenie roszczeń, w ramach postępowań cywilnych, inicjowanych indywidualnymi pozwami. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że postępowania cywilne z powództwa poszkodowanych obligatariuszy przeciwko temu bankowi są zawieszane przez sądy na wniosek BFG – na podstawie art. 176 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego (kpc)³⁸.

NIK zwróciła ponadto uwagę, że nie zostały jak dotąd podjęte działania na rzecz wprowadzenia regulacji zapewniających ochronę innych niż deponenci, nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, poszkodowanych w wyniku nielegalnych działań podmiotów nadzorowanych przez Komisję i jej Urząd. W ocenie NIK, w sytuacji utrudnionego dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych, na przykład w związku ze wskazanym wyżej zawieszaniem postępowań na wniosek BFG oraz stanowiskiem prokuratury o braku możliwości prawnych zabezpieczenia korzyści uzyskanych przez bank w wyniku wykonywania czynności oferowania instrumentów finansowych oraz doradztwa inwestycyjnego z naruszeniem prawa, konieczne jest podjęcie działań umożliwiających wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych zabezpieczających uczestników rynku znajdujących się w takiej sytuacji.

NIK poddała ocenie, czy **Rząd RP prawidłowo wykonywał prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych z Rządem Republiki Angoli o udzielenie kredytów w ramach pomocy wiązanej**³⁹. Polska wsparła projekt budowy Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Angoli umowami kredytowymi, w ramach pomocy wiązanej dla Republiki Angoli, na kwotę 14 mln dolarów (I etap – budowa, wyposażenie i program szkoleniowy) i 60 mln euro (II etap – konstrukcja, wyposażenie, obsługa i program edukacyjny). Było to największe przedsięwzięcie edukacyjne prowadzone w Afryce przez kraj Unii Europejskiej.

Kluczowym ustaleniem kontroli jest, że przyznane Rządowi Angoli kredyty przyczyniły się do realizacji głównego celu projektu, jakim była budowa i rozpoczęcie działalności Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibie w Angoli. NIK pozytywnie oceniła działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Banku Gospodarstwa Krajowego związane z realizacją zadań wynikających z umów zawartych (w Luandzie

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 190, ze zm.).

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, ze zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.).

³⁹ Udział Polski w realizacji projektu tworzenia i budowy Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibie w Angoli (P/21/014/KGP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

w dniu 27 sierpnia 2010 r. oraz 6 marca 2017 r.) między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytów w ramach pomocy związanej, przeznaczonych na realizację projektów w dziedzinie edukacji w Republice Angoli. Obydwa podmioty prawidłowo wykonywały prawa i obowiązki wynikające z przedmiotowych umów, a cele projektów realizowanych w ramach umów zostały osiągnięte. Dzięki wykorzystaniu praktycznie całej kwoty 60 mln EUR kredytu przyznanego w ramach umowy kredytowej z 2010 r., powstała Akademia Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibe w Angoli.

NIK, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, odstąpiła od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych wobec Uniwersytetu Morskiego w Gdyni w związku z zakończeniem realizacji kontrolowanego projektu. Natomiast wobec zespołu do spraw międzyrządowej współpracy kredytowej NIK wskazała m.in., że administracja rządowa oraz nadzorowane przez nią jednostki organizacyjne powinny współpracować przy aktywnym promowaniu zawartych umów kredytowych, w celu upublicznienia informacji o zawartych umowach kredytowych, co zdaniem NIK umożliwiłoby większej liczbie polskich przedsiębiorców ubieganie się o realizację kontraktów.

W kontroli pn. **Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”**⁴⁰ oprócz prawidłowości realizacji tego programu zbadano, czy uzyskano efekty rzeczowe adekwatne do zrealizowanych wydatków. Z ustaleń kontroli wynika, że organy administracji publicznej, w latach objętych kontrolą, w większości zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie realizowały zadania w ramach wszystkich modułów Programu. Efekty rzeczowe zadań objętych kontrolą NIK, które otrzymały wsparcie finansowe w ramach poszczególnych modułów Programu, były adekwatne do poniesionych wydatków oraz zgodne z zakładanymi celami. NIK zwróciła jednak uwagę, że ocena efektów realizacji modułu 3 Programu, mierzona liczbą uczniów korzystających z obiadów w stołówkach szkolnych, jest utrudniona ze względu na naukę zdalną wprowadzoną z powodu epidemii COVID-19.

W uwagach skierowanych do Rady Ministrów NIK wskazała, że w przypadku opracowywania wieloletniego rządowego programu dożywiania na kolejne lata, powinno się rozważyć umożliwienie objęcia wsparciem również zadań, w ramach których ponoszone są wydatki majątkowe. Ponadto, w opinii NIK, w przypadku niskiego stopnia zaspokojenia potrzeb szkół w zakresie wsparcia finansowego organizacji stołówek i miejsc spożywania posiłków w całym okresie realizacji modułu 3 Programu, powinno się rozważyć możliwość zwiększenia tego wsparcia w kolejnych latach. W uwagach do wojewodów NIK wskazała, że w myśl § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie modułu 3⁴¹, organ prowadzący ma obowiązek weryfikacji danych składanych przez szkoły, pod względem ich prawidłowości i kompletności. Jeżeli dane te są nieprawidłowe, niekompletne lub zostały przekazane po terminie, to zgodnie z § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia, organ prowadzący nie powinien objąć ich wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego przekazywanym do wojewody. Do wojewody powinny zatem wpływać wnioski zawierające prawidłowe i kompletne dane. Wnioski te podlegają ocenie przez zespoły ds. oceny w zakresie, o jakim mowa w § 8 ust. 2 i 4 ww. rozporządzenia. W związku z tym, że dane przekazane przez szkoły powinny być zweryfikowane przez organy prowadzące, obowiązek ten nie został powtórzony w § 8 ust. 2 i 4 ww. rozporządzenia. Pomimo braku literalnie określonego zobowiązania do weryfikacji tych danych, zespoły ds. ocen podejmowały takie działania. Była to praktyka, która pozwalała na osiągnięcie celu rozporządzenia, tj. wyeliminowanie przyznania dofinansowania w przypadku niespełnienia kryteriów uprawniających do skorzystania z pomocy finansowej przewidzianej w Programie.

W opinii NIK w przypadku realizacji w kolejnych latach zadań w ramach modułu 3 Programu, organy prowadzące powinny dołożyć należytej staranności przy weryfikacji danych przekazywanych przez szkoły, zaś zespoły ds. oceny powinny kontynuować praktykę weryfikowania tych danych, co wyeliminuje ryzyko przyznania wsparcia finansowanego na zadania niespełniające przyjętych zasad.

⁴⁰ Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” (P/21/005/KAP).

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019–2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz. U. 2019 poz. 267).

1.4. Instytucje finansowe

W sytuacji dużych obciążeń dla finansów publicznych i zwiększonej inflacji NIK przyjrzała się **realizacji zadań antykryzysowych przez banki**⁴², oceniając, że działania podejmowane przez skontrolowane banki w celu ograniczenia negatywnych skutków epidemii COVID-19 dla przedsiębiorców i gospodarki były zgodne z obowiązującymi przepisami i zapewniły skuteczne wsparcie przedsiębiorców dotkniętych skutkami tej epidemii.

Działania podjęte przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu przygotowania instrumentów pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 pozwoliły, jeszcze w początkowym okresie epidemii, na szybkie dostosowanie istniejących produktów do nowych potrzeb przedsiębiorców. BGK rzetelnie i sprawnie tworzył instrumenty wsparcia, współpracując z podmiotami administracji publicznej i instytucjami finansowymi, zgłaszając własne propozycje modyfikacji parametrów oferowanych produktów, formułowane, ze względu na ograniczenia czasowe wprowadzanych rozwiązań, w oparciu o swoją wiedzę ekspercką i wnioski zgłaszane przez zainteresowane podmioty.

BGK sprawnie wdrożył instrumenty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, podpisując umowy lub aneksy do umów z ministrami i instytucjami zarządzającymi, a następnie z podmiotami współpracującymi. BGK monitorował ryzyko związane z przyznawanymi na preferencyjnych warunkach instrumentami wsparcia przedsiębiorców, a w szczególności w zakresie udzielanych bankom kredytującym przedsiębiorców gwarancji w trybie portfelowym. Zwiększona skala udzielonych gwarancji nie spowodowała zwiększenia wypłat w związku z zaniechaniem spłat rat udzielonych kredytów, a kierowane przez banki komercyjne wezwania do zapłaty były przez Bank weryfikowane zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi procedurami i umowami portfelowymi. Zaoferowanie instrumentów wsparcia na czasowo wprowadzonych preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19 wpłynęło na zwiększenie zainteresowania przedsiębiorców ofertą Banku w stosunku do okresu sprzed wprowadzenia zmian. BGK, zgodnie z przepisami obowiązującego prawa oraz postanowieniami umów, zorganizował i prowadził obsługę funduszy, z których były finansowane zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 oraz oferowane przez BGK instrumenty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych jej skutkami.

Skontrolowane banki komercyjne współpracujące z BGK były przygotowane organizacyjnie do realizacji umów i porozumień z BGK. Zweryfikowane umowy kredytowe, objęte gwarancjami spłaty przez BGK, zawarte zostały z dochowaniem wymogów określonych w postanowieniach umów zawartych z BGK i poprzedzone prawidłową weryfikacją zdolności kredytowej kredytobiorców. Banki komercyjne prawidłowo realizowały powierzone zadania w zakresie pośrednictwa w zawieraniu z beneficjentami umów subwencji finansowych oraz ich rozliczania, w związku z podpisanymi z Polskim Funduszem Rozwoju S.A. umowami w ramach programów rządowych przyjętych w celu wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii.

Narodowy Bank Polski wykorzystał dostępne instrumenty polityki pieniężnej w sposób, który sprzyjał realizacji założonych celów dotyczących pobudzenia aktywności gospodarczej w Polsce w okresie epidemii COVID-19. Przy podejmowaniu poszczególnych decyzji o wprowadzeniu nowych instrumentów polityki pieniężnej lub zmianie parametrów instrumentów dotychczas wykorzystywanych organy NBP dysponowały zarówno aktualnymi analizami sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie, jak i scenariuszami rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na Polską gospodarkę.

W innej kontroli dotyczącej **nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych**⁴³, NIK oceniła, że zbadane działania analityczne, kontrolne i sankcyjne Komisji Nadzoru Finansowego oraz jej Urzędu wobec wybranych podmiotów funkcjonujących na rynku funduszy inwestycyjnych były wykonywane zgodnie z przepisami. Niemniej stwierdzone zostały nieprawidłowości w postaci działań nierzetelnych w zakresie analiz mających na celu zapewnienie ochrony uczestników rynku oraz przy podejmowaniu działań kontrolnych i sankcyjnych.

⁴² Realizacja zadań antykryzysowych przez banki (P/21/011/KBF).

⁴³ Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych (P/20/011/KBF).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Zidentyfikowane zostały także słabości systemowe nadzoru, zwiększające prawdopodobieństwo braku odpowiednio wczesnej i adekwatnej reakcji na nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych. Rodziło to ryzyko nieskutecznej realizacji celu nadzoru, jakim jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości i zaufania do niego oraz ochrony uczestników tego rynku. Do zidentyfikowanych słabości systemowych należały m.in.:

- ograniczona funkcjonalność systemów przetwarzania danych z raportów przekazywanych przez podmioty nadzorowane, utrudniająca szybką identyfikację błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów składanych przez różne podmioty,
- brak, przed 2020 r., regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu weryfikacji danych sprawozdawczych towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych, służących zapewnieniu odpowiedniej jakości wykonywania tych zadań w warunkach dużej rotacji pracowników,
- brak, w kluczowym departamencie nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych, procedur planowania kontroli podmiotów tego rynku opartych na ryzyku, służących ograniczeniu ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, w tym procesie,
- niewielka liczba przeprowadzanych kontroli i duża rotacja pracowników odpowiadających za czynności nadzorcze wobec podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych przy jednoczesnym braku ww. procedur i aktualnego podręcznika kontroli.

NIK oceniła pozytywnie wdrożenie Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych wraz z rekomendacjami działań w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Pozytywnie oceniony został także udział Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w pracach legislacyjnych, wzmacniających nadzór i ochronę inwestorów oraz prowadzoną przez Urząd działalność edukacyjną.

W wyniku kontroli NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda*, z których najważniejsze to: „Przeprowadzenie przeglądu możliwości wzmocnienia oddziaływania organu nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych poprzez rozszerzenie w przepisach prawa katalogu nieprawidłowości, w przypadku których dopuszczalne jest objęcie sankcjami osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich powstanie” oraz „Dokonanie liberalizacji przepisów dotyczących ochrony tajemnic zawodowych KNF/UKNF w celu ułatwienia poszkodowanym inwestorom dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi”.

W świetle ustaleń kontroli wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych służyłoby, w opinii NIK, m.in. prowadzenie modyfikacji systemów sprawozdawczych, tak aby zapewniona była możliwość weryfikacji danych, pozwalająca na automatyczne porównanie niektórych danych finansowych zawartych w sprawozdaniach TFI i funduszy inwestycyjnych oraz sprawną identyfikację błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów, a także wprowadzenie wewnętrznych procedur regulujących proces planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. W tym kontekście warto rozważyć jest także prezentowanie w cyklicznych raportach dla Komisji opisu najważniejszych nieprawidłowości wynikających z sygnałów skargowych dotyczących praktyk rynkowych na rynku funduszy inwestycyjnych oraz uzupełnienie raportów lub przekazywanie odrębnej informacji o wynikach analizy jakościowej najbardziej istotnych sygnałów przeprowadzonej w jednostkach organizacyjnych UKNF odpowiedzialnych za nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych.

1.5. Budownictwo, planowanie przestrzenne

Podstawą ładu przestrzennego, efektywnie rozwijającego się budownictwa – zarówno prywatnego, jak i społecznego czy finansowanego ze środków publicznych, a także bezpieczeństwa w obrocie nieruchomościami, są uregulowane stosunki własnościowe gruntów. Dlatego też NIK zbadała w 2021 r., czy organy samorządu terytorialnego skutecznie i zgodnie z prawem realizowały **zadania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności** w Polsce⁴⁴ i na terenie Warszawy⁴⁵.

⁴⁴ Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (P/21/027/KIN).

⁴⁵ Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań wynikających z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (R/20/004/KIN).

Na mocy przepisów ustawy przekształceniowej z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się z mocy prawa we własność. Organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości miały wydać do końca 2019 r. z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu, powinny określić w nich wysokość i terminy wniesienia opłaty przekształceniowej.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy przekształceniowej, wejście w życie jej przepisów miało usprawnić procesy przekształcania praw użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe.

Konkluzją tej kontroli jest, że skuteczność realizacji zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była niska. W jednostkach objętych kontrolą średni poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 68%, a na 31 grudnia 2020 r. – 93%. Spośród 13 jednostek objętych kontrolą tylko trzy, tj. urzędy miast: Wałbrzycha, Torunia i Kalisza – w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2019 r., wydały wszystkie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, a kolejne dwa urzędy miast: Gdańska i Gdyni, wydały niemal wszystkie zaświadczenia, tj. odpowiednio 99% i 97%. W Warszawie cel ustawy przekształceniowej, tj. wydanie do 31 grudnia 2019 r. zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dla wszystkich nieruchomości spełniających przesłanki, określony w art. 1 ww. ustawy, nie został zrealizowany.

Niezależnie od kwestii niezachowania terminowości wydawania zaświadczeń, jednostki kontrolowane na ogół prawidłowo dokonywały oceny spełniania przez nieruchomości przesłanek przekształcenia. Sporządzone przez nie dokumenty były prawidłowe pod względem formalnym (zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami) i prawidłowo informowały o wysokości opłaty przekształceniowej.

Ustalenia kontroli wskazują, że wystąpiły też czynniki, które utrudniały terminową realizację przepisów ustawy, a na które nie miały wpływu właściwe organy odpowiedzialne za wydawanie zaświadczeń. Najważniejszym z nich były pięciokrotne zmiany ustawy przekształceniowej, m.in. rozszerzające jej zakres przedmiotowy, co rodziło konieczność przeprowadzenia dodatkowych działań bez jednoczesnego przedłużenia czasu przeznaczanego na ich realizację. Ponadto niejednoznaczność i niejasność przepisów ustawy przekształceniowej powodowała konieczność uzyskiwania wytycznych w zakresie jej stosowania od: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wyniki kontroli przeprowadzonych w pięciu samorządach w ocenie NIK wskazują, że pomimo wystąpienia powyższych czynników, możliwa była jednak terminowa realizacja zadań.

Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK wniosowała do właściwych organów o podjęcie pilnych działań zmierzających do jak najszybszego wydania zaświadczeń dotyczących nieruchomości, w przypadku których upłynął termin 12 miesięcy od dnia przekształcenia.

Jedną z kluczowych kontroli w tym obszarze była kontrola **funkcjonowania programu Mieszkanie Plus**⁴⁶. Mieszkanie Plus – to podstawowy program (pakiet działań) realizowany w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, przyjętego przez rząd 27 września 2016 r. Założeniem programu było zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych. W ramach programu Mieszkanie Plus zakładano bezpośrednie działania inwestycyjne, jak i dostosowanie regulacji prawnych dla zwiększenia podaży mieszkań na wynajem.

NIK, badając, czy realizacja programu rządowego Mieszkanie Plus przyczynia się do poprawy warunków lub rozwiązywania problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności, ustaliła, że realizacja tego programu nie przyniosła oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęła znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności.

⁴⁶ Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus (P/21/026/KIN).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Z deklarowanych przez rząd 100 tys. mieszkań mających powstać do końca 2019 r., wg stanu na dzień 31.10.2021 r. oddano do użytkowania 15,3 tys., a 20,5 tys. mieszkań znajdowało się w budowie. Efektywność programu zmniejszył brak skutecznych i spójnych rozwiązań prawnych, modyfikujących lub wprowadzających nowe instrumenty w ramach poszczególnych działań programu. Podejmowane przez kolejnych odpowiedzialnych Ministrów inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania programu Mieszkanie Plus, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia podaży gruntów Skarbu Państwa i wykorzystania ich na cele mieszkaniowe, co miało negatywny wpływ na wzrost dostępności mieszkań dla osób o umiarkowanych dochodach.

Kompleksowe zmiany w obszarze budownictwa społecznego, wprowadzenie przepisów mających na celu stworzenie podstaw do realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem gmin i Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN), czy przepisów wdrażających instrument ułatwiający pozyskanie przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych, nastąpiły dopiero pod koniec 2020 r. KZN realizował zadania w sytuacji braku stabilności warunków prawnych i organizacyjnych, a przede wszystkim przy zmieniających się regulacjach ustawowych dotyczących koncepcji gospodarowania Zasobem. Gospodarowanie nieruchomościami przez KZN prowadzone było bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, a także wieloletniej strategii działania KZN. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych organów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj.: Rady Nadzorczej KZN oraz Prezesa KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Ponadto skuteczne przeznaczanie nieruchomości na inwestycje utrudnione było ze względu na brak przez ponad dwa lata aktu wykonawczego do ustawy o KZN umożliwiającego zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. W konsekwencji do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie osiągnięto zamierzonych efektów rzeczowych ani w postaci przejęcia do Zasobu planowanej liczby nieruchomości ani też budowy mieszkań na nieruchomościach przejętych do Zasobu.

Skontrolowane gminy skutecznie korzystały z rynkowych narzędzi dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus na budowę mieszkań i prawidłowo określiły kryteria korzystania z mieszkań powstałych w ramach tego programu. Jednakże większość z nich nie prowadziła wcześniejszego rozpoznania rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, do których skierowany był ten program.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę m.in. na konieczność podjęcia przez Ministra Technologii i Rozwoju działań w celu wypracowania spójnej i kompleksowej polityki w poszczególnych segmentach budownictwa mieszkaniowego, gwarantującej w sposób trwały i ciągły stosowanie skutecznych rozwiązań, odpowiadających oczekiwaniom społecznym. NIK wnioskuje do Prezesa KZN o zapewnienie funkcjonowania KZN w oparciu o wymagane dokumenty poprzez niezwłoczne opracowanie i uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa projektów programu gospodarowania Zasobem oraz wieloletniej strategii działania KZN i o przedłożenie tych dokumentów Radzie Nadzorczej KZN do zatwierdzenia. Wniosek ten został zrealizowany.

Szczegółowo polityce mieszkaniowej wybranych gmin Dolnego Śląska NIK przyjrzała się w kontroli dotyczącej **realizacji w nich zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej**⁴⁷. Ustalono, że skontrolowane gminy nie zawsze prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie realizowały zadania w zakresie gospodarowania posiadany zasobem mieszkaniowym. Środki przeznaczane przez gminy na wydatki związane z przeprowadzaniem inwestycji, remontów oraz modernizacji w gminnym zasobie mieszkaniowym stanowiły jedynie od 0,08% do 3,09% ich budżetów. Nie umożliwiło to w pełni wywiązywania się z zadania tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz negatywnie wpływało na utrzymanie w należytym stanie technicznym i estetycznym budynków w ponad 90% pochodzących sprzed 1945 r.

⁴⁷ Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim (I/21/001/LWR).

Nie wszystkie skontrolowane gminy wywiązały się w pełni z obowiązków wynikających z przepisów ustawy o zasobie mieszkaniowym. Pomimo że prawidłowe prowadzenie gospodarki zasobem mieszkaniowym przez gminy powinno odbywać się na podstawie Programów wieloletnich oraz Zasad wynajmowania lokali, to w dwóch gminach program ten nie był w pełni aktualny, a jedna z gmin nie przyjęła go w ogóle. Ponadto w czterech gminach częściowo nieaktualne były Zasady wynajmowania lokali.

Środki pozyskiwane przez gminy na podstawie ustalanych przez nie stawek czynszowych nie były wystarczające do zapewnienia odtworzenia posiadanych zasobów mieszkaniowych. Wskazać przy tym należy również na trudności gmin w dochodzeniu należności czynszowych. W większości gmin stwierdzono bowiem wzrost zaległości z tego tytułu, łącznie o 4 528,1 tys. zł, tj. o 22%. Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych gminach podejmowane były działania windykacyjne dotyczące niezapłaconych czynszów, nie zawsze jednak przebiegały one w sposób prawidłowy i rzetelny.

Jednostki odpowiedzialne za gospodarkę mieszkaniową nie realizowały w pełni zaleceń dotyczących wykonania remontów i napraw, sformułowanych w wyniku przeglądów technicznych budynków mieszkalnych. Stwierdzono także przypadki zaniechania przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków, czym naruszano przepisy Prawa budowlanego. Nierzetelne wykonywanie zadań związanych z utrzymaniem posiadanego zasobu mieszkaniowego doprowadziło także do sytuacji, w której stan techniczny kilku skontrolowanych budynków stwarzał bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego.

Ponadto nie we wszystkich gminach prowadzenie księzek obiektu budowlanego przebiegało zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sprzedaż lokali komunalnych przez gminy prowadzona była na ogół zgodnie z przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami oraz przyjętymi zasadami. Również proces przyznawania mieszkań, poza sporadycznymi przypadkami, przebiegał prawidłowo. Pomimo to, ze względu na faktyczną dostępność lokali, okres oczekiwania na ich przydział wynosił w skontrolowanych gminach średnio od 317 dni do ponad sześciu lat.

Polityka mieszkaniowa to również udostępnianie lokali mieszkalnych osobom w związku z wykonywanym zawodem lub piastowaną funkcją. Lokale takie przysługują także administracji publicznej. NIK zajęła się problematyką **prawidłowości gospodarowania lokalami mieszkalnymi pozostającymi w dyspozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**⁴⁸. Ustalono, że Szef KPRM zapewnił realizację obowiązku udostępniania lokali mieszkalnych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe, wynikającego z ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie warunków i trybu obejmowania oraz zwalniania lokali przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe. Jednocześnie wolne lokale mieszkalne z zasobu przeznaczonego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych, wynajmowane były osobom nieuprawnionym, na podstawie wydanych przez Szefa KPRM zarządzeń. W zarządzeniach tych Szef KPRM – z uwagi na zbyt małe zainteresowanie najmem tych lokali ze strony osób uprawnionych – rozszerzył określony w ww. ustawie, zamknięty katalog osób, którym przysługuje lokal służący do zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych, uzasadniając wynajem wolnych lokali z zasobów przeznaczonych dla osób uprawnionych osobom wskazanym w zarządzeniach koniecznością racjonalnego i efektywnego gospodarowania mieniem. NIK, nie negując słuszności zasady prawidłowej gospodarki mieniem, wskazała, że podstawowym wymogiem takiej gospodarki jest podejmowanie działań zgodnych z przepisami prawa. Tego wymogu działania Szefa KPRM nie spełniały.

Pomimo zmniejszającego się zainteresowania przedmiotowymi lokalami osób uprawnionych, w KPRM nie prowadzono analiz przyczyn tego stanu rzeczy ani też celowości utrzymywania obowiązujących w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych osób rozwiązań prawnych czy też analiz dotyczących innych rozwiązań, które mogłyby wskazywać na konieczność zmian obowiązującego prawa lub zmian w liczebności i sposobie wykorzystania przeznaczonego na ten cel zasobu.

⁴⁸ Prawidłowość gospodarowania lokalami mieszkalnymi pozostającymi w dyspozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (I/20/003/LWA).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

NIK zbadała również **sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym**⁴⁹. Z kontroli tej wynika, że w latach 2015–2020 w czterech spośród pięciu skontrolowanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego sprzedaż lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym prowadzono w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

NIK negatywnie oceniła nieuzasadnione pomniejszanie przez trzy skontrolowane gminy wartości nieruchomości wycenionych przez rzeczoznawcę majątkowego o kwoty nakładów poniesionych przez najemców. Spowodowało to zaniżenie należnych najemcom bonifikat przy równoczesnym zaniżeniu dochodów gmin ze sprzedaży. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: zleceniu przez jednostki kontrolowane wyceny nieruchomości przed uzyskaniem od właściwego starosty zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, zbyciu mieszkań najemcom zadłużonym oraz niezawiadomianiu najemców o przysługującym im prawie pierwszeństwa nabycia lokalu.

NIK pozytywnie oceniła zapewnienie w skontrolowanych urządach prawidłowej wyceny nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży, wywiązanie się z obowiązku podania do publicznej wiadomości zamiaru jej dokonania oraz sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców, którzy mieli zawarte umowy najmu na czas nieoznaczony, po uzyskaniu zgody rady gminy. Gminy rzetelnie monitorowały wtórny obrót lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą w trybie bezprzetargowym.

NIK zbadała również, jak **w województwach podkarpackim**⁵⁰ i **łódzkim przeciwdziała się degradacji posiadanych lokali i budynków**⁵¹. Najistotniejszym ustaleniem łódzkiej kontroli jest, że we wszystkich badanych miastach duży odsetek starych budynków był w złym stanie technicznym, a zarządzający nieruchomościami nie wywiązywali się należycie z obowiązków w zakresie dbałości o powierzony zasób. NIK zwróciła uwagę, że zagrożenie dla mieszkańców tworzyła ta część lokatorów, którzy nie udostępnili lokali do kontroli przewodów kominowych. Kontrola NIK ustaliła, że w Łodzi na 30 analizowanych nieruchomości przeglądy realizowane w 21 budynkach nie obejmowały wszystkich lokali mieszkalnych. Nie przeprowadzono kontroli w aż 373 lokalach.

W kontroli dotyczącej Podkarpacia uwagę skupiono na lokalach substandardowych. Mimo właściwej organizacji zarządzania, problemem były tu – podobnie jak województwie łódzkim – kontrole okresowe oraz niepełna dokumentacja w książkach obiektowych.

NIK badała także **realizację programów rewitalizacji i przede wszystkim ich efektów**⁵². Rewitalizacja należy do obszarów aktywności (zadań) władz lokalnych, ukierunkowanych zarówno na poprawę stanu zagospodarowania, jak i jakości życia na obszarach będących w stanie kryzysowym. W ostatnich latach rewitalizacja spotyka się ze wzrastającym zainteresowaniem wśród samorządów gmin i ich partnerów. Związane jest to m.in. ze znacznymi środkami finansowymi, przeznaczanymi na ten cel w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020, w tym zwłaszcza w ramach regionalnych programów operacyjnych.

NIK ustaliła, że programy rewitalizacji wdrażane były niezgodnie z przyjętymi założeniami. W konsekwencji nie doprowadzono do kompleksowego rozwiązania zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej, gospodarczej, technicznej, przestrzenno-funkcjonalnej lub środowiskowej ani też do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Sposób prowadzenia monitoringu lub ewaluacji nie pozwalał na dokonanie pełnej i obiektywnej oceny efektów wdrażanych działań. Znikome było również zaangażowanie lokalnej społeczności, a gminy jedynie sporadycznie korzystały z dojrzałych form partycypacji społecznej, takich jak współdecydowanie czy kontrola obywatelska.

⁴⁹ Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym (I/20/002/LBY).

⁵⁰ Utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego (R/21/003/LRZ).

⁵¹ Przeciwdziałanie degradacji mieszkalnych budynków komunalnych w województwie łódzkim (I/21/001/LLO).

⁵² Realizacja programów rewitalizacji i ich efektów (P/20/081/LRZ).

Tylko w co drugiej skontrolowanej gminie podejmowane działania rewitalizacyjne skoncentrowane były na obszarze rewitalizacji lub ukierunkowane na rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów. W pozostałych, ze względu na ograniczoną skalę wykonywanych działań, nie prowadziło to do zachowania zasad kompleksowości, komplementarności i koncentracji. W konsekwencji tego na rewitalizowanych obszarach brak było trwałych, oczekiwanych efektów wzajemnego powiązania i synergii podejmowanych działań.

Mechanizmy monitoringu i ewaluacji nie pozwalały na dokonanie pełnej, obiektywnej i rzetelnej oceny procesu rewitalizacji. Na etapie wdrażania i monitoringu Programów Rewitalizacji znikoma była partycypacja społeczna. Tylko w jednej gminie prowadzono ją w szerszym zakresie, przy udziale różnych grup interesariuszy. Trzy gminy nie prowadziły żadnych działań na jej rzecz. Pozostałe ograniczały się do standardowych narzędzi, bez korzystania z dojrzałych form partycypacji.

W ocenie NIK podejmowane przez samorządy województw działania doradcze, odnoszące się do etapów wdrażania i monitorowania Programów Rewitalizacji, okazały się niewystarczające wobec występujących potrzeb i problemów. Spowodowane to było m.in. ograniczeniami zaistniałymi w związku z pandemią COVID-19.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę m.in. na konieczność upowszechnienia doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji, w szczególności ukierunkowanych na właściwe zrozumienie tego procesu, a zwłaszcza zagadnień dotyczących jego wdrażania, monitoringu i ewaluacji, i dokonanie analizy procedur w zakresie rewitalizacji pod względem możliwości ich ewentualnego uproszczenia, tak by usprawnić realizację tego procesu. Organy wykonawcze gmin powinny w opinii NIK zapewnić partnerskie podejście do różnych grup interesariuszy i efektywną współpracę z nimi, przy zastosowaniu możliwie dojrzałych form partycypacji społecznej. Wskazane jest także ukierunkowanie ich działań rewitalizacyjnych na kompleksowe rozwiązywanie problemów występujących na obszarach zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem sfery społecznej.

Dla jakości życia nie bez znaczenia jest dostępność i ilość terenów zielonych w miastach, a także dostępność miejskiej infrastruktury, również dla osób z niepełnosprawnościami. Oba te zagadnienia były przedmiotem kontroli NIK.

Kontrolując **zachowanie i zwiększenie terenów zielonych w miastach**⁵³, NIK stwierdziła, że choć działania organów kontrolowanych miast w większości były prawidłowe i rzetelne, to nie zapewniały skutecznej ochrony terenów zielonych przed zabudową. Wprawdzie od kilkunastu lat identyfikowano dysfunkcje systemu planowania przestrzennego, obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy prawa, zamiast wspierać zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, wciąż umożliwiały ich zabudowę na podstawie decyzji lokalizacyjnych, wbrew zasadom zagospodarowania tych terenów wynikającym z polityk przestrzennych przyjętych przez organy stanowiące miast. Nie zabezpieczało to miejskich systemów przyrodniczych przed postępującą i nieodwracalną degradacją pod względem klimatycznym, hydrologicznym i rekreacyjnym.

Funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Ustalenia niniejszej kontroli dowiodły, iż powyższa diagnoza, sformułowana przez NIK w 2017 r., pozostaje wciąż aktualna. Obowiązujące już od ponad 18 lat przepisy prawa regulujące ten system dopuszczają do postępującego i nieodwracalnego osłabiania systemów przyrodniczych miast, a zarazem ich potencjału adaptacji do zmian klimatu. Organy wykonawcze miast nie dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi na skuteczne zabezpieczenie przed zabudową wskazanych w studium terenów zielonych spełniających istotne funkcje klimatyczne, wentylacyjne czy hydrologiczne.

W związku z ustaleniami kontroli NIK sformułowała do Prezesa Rady Ministrów wnioski *de lege ferenda* mające na celu m.in. objęcie terenów wchodzących w skład systemów przyrodniczych miast skuteczną ochroną przed zabudową na podstawie decyzji lokalizacyjnych. W szczególności poprzez zmiany przepisów prawa polegające m.in. na wprowadzeniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego gminę do podjęcia prac nad planami miejscowymi dla terenów wyłączonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze. Ponadto konieczne jest zdefiniowanie powierzchni biologicznie czynnej w przepisach prawa regulujących system planowania przestrzennego.

⁵³ Zachowanie i zwiększenie terenów zielonych w miastach (P/21/074/LLU).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Natomiast wniosek *de lege ferenda* wystosowany do Ministra Środowiska i Klimatu dotyczył zainicjowania zmiany przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w sposób eliminujący możliwość unikania oceny środowiskowej w przypadku podziału inwestycji budowlanych na mniejsze etapy i uzyskiwania dla nich odrębnych decyzji WZ przez różne podmioty i osoby.

Ponadto wobec aktualnego braku instrumentów prawnych zapewniających skuteczną ochronę terenów o funkcjach przyrodniczych w miastach, NIK wnioskowała do organów wykonawczych gmin o dokonywanie analiz dotyczących bieżącej i przewidywanej presji inwestycyjnej na tereny o funkcjach przyrodniczych i wykorzystywanie ich wyników w celu określenia priorytetów w opracowywaniu planów miejscowych dla tego rodzaju terenów (w szczególności dla kluczowych elementów systemów przyrodniczych), a także podejmowanie nowych i intensyfikowanie trwających prac planistycznych, zmierzających do zwiększania pokrycia planami miejscowymi terenów o funkcjach przyrodniczych.

Natomiast w kwestii **dostępności obiektów infrastruktury miejskiej dla osób niepełnosprawnych**⁵⁴, NIK ustaliła, że miasta województwa pomorskiego objęte kontrolą wykonały szereg inwestycji w infrastrukturę miejską, jednak nie w pełni zapewniły dostęp do zmodernizowanych obiektów i ich otoczenia osobom z trudnościami w poruszaniu się. Powszechnie obowiązujące w latach 2014–2020 przepisy wyznaczały samorządom minimalny zakres zmian w modernizowanych obiektach. Miasto Gdynia jako jedyne opracowało „Standardy Dostępności dla Miasta Gdyni”, mające zapewnić dalej idącą realizację potrzeb osób z utrudnionym poruszaniem niż przepisy powszechnie obowiązujące. Jednak, w przypadku badanej w Gdyni inwestycji, miasto odstąpiło bez uzasadnienia od zastosowania się do części wynikających z nich wytycznych, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Skutkowało to mniejszym przyczynieniem się skontrolowanej inwestycji do poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla potrzeb osób z trudnościami w poruszaniu się, niż umożliwiły to Standardy dostępności i to pomimo stwierdzenia realnych możliwości ich zastosowania.

Występujące w skontrolowanych miastach potrzeby związane z dostępnością infrastruktury miejskiej dla osób z trudnościami w poruszaniu się były jednak dużo większe niż możliwości finansowe tych miast. Nie wszystkie inwestycje udało się miastom zrealizować. Dotyczyło to również tych, które zakładały poprawę dostępności obiektów infrastruktury dla osób z trudnościami w poruszaniu się.

W obszarze związanym z planowaniem przestrzennym NIK zbadała także, czy **jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo gospodarowały nieruchomościami położonymi w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego**⁵⁵. Ustalono, że gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w miejscowościach turystycznych prowadzone było na podstawie niepełnych i nieaktualnych ewidencji zasobu nieruchomości, często bez wymaganego planu wykorzystania zasobu. Ewidencje gminnego zasobu nieruchomości, powiatowego zasobu nieruchomości oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa były prowadzone nierzetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie NIK nierzetelne i niezgodne z przepisami prawa prowadzenie ewidencji oraz brak planów wykorzystania zasobów nieruchomości ograniczały prowadzenie racjonalnej i długofalowej polityki w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Jednakże postępowania dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości na ogół przeprowadzane były prawidłowo. Podejmowano je przede wszystkim w związku z zainteresowaniem daną nieruchomością ze strony konkretnego podmiotu. Brak było jednak kompleksowych i długofalowych programów i analiz uwzględniających skutki zbycia lub udostępnienia nieruchomości. Działania takie ograniczały możliwość efektywnego wykorzystania posiadanego majątku. NIK zauważyła, że stwierdzona w trakcie kontroli praktyka braku określania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego zasad zbywania i udostępniania nieruchomości z gminnego lub powiatowego zasobu nieruchomości nie służyła jawności i przejrzystości życia publicznego.

⁵⁴ Dostępność zmodernizowanych obiektów infrastruktury miejskiej dla osób niepełnosprawnych oraz osób z ograniczoną możliwością poruszania w wybranych miastach województwa pomorskiego (S/20/001/LGD).

⁵⁵ Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego (P/20/083/LSZ).

Mając na uwadze konieczność zapewnienia w gminach i powiatach efektywnego wykorzystania posiadanego majątku, NIK uznała za niezbędne podjęcie działań przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów w celu zapewnienia rzetelnego i zgodnego z przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości. Ponadto NIK zwróciła się o sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości z uwzględnieniem programu gospodarowania nieruchomościami i czynienie tego z zachowaniem procedur zapewniających jawność postępowań związanych ze zbywaniem i udostępnianiem nieruchomości, a także o kontrolowanie prawidłowości wykorzystania udostępnionych nieruchomości.

NIK podtrzymała wniosek skierowany do ówczesnego Ministra Rozwoju (obecnie Ministra Rozwoju i Technologii), sformułowany w 2020 r. po kontroli gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych, o bezzwłoczne przygotowanie ostatecznej wersji Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Bez przyjęcia ww. polityki zawierającej odpowiednie wytyczne, starostowie nie mogą prawidłowo wykonywać obowiązku sporządzania planów jej realizacji.



2

Zapewnienie stabilności gospodarki i warunków jej rozwoju

W rozdziale tym opisane zostały kontrole przeprowadzone w działach administracji rządowej: energia, gospodarka, rolnictwo, rynki rolne, rozwój wsi, gospodarka wodna, rozwój regionalny, transport i żegluga śródlądowa.

Stabilna gospodarka jest czynnikiem oddziałującym na wszystkie sfery funkcjonowania państwa i mającym bezpośrednie przełożenie na jakość życia obywateli. Kluczowe znaczenie ma bezpieczeństwo energetyczne. NIK, badając przygotowanie i realizację inwestycji infrastrukturalnych dla gazu ziemnego, stwierdziła, że Polska stopniowo ograniczała uzależnienie od dostaw gazu ziemnego ze Wschodu, na rzecz m.in. rosnącego wolumenu dostaw gazu skroplonego.

Z przeprowadzonych w 2021 r. kontroli NIK w obszarze energii wynika, że główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w tej dziedzinie był brak skutecznych działań lub znaczne opóźnienia np. w opracowaniu dokumentów strategicznych, np. Polityka energetyczna Polski do roku 2040 została przyjęta przez Radę Ministrów po 12 latach od wprowadzenia ostatniego takiego dokumentu.

NIK wskazała na główne bariery związane z rozwojem energetyki odnawialnej. To ograniczone możliwości finansowania inwestycji przez przedsiębiorców, prawne regulacje wsparcia, trudności administracyjno-proceduralne i problemy z funkcjonowaniem sieci przesyłowych. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE), w tym energii geotermalnej, stanowi alternatywę dla spalania paliw kopalnych, przyczynia się do ochrony środowiska oraz do zmniejszania zależności od niestabilnych rynków paliw, takich jak węgiel, ropa czy gaz. Natomiast wsparcie finansowe na rzecz geotermii udzielone w latach 2015–2021 nie przełożyło się na powstanie nowych ciepłowni geotermalnych, ani na istotny wzrost produkcji ciepła geotermalnego.

Po kontroli dotyczącej innowacyjności polskiej gospodarki NIK stwierdziła, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie wykorzystało całościowo potencjału programów sektorowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki, a dotychczasowe efekty ich realizacji w części odbiegały od przyjętych pierwotnie założeń.

NIK oceniła także realizację projektów PPP (partnerstwa publiczno-prywatnego). Wskazano niewłaściwe przygotowanie poszczególnych przedsięwzięć pod względem analizy kosztów i korzyści z danego projektu, co skutkowało niewłaściwym zabezpieczeniem interesu publicznego.

NIK podjęła w 2021 r. temat istotny z punktu widzenia rolnictwa i gospodarki Polski – promocji polskiej żywności za granicą, ustalając, że była ona skutecznie i efektywnie promowana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Dyrektora Generalnego KOWR. W zakresie dotyczącym rozwoju regionalnego NIK stoi na stanowisku, że konieczne jest m.in. zapewnienie kontynuacji i rozważenie rozszerzenia obszarów wsparcia dla średnich miast.

Kolejnym elementem systemu sprawnie funkcjonującej gospodarki jest transport. Po kontroli przygotowania do budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego ustalono, że do momentu zakończenia kontroli nie sporządzono studium wykonalności dla całego Programu CPK, które określiłoby warunki jego realizacji niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów, oraz kompleksowego planu finansowego dla pełnego okresu inwestycji.

W sprawozdawanym okresie NIK zrealizowała następujące tematy kontroli:

1. *Przygotowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych dla gazu ziemnego (P/21/017/KGP)*
2. *Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii (P/20/016/KGP)*
3. *Wykorzystanie energii wód termalnych dla celów wytwarzania ciepła (P/21/067/LKA)*
4. *Stabilizacja cen energii elektrycznej (P/20/018/KGP)*
5. *Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań dotyczących rynku paliw ciekłych (K/21/001/KGP)*

6. *Modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego (P/21/099/LWR)*
7. *Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych (P/19/083/LLU)*
8. *Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców (P/20/013/KGP)*
9. *Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych w nich projektów (D/21/504/KGP)*
10. *Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (R/20/005/KGP)*
11. *Zlecenie przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju analiz dotyczących statusów przedsiębiorstw (S/21/002/KNO)*
12. *Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym (I/20/007/KGP)*
13. *Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068/LLU)*
14. *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwach pomorskim i zachodniopomorskim (P/21/092/LSZ)*
15. *Nadzór nad legalnością obrotu drewnem w województwie lubuskim (P/21/103/LZG)*
16. *Pomoc rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy (P/21/048/KRR)*
17. *Wykorzystanie środków publicznych na działalność izb rolniczych (P/21/091/LRZ)*
18. *Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej w Warszawie przez centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (I/20/003/KRR)*
19. *Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych (P/20/044/KRR)*
20. *Baza dydaktyczna szkół rolniczych w Polsce (P/21/047/KRR)*
21. *Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń w województwie lubuskim (R/20/001/LZG)*
22. *Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku wybranych kontroli dotyczących zwalczania afrykańskiego pomoru świń w latach 2014–2020 (K/21/002/KRR)*
23. *Promocja polskiej żywności za granicą (P/21/050/KRR)*
24. *Prawidłowość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (P/21/049/KRR)*
25. *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (P/20/059/LBY)*
26. *Gospodarowanie zasobami wodnymi przez przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich (P/21/102/LZG)*
27. *Przygotowanie systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021–2027 (P/21/004/KAP)*
28. *Realizacja projektów przygotowania terenów inwestycyjnych finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 (P/20/074/LOL)*
29. *Udzielanie i rozliczanie środków wsparcia z wybranych działań i poddziałań Programu Operacyjnego Polska Wschodnia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (I/20/003/KST)*
30. *Realizacja Pakietu dla średnich miast (P/20/008/KAP)*
31. *Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury komunalnej (P/21/090/LRZ)*
32. *Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim (P/20/064/LKI)*
33. *Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim (P/20/072/LLO)*
34. *Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim (I/20/002/LRZ)*
35. *Przeprowadzanie przez Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu inwestycji i remontów (S/21/001/LKR)*
36. *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych (P/20/005/KAP)*
37. *Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych (P/21/030/KIN)*
38. *Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej (P/20/031/KIN)*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

39. Zarządzanie pasem drogowym w miastach (P/21/031/KIN)
40. Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo (megainformacja LRZ 2020)
41. Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych (P/21/100/LWR)
42. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (P/20/020/KGP)
43. Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (P/21/068/LKA)
44. Realizacja wybranych zadań przez administrację żeglugi śródlądowej z siedzibą w Szczecinie (P/20/084/LSZ)

2.1. Energia

W obecnych czasach priorytetem staje się troska o środowisko i, wobec kurczących się zasobów kopalin, poszukiwanie alternatywnych metod dostarczania energii. Z sytuacji ogólnosiwiatowej wynika potrzeba uniezależnienia się Polski od importu gazu ze wschodu. Ponadto jako kraj stoimy przed koniecznością zwiększenia udziału energii pochodzącej z odnawialnych źródeł w bilansie energetycznym. Obecnie w Polsce jako główne bariery związane z rozwojem energetyki odnawialnej należy wskazać: ograniczone możliwości finansowania inwestycji przez przedsiębiorców, prawne regulacje wsparcia, trudności administracyjno-proceduralne, a także problemy z funkcjonowaniem sieci przesyłowych.

Gaz ziemny jest surowcem i paliwem niezbędnym do sprawnego funkcjonowania kraju. Polska zużyła w 2020 r. 213,2 TWh (ok. 20,5 mld m³) gazu ziemnego. Głównym źródłem zaopatrzenia w ten surowiec są dostawy z zagranicy, które w latach 2018–2020 stanowiły ok. 80%. Polska stopniowo ograniczała uzależnienie od dostaw gazu ziemnego z kierunku wschodniego, na rzecz rosnącego wolumenu dostaw gazu skroplonego oraz w ramach handlu wewnątrzspółnotowego, poprzez dostawy z Niemiec i Czech. NIK zbadała w 2021 r. **przygotowanie i realizację inwestycji infrastrukturalnych dla gazu ziemnego**⁵⁶.

Minister Klimatu i Środowiska prawidłowo realizował zadania związane z nadzorem nad bezpieczeństwem zaopatrzenia kraju w paliwa gazowe oraz nadzorem nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych. Minister rzetelnie i terminowo sporządzał sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych. Opracowane zostały dokumenty związane z bezpieczeństwem dostaw gazu w zakresie oceny ryzyka, planu działań zapobiegawczych oraz planu działań na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. Minister monitorował potencjalne ryzyka związane z realizacją kluczowych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym i uznał, że te ryzyka nie mają wpływu na bezpieczeństwo zaopatrzenia odbiorców w gaz ziemny, a poziom wydobywania krajowego oraz import gazu (z różnych źródeł) w pełni zaspokoją zakładane zapotrzebowanie.

Działania spółki Gaz-System dotyczące realizacji projektów budowy lub rozbudowy kluczowej transgranicznej infrastruktury przesyłu gazu ziemnego prowadzone były w sposób umożliwiający zapewnienie dostaw gazu do Polski po roku 2022 na wymaganym poziomie. Gaz-System w latach 2018–2021 poprawnie realizował strategiczne inwestycje infrastrukturalne dla gazu ziemnego służące dywersyfikacji kierunków dostaw gazu do Polski. Tempo ich realizacji nie odbiegało w istotnym stopniu od przyjętych harmonogramów działań. Zaawansowanie inwestycji rozbudowy zdolności regazyfikacyjnych w Terminalu LNG oraz budowy transgranicznych gazociągów Baltic Pipe, Polska – Litwa i Polska – Słowacja powinno umożliwić ich uruchomienie w 2022 r.

Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (SIE) prawidłowo sprawował nadzór nad przygotowaniem i wykonaniem inwestycji rozbudowy Terminalu LNG oraz wspierał spółkę Gaz-System w działaniach dotyczących realizacji priorytetowych inwestycji służących do odbioru i przesyłu gazu ziemnego. Pełnomocnik ds. SIE podejmował bez zbędnej zwłoki konieczne działania służące sprawnej i skutecznej rozbudowie priorytetowej infrastruktury gazowej, którą stanowią m.in. Terminal LNG oraz transgraniczne połączenia międzysystemowe. Rzetelnie przygotowywane były także coroczne sprawozdania z działalności Pełnomocnika ds. SIE.

⁵⁶ Przygotowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych dla gazu ziemnego (P/21/017/KGP).

W kontroli dotyczącej **barier rozwoju odnawialnych źródeł energii**⁵⁷ NIK stwierdziła, że brak całościowej analizy rozpoznawania i niwelowania problemów i barier rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) w okresie objętym kontrolą spowodował, że działania ministra właściwego do spraw energii, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu nie były w pełni skuteczne i nie pozwoliły na wyeliminowanie dotychczas wszystkich utrudnień w funkcjonowaniu OZE.

Minister podjął działania odnośnie niwelowania zidentyfikowanych barier OZE o charakterze administracyjno-prawnym i ekonomicznym, przede wszystkim przygotowując w latach 2018–2019 projekty nowelizacji ustawy o OZE. Wprowadzone zmiany dostosowały systemy wsparcia OZE do potrzeb i możliwości mikro, małych i średnich wytwórców, wprowadzając obok systemu aukcyjnego środek pomocowy, tj. stałą gwarantowaną cenę zakupu (system FIT/FIP). Jednak powyższe instrumenty wsparcia dotyczyły jedynie technologii biogazowych i wodnych. Nowelizacje ustawy o OZE zmodyfikowały również aukcyjny system wsparcia, zwiększając jego skuteczność. Czynnikiem obniżającymi efektywność systemu aukcyjnego, w opinii NIK, było niepodawanie z odpowiednim wyprzedzeniem do wiadomości zainteresowanych informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych (ilość energii elektrycznej, która mogła zostać sprzedana na aukcji w danym roku kalendarzowym, ceny sprzedaży 1 MWh energii elektrycznej z danego źródła). Było to skutkiem zbyt późnego wydawania aktów prawnych określających poziom tych parametrów. Niedostosowanie ilości i wartości energii przeznaczonej na sprzedaż w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania rynku także obniżało skuteczność systemu aukcyjnego.

Wprowadzone w ustawie o OZE z 2018 r. regulacje kształtujące mechanizm prosumencki, bazujący na systemie opustu w rozliczeniu energii elektrycznej, przyczyniły się do dynamicznego rozwoju tych źródeł. W 2020 r. (do końca III kw.) ponad 263 tys. instalacji korzystało z tego mechanizmu. Nowelizacje ustawy o OZE wprowadziły również formułę spółdzielni energetycznej, która w przyszłości może stanowić instrument pomocny w zaspokajaniu lokalnych potrzeb. Jednak niewydanie trzech aktów wykonawczych dotyczących działalności prosumentów i spółdzielni energetycznych stało się przeszkodą w jednolitym, korzystnym stosowaniu prawa na rzecz prosumentów oraz było przyczyną opóźnień w rozwoju spółdzielni energetycznych.

Zmiany przepisów nie doprowadziły do zakładanego rozwoju małych elektrowni wodnych oraz biogazowni. Głównym powodem nieosiągnięcia tych celów był brak ukierunkowania systemów wsparcia na te instalacje. Jedną z barier rozwoju małych elektrowni wodnych pozostaje nadal kwestia regulacji w zakresie udostępniania urządzeń piętrzących należących do Skarbu Państwa. Nie wykonano również założeń dokumentu Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020, dotyczących utworzenia biogazowni w każdej gminie. Podobnie zmiany w zakresie energetyki wiatrowej na lądzie, nieopowiedzone kompleksową oceną barier rozwoju, tylko doraźnie rozwiązywały problemy inwestorów i pozwoliły im podjąć decyzje o rozpoczęciu zawieszonych inwestycji oraz o udziale w aukcjach organizowanych latach 2018–2020.

Wyniki kontroli wskazują, że w celu zwiększenia efektywności interwencji w zakresie wsparcia wytwórców energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, wprowadzonego ustawą o OZE, konieczne jest dokonanie całościowej analizy jej skuteczności, która powinna objąć w szczególności ocenę systemu aukcyjnego pod względem zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel. Wyniki kontroli wskazują również na konieczność opracowania i wdrożenia systemowego monitorowania rynku OZE opartego na współpracy wszystkich organów administracji publicznej i organizacji branżowych OZE. Zapewni ono identyfikowanie barier rozwoju tych źródeł, podejmowanie odpowiednich działań w celu ich likwidacji, a także ocenę efektów wsparcia udzielonego wytwórcom energii elektrycznej z OZE.

Wykorzystanie energii wód termalnych dla celów wytwarzania ciepła⁵⁸ także przyczynia się do zmniejszenia zużycia kopalin i jest działaniem proekologicznym. W kontroli dotyczącej tej problematyki NIK stwierdziła, że możliwości zagospodarowania energii z wód termalnych w Polsce nie były wykorzystane w stopniu adekwatnym do posiadanych zasobów oraz do korzyści wynikających z jej zastosowania. W latach 2015–2021

⁵⁷ Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii (P/20/016/KGP).

⁵⁸ Wykorzystanie energii wód termalnych dla celów wytwarzania ciepła (P/21/067/LKA).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

nie osiągnięto planowanego poziomu wykorzystania zasobów geotermalnych, jednak znaczne wsparcie finansowe inwestycji w geotermię przyczyniło się do rozwoju tej branży. Wynikało to m.in. z niewystarczającego rozwoju geotermii w latach wcześniejszych i z czasochłonności procesów inwestycyjnych związanych z budową ciepłowni geotermalnych. Przyczyniły się do tego także zmiany organizacyjne dokonywane w resortach odpowiedzialnych za sprawy geotermii.

Znaczące wsparcie finansowe na rzecz geotermii udzielone w latach 2015–2021 nie przełożyło się w tym okresie na powstanie nowych ciepłowni geotermalnych bądź na istotny wzrost produkcji ciepła geotermalnego. Przyczyną tego była długotrwałość procesów pozyskiwania środków na inwestycje i samej realizacji przedsięwzięć geotermalnych, wynikająca m.in. z dwoistego charakteru ciepłowni geotermalnych, które są jednocześnie zakładami górnictwami. Problemy z właściwym przygotowaniem wniosków o dofinansowanie przez inwestorów wiązały się m.in. z dużym stopniem skomplikowania realizowanych inwestycji, a także z niewystarczającym wsparciem merytorycznym na etapie ich opracowywania. Wydłużało to fazę przedrealizacyjną i potencjalnie mogło wpływać na poziom efektywności przyszłych inwestycji.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na potrzebę powierzenia państwowej służbie geologicznej, lub zainicjowanie w innej formie, prac badawczych poświęconych perspektywicznym lokalizacjom dla przedsięwzięć geotermalnych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości inwestycyjnych w dużych miejscowościach, które ze względu na znaczne koncentracje potrzeb ciepłowniczych oraz duże rynki zbytu ciepła, zapewniają efektywne zagospodarowanie energii geotermalnej. NIK wskazała też na celowość zapewnienia inwestorom szerszego wsparcia merytorycznego, udzielanego w formie specjalistycznego doradztwa na kolejnych etapach cyklu projektów inwestycyjnych, w szczególności na etapie przedrealizacyjnym, aby podnieść efektywność przyszłych inwestycji oraz skrócić etap pozyskiwania źródeł finansowania i czas realizacji inwestycji.

W ramach kontroli dotyczącej **stabilizacji cen energii elektrycznej**⁵⁹ NIK negatywnie oceniła brak skutecznych działań ministrów właściwych do spraw energii na rzecz długookresowej stabilizacji cen energii elektrycznej. Minister właściwy do spraw energii nie podejmował rzetelnych, skutecznych i adekwatnych działań w celu zapobieżenia skokowemu wzrostowi cen energii elektrycznej. Miało to miejsce, pomimo konsekwentnej polityki UE na rzecz ograniczenia emisji CO₂ i świadomości jej skutków dla polskiej energetyki w postaci wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂, a tym samym wzrostu cen energii wytwarzanej z paliw kopalnych. Ustawa o cenach energii elektrycznej obowiązywała przez okres jednego roku, była instrumentem doraźnym i kosztowała budżet 4,5 mld zł.

Minister właściwy do spraw energii nie przygotował i nie przedstawił rządowi długookresowej strategii dotyczącej energetyki w terminie pozwalającym na złagodzenie skutków wzrostu cen energii na rynku hurtowym. Mimo że kluczowa decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych została opublikowana 9 października 2015 r., to Polityka energetyczna Polski do roku 2040 została przyjęta przez Radę Ministrów dopiero 2 lutego 2021 r. Stało się to po 12 latach od przyjęcia ostatniej polityki energetycznej państwa, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 2 prawa energetycznego politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata.

Minister właściwy do spraw energii w ograniczonym zakresie prowadził stałą obserwację cen energii elektrycznej i procesów mających na nie wpływ, koncentrując się przede wszystkim na analizach krótkookresowych. Ustawa o cenach energii elektrycznej, która miała spełnić obietnice rządu o braku wzrostu cen energii elektrycznej, została przygotowana w pośpiechu. W konsekwencji jej przygotowanie było niezgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, bez konsultacji z podmiotami podlegającymi regulacji, bez uzyskania wymaganych opinii zgodności z prawem UE oraz z niekompletną oceną skutków regulacji.

Prezes URE realizował na bieżąco zadania nałożone ustawą o cenach energii elektrycznej. Monitorował wysokość cen energii oraz podejmował działania w przypadku otrzymania sygnałów o nieprawidłowościach ograniczających konkurencję, próbach manipulacji lub manipulacji na rynkach energii. Zarządca Rozliczeń SA, pełniący

⁵⁹ Stabilizacja cen energii elektrycznej (P/20/018/KGP).

funkcję zarządcy rozliczeń ceny i spółki obrotu energią elektryczną, prawidłowo realizował zadania ustawowe. Spółki obrotu stosowały prawidłowe ceny energii elektrycznej, zarządca rozliczeń ceny rzetelnie weryfikował wnioski o wypłatę kwoty różnicy ceny i rekompensaty finansowej oraz terminowo dokonywał wypłat.

NIK stoi na stanowisku, że konsekwentne tworzenie warunków do ograniczenia wytwarzania energii ze źródeł wysokoemisyjnych pozwoli na stabilizację cen przy zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. We wnioskach pokontrolnych do Ministra Klimatu i Środowiska NIK zwróciła uwagę na konieczność m.in. dochowania staranności przy tworzeniu aktów normatywnych i uwzględnienia przepisów wskazanych w Zasadach techniki prawodawczej oraz Regulaminie Pracy Rady Ministrów, a także na rzetelne opracowywanie rozwiązań ustawowych z uwzględnieniem szeroko rozumianych uzgodnień i konsultacji, w szczególności z istotnymi interesariuszami, oraz weryfikacji projektów pod względem zgodności z prawem europejskim.

NIK zbadała także **kwestie realizacji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań dotyczących rynku paliw ciekłych**⁶⁰. Ustalono, że Prezes URE w zakresie działalności kontrolnej dotyczącej rynku paliw ciekłych właściwie realizował obowiązki wynikające z ustawy Prawo energetyczne. Prezes Urzędu wykonywał zadania w zakresie monitorowania i koncesjonowania rynku paliw ciekłych, prowadził analizę zjawisk występujących na tym rynku oraz składał propozycje zmian funkcjonowania w obszarach wymagających w jego opinii dalszego doskonalenia. Prowadzone były okresowe analizy danych zbiorczych dostępnych w Urzędzie. W miarę dostępnych środków finansowych Urząd rozwijał systemy informatyczne, tak by wspierały realizację zadań. W wyniku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały wpływu na obecną działalność kontrolną Urzędu.

Prezes URE podejmował inicjatywy mające na celu ujednoczenie sposobu prowadzenia kontroli przez organy i instytucje państwowe wskazane w art. 23r ust. 3 Prawa energetycznego do wspierania realizacji zadań URE na rynku paliw ciekłych. W tym celu opracowano i opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej URE informator kontroli, który zawiera opis wymagań i obowiązków w zakresie dotyczącym paliw ciekłych, jakie powinny być spełnione w toku kontroli przeprowadzanej na podstawie przepisów odrębnych przez podmioty wskazane w art. 23r ust. 3 Prawa energetycznego. Zbadane przez NIK postępowania dotyczące udzielania koncesji przez Prezesa URE oraz odmów ich udzielenia, poza jednym przypadkiem, nie wykazały nieprawidłowości.

Jednak w wyniku kontroli stwierdzono w dalszym ciągu niewystarczający poziom finansowania działalności URE, wpływający na możliwość skutecznej realizacji zadań w obszarze paliw ciekłych. Brak środków finansowych uniemożliwił niezbędne inwestycje w infrastrukturę IT, kluczową z punktu widzenia skuteczności działania URE w kontrolowanym zakresie.

Sposobem na wsparcie środowiska jest, obok rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE), także zmniejszenie jej zużycia. NIK zbadała w związku z tym kwestię **modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego**⁶¹. Skontrolowane gminy zapewniły oświetlenie miejsc publicznych, dróg i ulic oraz jego modernizację, uwzględniając racjonalne zużycie energii elektrycznej, niemniej działania w tym zakresie nie były w pełni legalne, rzetelne i gospodarne. Gminy, w wyniku zrealizowanych zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, osiągnęły efekty w zakresie racjonalizacji zużycia energii elektrycznej. Nastąpił wzrost liczby oprav oświetleniowych opartych na technologii LED z 1554 do 7868 sztuk, tj. o 406,3% i spadek poniesionych kosztów zakupu energii elektrycznej użytej do oświetlenia zewnętrznego z 3 mln zł do 1,9 mln zł, tj. o blisko 37%. Niemniej NIK wskazała, że osiągnięte efekty energetyczne nie były przez gminy weryfikowane w stosunku do pierwotnych zamierzeń przy wykorzystaniu stosownych audytów lub pomiarów.

We wnioskach pokontrolnych NIK wskazała m.in. na konieczność przeprowadzenia w gminach analiz, audytów lub innych pomiarów w celu weryfikacji osiągnięcia zakładanych efektów energetycznych realizowanych inwestycji dotyczących infrastruktury oświetleniowej.

⁶⁰ Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań dotyczących rynku paliw ciekłych (K/21/001/KGP).

⁶¹ Modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego (P/21/099/LWR).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Kolejnym zbadanym przez NIK aspektem obszaru związanego z energią była **optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych**⁶². W kontroli ustalono, że jednostki sektora finansów publicznych nie stosowały zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych przy dokonywaniu zakupu usług dystrybucji energii elektrycznej. Oszacowana w trakcie kontroli kwota potencjalnych oszczędności w kontrolowanych jednostkach wyniosła 10,7 mln zł. Jednostki sektora finansów publicznych nie przeprowadzały działań w celu ograniczenia wysokości ponoszonych opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej za ponadumowny pobór energii biernej. Nie analizowano zasadności instalacji układów do kompensacji energii biernej, które mogły zmniejszyć opłaty za jej pobór. Jako nieuzasadnione oceniono wydatki z lat 2017–2019 na opłaty za ponadumowny pobór energii (3,7 mln zł). Wystąpiły przypadki, w których jednostki nie podejmowały działań, by zwiększyć moc umowną w sytuacjach, gdy na fakturach wystąpiły sankcyjne opłaty za jej przekroczenie. Nie analizowano przyczyn występowania przekroczeń mocy i akceptowano ponoszenie wysokich opłat. Odpowiednie działania mogły przynieść w latach 2017–2019 oszczędności w kwocie 0,6 mln zł.

Nie analizowano kosztów opłaty sieciowej stałej. W jednostkach nie dostosowano mocy umownej do rzeczywistego zapotrzebowania poszczególnych obiektów. Skutkowało to ponoszeniem zawyżonych wydatków na ww. opłatę. Podmioty, dostosowując moc umowną do indywidualnych potrzeb obiektów z uwzględnieniem wykorzystywanych urządzeń elektrycznych i specyfiki okresów rozliczeniowych (np. wakacji), w latach 2018–2020 mogły zaoszczędzić 2,5 mln zł. Nie przeprowadzano działań w celu ograniczenia wysokości opłaty sieciowej zmiennej. W tym przypadku jednostki mogły ograniczyć w latach 2017–2019 wydatki o kwotę 3,9 mln zł.

Pracownicy kontrolowanych podmiotów zazwyczaj nie posiadali niezbędnej wiedzy o możliwych sposobach oszczędzania publicznych środków finansowych wydatkowanych na opłaty na ww. usługi. W efekcie tego nie prowadzono rzetelnych i kompleksowych analiz danych zamieszczonych w fakturach, odnoszących się do opłat za dystrybucję energii elektrycznej. Bez takich analiz niemożliwe było podjęcie skutecznych działań w zakresie ograniczenia wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej. Na potrzeby kontroli NIK dokonano także oszacowania statystycznego wydatków poniesionych na dwa spośród ww. czterech rodzajów opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej. W 2019 r. nieuzasadnione wydatki jednostek sektora finansów publicznych mogły wynieść 92,6 mln zł na opłatę za ponadumowny pobór energii biernej oraz 22,6 mln zł na opłatę za przekroczenie mocy umownej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, realizując swoje zadania w zakresie zatwierdzania i kontrolowania taryf operatorów systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej (OSD), w ograniczonym zakresie chronił interesy odbiorców energii. Nie prowadził kontroli OSD w zakresie prawidłowości stosowania taryf energii elektrycznej wobec odbiorców energii. Pomimo że prawidłowo analizowano i weryfikowano dokumenty przedstawiane przez operatorów systemów dystrybucyjnych w ramach prowadzonych postępowań w sprawie zatwierdzenia taryf, Prezes URE nie żądał od operatorów przedstawienia informacji na temat kosztów przyjmowanych jako uzasadnione do kalkulacji opłaty za ponadumowny pobór energii biernej. Wobec tego nie weryfikował, czy opłaty te wynikają z uzasadnionych kosztów ponoszonych przez operatorów i czy nie są zawyżone w stosunku do odbiorców rozliczających się w poszczególnych grupach taryfowych.

NIK sformułowała m.in. wniosek *de lege ferenda* o zmianę rozporządzenia Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną poprzez: wprowadzenie przepisów dotyczących zasad naliczenia opłaty za energię bierną oraz wprowadzenie zapisów o możliwości powszechnego korzystania z sumatorów mocy przez odbiorców zasilanych wielostronnie. Ponadto NIK rekomendowała Prezesowi Rady Ministrów podjęcie działań informacyjnych skierowanych do jednostek sektora finansów publicznych o możliwościach uzyskiwania oszczędności. W NIK, w ramach dobrych praktyk, opracowano także poradnik „Oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucji energii elektrycznej”.

⁶² Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych (P/19/083/LLU).

2.2. Gospodarka

Dla gospodarki ważne są jasne i przejrzyste reguły, a sprawnie działające państwo powinno stwarzać środowisko przyjazne dla rozwoju firm. Dlatego NIK zbadała **działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców**⁶³. W ocenie NIK działania te co do zasady były prawidłowe, jednakże w latach 2016–2020 nie wszyscy burmistrzowie lub prezydenci miast wykorzystali przysługujące im uprawnienia do kontroli przedsiębiorców, którym wydali pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej lub którzy zostali ujęci przez nich w rejestrze działalności regulowanej. W efekcie niektóre obszary działalności gospodarczej pozostawały poza rzetelnym nadzorem. Poza tym w innych przypadkach kontrole koncentrowały się jedynie na przestrzeganiu przez przedsiębiorców przepisów zawartej umowy, a nie na zgodności prowadzonej działalności z posiadanym zezwoleniem. Takie podejście do kontroli może zdaniem NIK skutkować (w skrajnych wypadkach) sankcjonowaniem łamania przepisów prawa. Urzędy miasta miały wiedzę o podmiotach podlegających ich kontroli, ponieważ prowadziły na bieżąco rejestry wydanych i cofniętych zezwoleń na działalność gospodarczą oraz rejestry działalności regulowanej. Powiatowa Inspekcja Weterynaryjna i Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska również posiadały informacje dotyczące liczby podmiotów podlegających ich kontrolom. Burmistrzowie i prezydenci miast z opóźnieniem, od dwóch do 43 miesięcy, zamieszczali na stronach BIP schematy procedur lub procedury kontroli, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 3 – Prawa przedsiębiorców. Nie stwierdzono nieprawidłowości odnoszących się do praw przedsiębiorców, w szczególności dotyczących zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia kontroli, terminów rozpoczynania kontroli oraz czasu jej trwania, ograniczeń dotyczących równoczesnego przeprowadzania kontroli, jak również wielokrotnych kontroli przedsiębiorców w ciągu roku.

NIK sformułowała wniosek *de lege ferenda* do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wskazując na potrzebę zmiany obowiązującego prawa w zakresie art. 19b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, w taki sposób, aby finalnie z treści tych przepisów wynikało wyraźnie, że powiatowy oraz wojewódzki lekarz weterynarii mogą przeprowadzać kontrole doraźne również z własnej inicjatywy, a więc bez polecenia Głównego Lekarza Weterynarii. Zmiana w zakresie omawianego artykułu ma na celu zapewnienie jego spójności z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz. U. UE. L z 2017 r. Nr 95, str. 1 ze zm.). Powyższe sprawi, że wykładnia literalna przepisu nie będzie sprzeczna z wykładnią systemową, tj. uwzględniającą prawodawstwo unijne, co pozwoli także uniknąć ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych.

Ciekawą perspektywą dla analizy gospodarki jest przyjrzenie się **realizacji oraz efektom programów sektorowych oraz realizowanych w nich projektów**⁶⁴. W kontroli ustalono, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁶⁵ zgodnie z właściwymi przepisami ustanowiło programy sektorowe. Popołniono natomiast błędy w założeniach programów oraz w realizacji projektów, a także w systemie ich monitorowania. NCBR nie wykorzystało całościowo ich potencjału na rzecz rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki, a dotychczasowe efekty realizacji programów sektorowych w części odbiegały od przyjętych pierwotnie założeń. Programy miały prowadzić do jak największego wzrostu innowacyjności wspartych sektorów gospodarki przy dostępnych środkach. Cel ten został osiągnięty tylko częściowo.

Analiza sześciu programów sektorowych wykazała, że na ten stan miało wpływ m.in. niedokonanie pełnych analiz kosztów realizacji zakładanych w programach zadań, możliwości ich technicznej wykonalności przy posiadanych zasobach i ramach czasowych. Skutkiem błędów w projektowaniu programów była następnie potrzeba nieuprawnionego przedłużania czasu realizacji projektów. Za problematyczną należy uznać też decyzję podjętą przez NCBR o zamknięciu, po okresie pilotażowym, siedmiu programów sektorowych na podstawie danych, które nie wskazywały na taką potrzebę.

⁶³ Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców (P/20/013/KGP).

⁶⁴ Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych w nich projektów (D/21/504/KGP).

⁶⁵ Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (R/20/005/KGP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Nie wykorzystano części dostępnych środków dla programów sektorowych, na co wskazuje różnica pomiędzy możliwymi do wykorzystania w programach a faktycznie wykorzystanymi środkami. W przypadku ponad połowy objętych kontrolą projektów stwierdzono, iż były realizowane niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. Zdaniem NIK wyniki kontroli u beneficjentów wskazują na luki w istniejącym w NCBR systemie kontroli i nadzoru nad realizacją projektów w programach sektorowych.

Zbadano, jak funkcjonuje **zlecenie przez NCBR analiz dotyczących statusów przedsiębiorstw**⁶⁶. Centrum w latach 2019–2021, jako Instytucja Pośrednicząca dla Priorytetów I i IV w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020, miało obowiązek weryfikacji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw przed zawarciem umów o dofinansowanie, jak również po ich podpisaniu, w zakresie statusu prawnego, z uwzględnieniem m.in. powiązań oraz informacji przedstawianych we wniosku o dofinansowanie wskazane w oświadczeniu o statusie przedsiębiorcy. NCBR, zgodnie z art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., miało także obowiązek weryfikować, czy wnioskodawca nie jest przedsiębiorcą w trudnej sytuacji w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa. Ponadto, w związku z wprowadzeniem do konkursów dla przedsiębiorstw możliwości pozyskania pomocy *de minimis* na prace przedwdrożeniowe, konieczna była weryfikacja prawa wnioskodawcy do jej uzyskania w pełnej wysokości (zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie) z uwzględnieniem podmiotów powiązanych kapitałowo i osobowo.

NIK ustaliła, że Centrum zlecało podmiotom zewnętrznym przeprowadzenie analiz dotyczących wnioskodawców ubiegających się o przyznanie dotacji na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Zlecenie usług odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz na podstawie wewnętrznych regulacji, tj. procedur zawartych w instrukcji wykonawczej PO IR oraz regulaminów konkursów. W wyniku zbadania próby analiz stwierdzono, że analizy sporządzane były zgodnie z wymogami określonymi w umowie i jej załącznikach oraz z uzgodnioną metodologią i nie zawierały danych wrażliwych.

Wydatkowanie przez Centrum środków publicznych na ten cel w wysokości 580,1 tys. zł (wg stanu na 30 listopada 2021 r.) odbywało się na podstawie sześciu umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi. Analizy (w liczbie 1394 szt.) przygotowane w wyniku ich realizacji zostały wykorzystane w procesie przyznawania dofinansowania ze środków publicznych na realizację projektów. Wydatki na przeprowadzenie analiz były finansowane z dotacji podmiotowej NCBR na lata 2019–2021 w wysokości: 113,0 tys. zł w 2019 r., 239,1 tys. zł w 2020 r. i 148,6 tys. zł w 2021 r. (do 30 listopada). Ponadto w 2021 r. wydatki w kwocie 79,4 tys. zł były finansowane ze środków Pomocy Technicznej PO IR.

W 2021 r. NIK przeprowadziła także kontrole z obszaru gospodarki komunalnej, która jest istotną częścią gospodarki ogólnokrajowej. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę m.in. w formie spółek prawa handlowego. Wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej, do rady gminy. W tym celu gmina może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub do nich przystępować. W wyniku kontroli **działalności spółek komunalnych w województwie lubelskim**⁶⁷ NIK stwierdziła, że waga i skala nieprawidłowości w kontrolowanych urzędach i spółkach wskazuje na niedostateczne oddziaływanie nadzoru właścicielskiego na funkcjonowanie spółek z udziałem trzech miast (Biała Podlaska, Chełm, Lublin) i realizację powierzonych im zadań publicznych. W przypadku spółek z udziałem miasta Puławy nadzór ten nie był w pełni skuteczny.

Większość kontrolowanych spółek prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej, a jedna – działalność o charakterze regionalnym, wykraczającą poza zadania własne gminy. NIK zwróciła uwagę, iż wykraczanie przez spółki komunalne poza zadania określone w przepisach prawa może wywierać negatywny wpływ na warunki konkurencji na rynku lokalnym. Dotyczy to m.in. spółek zależnych, gdyż ich tworzenie przez jednoosobowe spółki gminy nie powinno umożliwiać obchodzenia ograniczeń nałożonych na działalność gospodarczą jst. Spośród 101 umów zawartych przez spółki, zanalizowanych w toku kontroli, w ponad połowie

⁶⁶ Zlecenie przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju analiz dotyczących statusów przedsiębiorstw (S/21/002/KNO).

⁶⁷ Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068/LLU).

stwierdzono nieprawidłowości przy ich zawieraniu, a w 9% przy ich realizacji. Stwierdzono dziewięć przypadków zawierania umów z pominięciem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o. w Chełmie co najmniej od 2016 r. udzielało zamówień z całkowitym pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych. Działalność większości spółek z udziałem czterech miast objętych kontrolą NIK była w latach 2016–2019 nierentowna, a więc nie odpowiadała zasadzie samofinansowania.

Wyniki kontroli pokazały, że nadal aktualne są wnioski NIK skierowane do Prezesa Rady Ministrów po kontrolach: *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego* (P/14/019/KGP), *Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi* (P/10/173/LWA). Ponadto NIK zawnioskowała do organów wykonawczych jst o podjęcie działań nadzorczych zmierzających do sporządzania przez spółki z udziałem jst długoterminowych strategii działania i powiązanie zawartych w nich celów strategicznych z celami zarządczymi przyjmowanymi w uchwałach w sprawie wynagrodzeń oraz skuteczne realizowanie w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością wynikającego z art. 212 Ksh prawa współnika do kontroli, w szczególności w zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji.

Natomiast w kontroli **funkcjonowania spółek komunalnych w województwach pomorskim i zachodniopomorskim**⁶⁸ NIK stwierdziła, że działalność skontrolowanych spółek i gmin, mimo wykonywania zadań w zakresie gospodarki komunalnej, obarczona była nieprawidłowościami. Charakter i istotność nieprawidłowych lub zaniechanych działań skontrolowanych jednostek również w przypadku tej kontroli świadczą o niskiej skuteczności nadzoru właścicielskiego samorządów nad funkcjonowaniem spółek komunalnych.

Za wiedzą gmin osiem z dwunastu kontrolowanych spółek prowadziło działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej. Przychody z tego rodzaju działalności spółek wyniosły ogółem 63 872,1 tys. zł. W przypadku trzech spółek przychody z usług wykonywanych poza sferą użyteczności publicznej wynosiły od 20% do ponad 60% ich przychodów ogółem. Obowiązujące przepisy w praktyce nie stanowiły ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej.

Tylko połowa spółek osiągała w każdym badanym roku dodatni wynik finansowy. Dwie spółki były trwale nierentowne. Tymczasem we wszystkich skontrolowanych 12 spółkach wydatkowano w sposób uznaniowy środki pieniężne, udzielając darowizn (łącznie w wysokości 1 318,9 tys. zł), a w dziewięciu spółkach zawierając umowy sponsoringowe (na kwotę 2 002,4 tys. zł). Wydatki na wynagrodzenia członków organów siedmiu spółek zawyżono ogółem o 570,9 tys. zł. Zarządy dwóch spółek nie wyegzekwowały od gmin należnych rekompensat w wysokości 14 670,9 tys. zł z tytułu ponoszonych strat finansowych za realizację usług publicznych.

Zamówienia publiczne realizowane były w spółkach na ogół prawidłowo. Zbadane zadania remontowe i inwestycyjne spółek służyły ochronie mienia i przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Nie stwierdzono braku dbałości o mienie spółek, z wyjątkiem przypadków niepoddania w latach 2018–2020 obowiązkowej kontroli stanu technicznego niektórych zabudowań i instalacji cmentarzy gminnych administrowanych przez dwie spółki.

Zarządom wszystkich skontrolowanych spółek określono mierzalne cele zarządcze, ale nie zawsze z odpowiednim wyprzedzeniem. Organy wykonawcze gmin, jako podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach, nie przestrzegały wszystkich przepisów ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, w szczególności dotyczących obowiązków lub kwalifikacji kandydatów na członków rad nadzorczych i członków zarządów. Nadzór właścicielski sprawowany nad spółkami komunalnymi najczęściej miał charakter pasywny i ograniczał się do czynności formalnych i niezbędnych. Tylko w połowie gmin ustalono zasady nadzoru właścicielskiego. W żadnej z gmin nie wykorzystywano prawa współnika do kontroli spółek. Z ustawowych instrumentów kontroli nie korzystały również rady gmin.

W wyniku tej kontroli NIK wniosła m.in. o rozważenie możliwości wykreślenia albo ograniczenia zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”, które stanowiło uzasadnienie wykraczania przez spółki gmin poza sferę użyteczności publicznej. Obowiązu-

⁶⁸ Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwach pomorskim i zachodniopomorskim (P/21/092/LSZ).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

jący przepis art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej nie spełnia swojej funkcji, ponieważ w praktyce nie stanowi ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej.

Ciekawemu problemowi poświęcona była kontrola dotycząca przemysłu drzewnego, w której oceniono, czy **nadzór nad legalnością obrotu drewnem**⁶⁹ był prawidłowy i skuteczny. Kluczowym ustaleniem tej kontroli było, że nieprawidłowo sprawowany nadzór nie zapewnił skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących pozyskiwania drewna.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska oraz straże leśne nie przeprowadzały adekwatnej do występujących ryzyk liczby kontroli legalności pochodzenia drewna. Także starostowie nie zapewnili właściwego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Szacunkowa objętość drewna pozyskanego bez legalizacji przez właścicieli lasów prywatnych w województwie lubuskim wynosiła rocznie ok. 11,5 tys. m³ o wartości ok. 2,3 mln zł. Nadleśnictwa wykonywały zadania związane z pozyskaniem drewna z lasów państwowych oraz jego sprzedażą zgodnie z planami finansowo-gospodarczymi, jednak część drewna (3,5%), o łącznej szacunkowej objętości 300 tys. m³ i wartości ok. 56 mln zł, pozyskały bez zatwierdzonych planów urzędzenia lasu.

Obowiązujące przepisy nakładają obowiązek uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska jedynie planów urzędzenia lasu. Dlatego we wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność zmiany przepisów poprzez wprowadzenie w art. 28 ust. 11a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, uregulowań gwarantujących dokonywanie przed zatwierdzeniem uproszczonego planu urzędzenia lasu uzgodnień dotyczących ocen oddziaływania na obszary cenne przyrodniczo (Natura 2000).

Co ważne, skontrolowane podmioty były organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań, jednakże nie zawsze dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi. Dla Inspekcji Ochrony Środowiska, której powierzono zadania wynikające z rozporządzenia EUTR⁷⁰, nie zabezpieczono odpowiednich środków do skutecznego ich wykonywania, co powodowało m.in. brak możliwości prowadzenia szkoleń, zlecenia specjalistycznych ekspertyz czy badań.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska powinien – zdaniem NIK – zwiększyć liczbę kontroli realizacji zadań określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. dotyczącym obowiązków podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna.

2.3. Rolnictwo

Jednym z istotnych problemów rolnictwa w Polsce są susze i okresowe niedobory wody. Badania naukowe pokazują, że w ciągu najbliższych lat zjawisko to może się nasilać, a jego skutki stawać bardziej dotkliwe. Dlatego NIK w 2021 r. zbadała, jak funkcjonuje **pomoc finansowa dla rolników poszkodowanych w wyniku suszy**⁷¹ z lat 2018 i 2019 r. Z ustaleń kontroli wynika, że była ona udzielona prawidłowo. Kwota przyznanej z tego tytułu pomocy dla rolników wyniosła łącznie 4,5 mld zł, w tym w 2018 r. 2,2 mld zł, a w 2019 r. 2,3 mld zł.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował i prawidłowo realizował Program 2018 i Program 2019, które przewidywały instrumenty pomocowe dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w tych latach. Realizując te programy, Minister RiRW, poprzez analizę raportów dotyczących przyznanej pomocy, monitorował proces udzielania wsparcia finansowego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Ponadto, na zasadach określonych w ustawie o ubezpieczeniach rolnych i rozporządzeniu RM w sprawie zadań ARiMR, ogłaszał w dzienniku urzędowym MRiRW i w Biuletynie Informacji Publicznej MRiRW wartości klimatycznego bilansu wodnego, a także podawał terminy składania wniosków i wysokość stawki pomocy.

⁶⁹ Nadzór nad legalnością obrotu drewnem w województwie lubuskim (P/21/103/LZG).

⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz. Urz. UE. L. 295 z 12.11.2010, str. 23, ze zm.).

⁷¹ Pomoc rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy (P/21/048/KRR).

Wszyscy czterej skontrolowani wojewodowie rzetelnie realizowali zadania w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą i współdziałali z organami administracji samorządowej. Skontrolowanych sześciu wójtów i sześciu burmistrzów miast należycie realizowało zadania w powyższym zakresie. Szacowanie strat rolników poszkodowanych w wyniku suszy od 2020 r. odbywało się z wykorzystaniem aplikacji suszowej, wdrożonej przez Ministra Cyfryzacji we współpracy z Ministrem RiRW. Skontrolowani wójtowie i burmistrzowie miast prawidłowo udzielali ulg w podatku rolnym w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych.

ARMiR w latach 2018–2021 prawidłowo realizowała zadania w zakresie udzielania pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy w ramach PROW 2014–2020 oraz na podstawie przepisów rozporządzenia RM w sprawie zadań ARiMR. Dyrektor Generalny KOWR prawidłowo udzielał odroczeń w płatnościach z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy oraz ulg w spłacie należności rolnikom, w których gospodarstwach wystąpiły szkody w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym suszy.

Jednak NIK stwierdziła, że Minister RiRW w nadzorowanych agencjach wykonawczych nie przeprowadził żadnej kontroli pomocy udzielanej rolnikom w związku z wystąpieniem suszy. Należy brać pod uwagę, że wobec zagrożeń związanych z postępującymi zmianami klimatu, z dużym prawdopodobieństwem nasilać się będzie potrzeba sprawnego udzielania wsparcia poszkodowanym rolnikom. Zdaniem NIK oznacza to rosnące ryzyko związane z biernością Ministra w dziedzinie nadzoru nad tym procesem. Dlatego we wnioskach pokontrolnych NIK podkreśliła potrzebę wzmocnienia nadzoru nad ARiMR i KOWR, w szczególności w zakresie planowania i cyklicznego przeprowadzania kontroli w nadzorowanych agencjach wykonawczych, w zakresie udzielanej pomocy rolnikom poszkodowanym w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych oraz terminowego prowadzenia postępowań związanych z udzielaniem pomocy dla rolników i dochodzeniem należności objętych ulgami.

Kolejnym obszarem było **wykorzystanie środków publicznych na działalność izb rolniczych**⁷². NIK ustaliła, że kontrolowane izby i Krajowa Rada Izb Rolniczych (KRIR) prawidłowo wykorzystywały posiadany majątek i środki finansowe w celu realizacji zadań ustawowych. Sposób organizacji i działania izb rolniczych i KRIR zapewniały prawidłowe wykonywanie zadań ustawowych. Nadzór wojewodów nad działalnością izb rolniczych sprawowany był prawidłowo. Minister RiRW prawidłowo nadzorował działalność KRIR.

W KRIR i większości kontrolowanych izb gospodarka finansowa i majątkowa prowadzona była prawidłowo, w oparciu o postanowienia statutów i uchwał walnego zgromadzenia. Izby rolnicze oraz KRIR były organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań ustawowych. W najmniejszym zakresie zadania ustawowe zrealizowała Śląska Izba Rolnicza. Izby rolnicze działały w oparciu o budżet uchwalany przez walne zgromadzenie. W części izb w trakcie roku realizowano wydatki poza uchwalonym budżetem, wprowadzając zmiany do budżetu zgodnie z wykonanymi wydatkami, pod koniec roku na podstawie dodatkowej uchwały walnego zgromadzenia. W ocenie NIK dokonywanie przez zarząd wydatków nieprzewidzianych w budżecie uchwalonym przez walne zgromadzenie stanowiło przekroczenie uprawnień.

Podstawowym źródłem finansowania bieżącej działalności jednostek organizacyjnych samorządu rolniczego były dochody obligatoryjne przysługujące izbom rolniczym z mocy prawa, a w przypadku KRIR pochodzące ze składek opłacanych przez izby, których wysokość określała uchwała KRIR. Wystąpiły pojedyncze przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy o rachunkowości, np. braku kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych, nierzetelnego prowadzenia ksiąg pomocniczych – ewidencji środków trwałych, a także niezgodności polityki rachunkowości z wymaganiami ustawy.

Mimo że do gospodarki środkami finansowymi izb rolniczych, pochodzącymi z odpisu z podatku rolnego, mają zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych, przepisy prawa nie określają obowiązku odrębnego ewidencjonowania takich środków, nie precyzują, które przepisy ustawy o finansach publicznych mają zastosowanie do gospodarki izb, nie określają obowiązków sprawozdawczych ani zasad nadzoru nad wydatkowaniem takich środków.

⁷² Wykorzystanie środków publicznych na działalność izb rolniczych (P/21/091/LRZ).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W ocenie NIK działalność spółek prawa handlowego utworzonych przez izby była zgodna z ustawowymi i statutowymi zadaniami izb i miała charakter pomocniczy. Izby w niewielkim zakresie uzyskiwały dodatkowe dochody wynikające z zaangażowanego kapitału w utworzenie tych spółek.

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli, NIK wniosowała do Ministra RiRW o m.in.: podjęcie działań legislacyjnych w celu umożliwienia izbom zasięgania informacji o podmiotach zrzeszonych w samorządzie rolniczym w celu i zakresie niezbędnym dla reprezentowania ich interesów, a także podjęcie wspólnie z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych działań legislacyjnych w celu określenia zakresu stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych mających zastosowanie do gospodarki finansowej izb rolniczych, o których mowa w art. 47 ust. 3 ustawy o izbach.

NIK dokonała również oceny, czy umowa **najmu pomieszczeń dla centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa**⁷³ przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie wypełnia kryteria celowości, legalności, gospodarności i rzetelności. KOWR wstąpił w prawa i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych z umowy najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie zawartej 22 lipca 2014 r. między Agencją Nieruchomości Rolnych a Polcom Investment IX Sp. z o.o. oraz w prawa i obowiązki Agencji Rynku Rolnego z umowy najmu powierzchni przy ul. Karolkowej 30 w Warszawie, zawartej 19 grudnia 2014 r. pomiędzy Agencją Rynku Rolnego i K.B.P. Business Park Sp. z o.o.⁷⁴.

NIK negatywnie oceniła niepodjęcie przez KOWR skutecznych działań w celu renegocjacji warunków umowy najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie, bądź jej rozwiązania, w tym na drodze sądowej, w sytuacji, gdy nieruchomość stała się zbędna. Negatywnie NIK oceniła również działalność KOWR ze względu na nieefektywne zagospodarowanie najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, pomimo podejmowanych prób w tym zakresie.

W połowie 2018 r. KOWR podjął decyzję o zwolnieniu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 i umieszczeniu wszystkich pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30. Ponieważ część powierzchni lokalowej przy ul. Karolkowej 30 była podnajmowana przez inny podmiot na podstawie umowy z 1 marca 2018 r., a zajmowana powierzchnia przez KOWR nie była wystarczająca do umieszczenia wszystkich pracowników centrali, KOWR wypowiedział umowę podnajmu w tej lokalizacji. Utracone przez KOWR szacunkowe przychody wobec rezygnacji z umowy podnajmu nieruchomości przy ul. Karolkowej 30 wyniosły około 8 489,5 tys. zł. Decyzja o zwolnieniu lokali przy ul. Inflanckiej 4 została podjęta bez rzetelnej analizy prawnej, ekonomicznej i organizacyjnej, dotyczącej sposobu postępowania ze zwolnionymi przez KOWR lokalami. Konsekwencją braku rzetelnej koncepcji zagospodarowania zwolnionych lokali przy ul. Inflanckiej 4 było ponoszenie przez KOWR kosztów najmu i eksploatacji niewykorzystanej powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4, a jednocześnie utrata przychodów KOWR z podnajmu lokali przy ul. Karolkowej 30, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności.

Łączny koszt poniesiony przez KOWR na utrzymanie niezagospodarowanej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 od momentu przeniesienia pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30, tj. od 1 kwietnia 2019 r. do dnia 31 stycznia 2021 r. (do dnia zakończenia kontroli), wyniósł 12 728,2 tys. zł. Ponadto KOWR poniósł wydatki związane ze zmianą aranżacji VII i VIII piętra w budynku przy ul. Inflanckiej 4 w kwocie 170,2 tys. zł, jednak decyzja o przemieszczeniu pracowników do budynku przy ul. Karolkowej 30 spowodowała, że pomieszczeń tych nie wykorzystał.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w gospodarowaniu powierzchniami najmowanymi przez centralę KOWR NIK wskazała na konieczność efektywnego zagospodarowania przez KOWR najmowanej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 oraz podjęcia działań w celu dochodzenia należności wobec nieotrzymania odsetek od depozytu gwarancyjnego. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinien wzmocnić nadzór nad działalnością KOWR, w szczególności w zakresie wydatkowania środków publicznych na utrzymanie najmowanej powierzchni w sposób oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

⁷³ Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej w Warszawie przez Centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (I/20/003/KRR).

⁷⁴ Krajowy Ośrodek z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionych z dniem 31 sierpnia 2017 r. Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Rynku Rolnego (art. 45 ust. 1 i art. 46 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa).

Kolejną kontrolą było badanie **gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych**⁷⁵. NIK ustaliła, że gospodarowanie to nie zawsze było prawidłowe. Wyboru dzierżawców gruntów rolnych dokonywano niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody i z przepisami rozporządzenia w sprawie przetargów. Naruszano zasady jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz nie zapewniono uzyskania najkorzystniejszego wyniku przetargu. Stwierdzono to w sześciu na siedem skontrolowanych parków narodowych. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK skierowała dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Zasady organizacji przetargów na dzierżawę gruntów rolnych parków narodowych były przedmiotem trwającego od kilkunastu lat konfliktu społecznego. Dotyczyło to przetargów nieograniczonych na dzierżawę gruntów obejmujących kilkusethektarowe kompleksy działek, których nie mogli dzierżawić miejscowi rolnicy posiadający małe i średnie gospodarstwa rolne.

Ponadto NIK stwierdziła, że niektóre administracje parków narodowych nie odzyskiwały skutecznie należności z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego. W pozostałym zakresie administracje parków narodowych zapewniały nadzór i kontrolę nad realizacją umów dzierżawy gruntów. Realizacja postanowień umów dzierżawy umożliwiała prowadzenie zadań ochronnych.

W związku z wynikami kontroli dotyczącymi gospodarowania gruntami Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, a także ze względu na znaczenie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego jako instrumentu zapewniającego zrównoważoną gospodarkę na tych gruntach, NIK wskazała na potrzebę kontynuowania przez Ministra Klimatu i Środowiska działań w celu niezwłocznego zakończenia prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw m.in. dotyczącym rozszerzenia rozwiązań określających sposób przeprowadzenia przetargu na rozporządzenie nieruchomościami rolnymi będącymi we władaniu parków narodowych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi winien zdaniem NIK spowodować – w ramach sprawowanego nadzoru – podjęcie przez ARiMR efektywnej współpracy z parkami narodowymi w zakresie wymiany informacji i realizacji ustawowych zadań dotyczących dzierżawionych nieruchomości rolnych zakwalifikowanych do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Ponadto NIK zobligowała dyrektorów parków narodowych do zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań przetargowych i rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe, w szczególności dotyczących dzierżawy gruntów rolnych, a także przeprowadzenia szkoleń pracowników parków narodowych w tym zakresie.

NIK skontrolowała także **kształcenie w szkołach rolniczych**⁷⁶. NIK zbadała, czy posiadana baza dydaktyczna szkół rolniczych pozwala na praktyczne przygotowanie do zawodu. Szkoły rolnicze są instytucją publiczną, a ich misją to kształcenie młodzieży, ukierunkowane głównie na potrzeby lokalnego otoczenia. Swoją elastycznością reagowania odpowiadają na potrzeby lokalnego rynku pracy, wychodzą naprzeciw oczekiwaniom środowiska, administracji i edukacji. Przygotowują także do wejścia na europejski rynek pracy wykwalifikowaną kadrę, odznaczającą się wysokim poziomem wiedzy merytorycznej i zawodowej.

Konkluzją tej kontroli jest, że baza dydaktyczna szkół rolniczych prowadzonych zarówno przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i przez jednostki samorządu terytorialnego, mimo niepełnego wyposażenia pozwalała na przygotowanie do zawodów rolniczych. NIK stwierdziła braki w wyposażeniu bazy dydaktycznej w sześciu z ośmiu skontrolowanych szkół, co potwierdziły również badania kwestionariuszowe. Niepełne wyposażenie pracowni i warsztatów w wymagane pomoce dydaktyczne mogło stanowić utrudnienie w realizacji programów nauczania, a także oddziaływać na jakość kształcenia i przygotowanie zawodowe absolwentów. Braki w powyższym zakresie rekompensowano współorganizowaniem praktycznej nauki zawodu z podmiotami branży rolniczej oraz ze szkołami wyższymi.

⁷⁵ Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych (P/20/044/KRR).

⁷⁶ Baza dydaktyczna szkół rolniczych w Polsce (P/21/047/KRR).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Z opracowanej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Strategii kształcenia rolniczego” nie zrealizowano jednego z zadań określonych na lata 2017–2018, czego konsekwencją było, że wizytacja w szkołach odbywała się raz na siedem-osiem lat wobec pięcioletniego cyklu nauczania w technikum oraz trzyletniego – w branżowej szkole I stopnia. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono także monitoringu i weryfikacji pozostałych zadań.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnił odpowiednie warunki i infrastrukturę do kształcenia i przygotowania w zawodach rolniczych w trzech spośród pięciu objętych kontrolą i analizą szkół, dla których był organem prowadzącym i nadzorującym. Minister sprawował rzetelnie nadzór finansowy nad resortowymi szkołami rolniczymi, nadzór pedagogiczny w zakresie ewaluacji problemowych i ich monitorowania oraz nadzór administracyjny w zakresie kontroli organizacji pracy szkół i ewidencjonowania ich majątku trwałego. Dyrektorzy skontrolowanych szkół rolniczych, prowadzonych zarówno przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i przez jednostki samorządu terytorialnego, zapewнили odpowiednią do potrzeb kadre pedagogiczną i prawidłową organizację procesu kształcenia w zawodach rolniczych.

W związku z wynikami kontroli dotyczącymi bazy dydaktycznej szkół rolniczych, uwzględniając znaczenie praktycznej nauki zawodu rolniczego dla zapewnienia wykwalifikowanych kadr dla rolnictwa, NIK wniosła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wzmocnienie nadzoru pedagogicznego nad resortowymi szkołami rolniczymi w zakresie planowanych kontroli szkół, szczególnie w perspektywie kolejnych przejść szkół rolniczych od jednostek samorządu terytorialnego.

NIK, monitorując na bieżąco najważniejsze zagrożenia w rolnictwie, przyjrzała się również kwestiom dotyczącym **zwalczania zagrożenia afrykańskim pomorem świń, w województwie lubuskim**⁷⁷. Kontrola ujawniła mechanizm zaciągania zobowiązań na walkę ze skutkami pomoru świń przez powiatowe inspektoraty weterynarii, pomimo braku zabezpieczenia odpowiednich środków w planach finansowych tych jednostek (wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości to ponad 1,5 mln zł) oraz nieprzeprowadzenie wymaganej liczby kontroli w zakresie przestrzegania zasad bioasekuracji w gospodarstwach, w których utrzymywana była trzoda chlewna. Ustalono ponadto, że długi okres procedowania nad zamknięciem przejść dla zwierząt wzdłuż dróg stanowiących naturalną przeszkodę dla migracji dzików przyczynił się do rozprzestrzenienia się wirusa w województwie lubuskim, a także stwierdzono nikłą przydatność niektórych instrumentów walki z epizootią (np. z uwagi na liczne przeszkody natury technicznej i biurokratycznej nie użyto do odstrzału dzików doraźnych zgrupowań zadaniowych, złożonych z przedstawicieli służb mundurowych). Pomimo szeroko zakrojonych i intensywnych działań podejmowanych przez Inspekcję Weterynaryjną i Wojewodę Lubuskiego epizootia ASF na terenie województwa lubuskiego nie została zlikwidowana w 2021 r., a w niektórych aspektach (liczba zainfekowanych dzików) wykazuje ona tendencję wzrostową.

Stwierdzone w wyżej omówionej kontroli nieprawidłowości i inne sygnały skłoniły NIK do przeprowadzenia szerszej kontroli sprawdzającej kwestie związane ze zwalczaniem tej choroby. NIK zdecydowała o konieczności **sprawdzenia wykonania wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku wybranych kontroli dotyczących zwalczania afrykańskiego pomoru świń w latach 2014–2020**⁷⁸.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że pomimo podejmowanych działań na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa afrykańskiego pomoru świń, liczba ognisk ASF na terenie Polski, a także liczba świń oraz dzików w tych ogniskach systematycznie rosły. Dynamicznie zwiększał się też obszar kraju, na którym stwierdzano obecność tego wirusa. W związku z powyższym NIK wskazała na potrzebę wzmocnienia działań mających na celu zabezpieczenie w Polsce stad świń przed wirusem afrykańskiego pomoru świń poprzez skuteczną bioasekurację, wzmocnienie kadrowe terenowych jednostek Inspekcji Weterynaryjnej, a także redukcję populacji dzików jako głównego źródła w szerzeniu się ASF. Ponadto NIK stwierdziła m.in. braki wskazywania w wystawianych świadectwach zdrowia środka transportu do przewozu świń, wprowadzania do prowadzonego rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną numerów PESEL lub NIP tych podmiotów, a także nieprzesyłanie do ARiMR wniosków o dokonanie korekty lub uzupełnień danych w rejestrach zwierząt gospodarskich.

⁷⁷ Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń w województwie lubuskim (R/20/001/LZG).

⁷⁸ Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku wybranych kontroli dotyczących zwalczania afrykańskiego pomoru świń w latach 2014–2020 (K/21/002/KRR).

2.4. Rynki rolne

Produkcja i przetwórstwo rolno-spożywcze zalicza się w Polsce do najważniejszych dziedzin gospodarki pod względem rozmiarów produkcji sprzedanej oraz liczby zakładów i poziomu zatrudnienia. Ponadto polskie rolnictwo, jako dysponujące dużą powierzchnią użytków rolnych i dużymi zasobami siły roboczej, zajmuje ważne miejsce w strukturze gospodarki żywnościowej Unii Europejskiej. W polskiej wymianie handlowej handel produktami rolno-spożywczymi odgrywa istotną rolę, a jego znaczenie w ostatnich latach wzrasta. Dlatego też NIK zdecydowała o przeprowadzeniu kontroli, która odpowiedziałaby na pytanie, czy **polską żywność za granicą promowano skutecznie i efektywnie**⁷⁹.

Ustalono, że polska żywność była skutecznie i efektywnie promowana za granicą przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W okresie od 2017 r. do 2020 r. wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych uległa zwiększeniu o 6,2 mld EUR, co oznaczało wzrost o 22,2%. Strategia promocji żywności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 listopada 2017 r. i inne dokumenty strategiczne dotyczące promocji gospodarczej Polski wskazywały cele i kierunki działań promocyjnych, instytucje odpowiedzialne za nadzór działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności polskiej żywności za granicą, i promocję polskiej żywności za granicą oraz źródła finansowania tych działań. Jednakże, wobec nieokreślenia mierników realizacji celów wskazanych w Strategii promocji żywności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie było możliwe dokonanie pełnej oceny realizacji tych celów, a tym samym stopnia skuteczności i efektywności działań na rzecz promocji polskiej żywności za granicą. We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność określenia w Strategii promocji żywności mierników realizacji założonych celów, które umożliwią taką ocenę.

Zbadane wydatki na promocję polskiej żywności za granicą poczynione zostały w sposób celowy i gospodarny, zgodnie z przeznaczeniem oraz z przepisami prawa. Zdaniem NIK nieopracowanie wieloletniego planu zagranicznych działań promocyjno-informacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa mogło stanowić utrudnienie w zapewnieniu ciągłości i spójności działań podejmowanych w zakresie wsparcia rozwoju wymiany handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą i dostosowania tych działań do zmieniających się trendów na światowych rynkach.

2.5. Rozwój wsi

NIK zbadała, czy **pomoc finansowa na realizację wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020**⁸⁰ udzielana była prawidłowo. Podjęcie tego tematu było istotne, ponieważ łączne środki publiczne przeznaczone na realizację PROW 2014–2020 wyniosły 13,6 mld euro, w tym: 8,7 mld euro z EFRROW i 4,9 mld euro wkładu krajowego, zaś sam Program jest wkomponowany w całościowy system polityki rozwoju Polski, w szczególności poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa.

Konkluzją kontroli jest, że pomoc finansowa na realizację operacji typu drogi i operacji typu targowiska w ramach PROW 2014–2020 udzielana była prawidłowo, lecz środki na budowę i modernizację dróg lokalnych były niewystarczające. Limit środków ogółem na drogi w ramach PROW 2014–2020 wyniósł 2 347 408,1 tys. zł i był wykorzystany już na koniec 2016 r. Ze względu na brak środków na budowę i modernizację dróg lokalnych pomoc nie została udzielona w przypadku 1859 wniosków o przyznanie pomocy (34% wniosków złożonych). Kwoty objęte tymi wnioskami złożonymi już w ramach pierwszych naborów przekroczyły blisko trzykrotnie limit środków. NIK zauważyła, że wśród kryteriów wyboru do realizacji operacji typu drogi nie było kryterium dotyczącego stanu technicznego drogi, który może zagrażać bezpieczeństwu ruchu.

Operacje typu drogi i operacje typu targowiska realizowane były prawidłowo. Zrealizowane przez skontrolowane gminy obiekty, tj. drogi i targowiska, wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem, a ich stan techniczny był dobry. Zapewniono także konserwację i ochronę tych obiektów, przeprowadzano ich przeglądy oraz naprawy gwarancyjne.

⁷⁹ Promocja polskiej żywności za granicą (P/21/050/KRR).

⁸⁰ Prawidłowość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014–2020 (P/21/049/KRR).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

NIK wskazała na potrzebę zintensyfikowania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań na rzecz pozyskiwania środków finansowych na budowę i modernizację dróg lokalnych na obszarach wiejskich w ramach właściwych programów krajowych i programów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej, a także rozważenia, wobec złego stanu technicznego dróg lokalnych, uwzględnienia w ramach stosowanych kryteriów, które decydują o przyznaniu pomocy, kryterium dotyczącego stanu technicznego dróg, który może zagrażać bezpieczeństwu ruchu.

NIK skontrolowała ponadto problematykę **gleboznawczej klasyfikacji gruntów na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego**⁸¹. Właściwe sklasyfikowanie gruntów ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tego rodzaju danych w ewidencji gruntów i budynków, będących podstawą m.in.: planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych. Z kolei odrzetelności danych ewidencyjnych zależy m.in. to, czy naliczono właściwe stawki podatku rolnego, czy należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nie były zaniżane, czy przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze było prawidłowe. Grunty rolne i leśne podlegające gleboznawczej klasyfikacji gruntów to obszar o powierzchni ok. 20 mln hektarów. Przeprowadzona w całej Polsce – w latach pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku – gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest obecnie podstawowym źródłem danych o glebach.

W związku z wynikami kontroli, niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wniosła do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, aby w uzgodnieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi pilnie podjął działania zmierzające do wprowadzenia zmian legislacyjnych w prawie geodezyjnym i kartograficznym, w tym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, polegających na wyznaczeniu określonego terminu na złożenie przez starostę do organów podatkowych informacji, o których mowa w § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Należy określić niezbędne kwalifikacje dla osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, oraz zapewnić odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów.

W toku kontroli stwierdzono bowiem m.in., że skontrolowani starostowie nie zapewnili prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2015–2020 (I–III kwartał). W objętych kontrolą starostwach sposób postępowania przy wyborze klasyfikatorów był niejednolity, na skutek braku regulacji ustawowej. W połowie starostw działano w sposób nietransparentny, ponieważ nie określono i nie podano do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora.

NIK zwróciła także uwagę, że w zanalizowanych 334 sprawach stworzono warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, ponieważ wnioskodawcy sami, bez wiedzy starostów, rozliczali się z gleboznawcami. Oznacza to, że klasyfikatorzy, wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajdowali się w sytuacji podwójnej lojalności, z jednej strony wobec interesu publicznego, z drugiej zaś prywatnego. Taka sytuacja konfliktu interesów powszechnie uważana jest za jeden z mechanizmów prowadzących do korupcji.

Ponadto skontrolowani starostowie nierzetelnie nadzorowali postępowania klasyfikacyjne. Za wyjątkiem starostwa w Lipnie, prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie było objęte kontrolami wewnętrznymi, audytami, ani udokumentowanymi działaniami nadzorczymi.

W każdym skontrolowanym starostwie stwierdzono nieprawidłowości związane z aktualizacją danych w ewidencji gruntów i budynków (EGiB), wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Przy tym w 29% zbadanych spraw zmian do EGiB nie wprowadzono wcale albo wprowadzono je po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna, w skrajnym przypadku do dokonania zmian w EGiB i zawiadomienia o tym organów podatkowych upłynęły ponad 4 lata i 8 miesięcy.

⁸¹ Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (P/20/059/LBY).

2.6. Gospodarka wodna

Ważnym problemem z zakresu gospodarki wodnej, o fundamentalnym znaczeniu dla jakości życia na wsi i jej rozwoju, jest zbadana przez NIK kwestia **gospodarowania zasobami wodnymi przez przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich**⁸². Z ustaleń kontroli wynika jednoznacznie, że przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich nie gospodarowały efektywnie zasobami wodnymi, a znaczną część zadań w tym obszarze realizowały nieprawidłowo. Nieskutecznie sprawowano także nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę.

Ograniczone środki finansowe lub niewystarczające przygotowanie organizacyjne i kadrowe przekładały się wielokrotnie na brak skutecznych działań, zmierzających do eliminowania znacznej liczby awarii, związanych z nimi strat wody, trwałej poprawy jakości wody czy rzetelnego wywiązywania się z obowiązków związanych z przeprowadzaniem kontroli okresowych obiektów budowlanych. Brak aktualnych pozwoleń wodnoprawnych, ujawniony w przypadku siedmiu z 20 objętych kontrolą przedsiębiorstw, nieprzestrzeganie ograniczeń poboru wody w nich zawartych przez 25% jednostek, a także nieprawidłowości związane z opracowaniem regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stwierdzone w 20% skontrolowanych przedsiębiorstw, wskazują na niewłaściwą realizację zadań. W niewystarczający sposób wywiązywano się również z obowiązków związanych z funkcjonowaniem stref ochronnych ujęć wody. Działania mające na celu zapewnienie należytej jakości dostarczanej wody nie były w pełni skuteczne.

Nieprawidłowości związane z brakiem przeprowadzania kontroli okresowych obiektów budowlanych stwierdzono w niemal każdym objętym kontrolą przedsiębiorstwie.

NIK wskazała, że działania przedsiębiorstw nie mogą ograniczać się głównie do likwidowania skutków pojawiających się awarii czy podejmowania czynności w celu przywrócenia parametrów jakościowych dostarczanej wody, ale powinny być ukierunkowane również na podejmowanie działań prewencyjnych. Stwierdzono natomiast, że poza brakiem terminowego przeprowadzania kontroli okresowych czy stałego monitoringu sieci, pracownicy 40% przedsiębiorstw nawet nie znali wieku, a 35% struktury materiałowej eksploatowanej sieci.

W jednostkach objętych kontrolą wystąpiło łącznie ok. 1,8 tys. awarii sieci wodociągowej, a straty wody, oszacowane na ponad 21 mln zł, stanowiły jedną trzecią wielkości wody wyprodukowanej. Straty wody są marnotrawieniem skromnych zasobów. Należy je również rozpatrywać w aspekcie ekonomicznym, zwłaszcza w kontekście wskazywanego przez jednostki kontrolowane braku środków finansowych niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań.

Wnioski z tej kontroli dotyczą m.in. koniecznych zmian w prawie. NIK wskazała, że Minister Infrastruktury powinien m.in. podjąć działania w celu uzupełnienia art. 21 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, poprzez dodanie, że obowiązek opracowania wieloletniego planu nie dotyczy przedsiębiorstw wodociągowych, które nie tylko nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych, ale również nie planują ich modernizacji, oraz art. 6 tej ustawy, poprzez zawarcie zobowiązania przedsiębiorstwa wodociągowego do obniżenia ceny wody dostarczanej konsumentom, w przypadku jakości lub ciśnienia niezgodnych z obowiązującymi przepisami, a także art. 24b ust. 4 poprzez zawarcie, w pkt 3, zapisu obligującego przedsiębiorstwa wodociągowe do załączenia do wniosku o zatwierdzenie taryfy również danych technicznych dotyczących eksploatowanych sieci.

2.7. Rozwój regionalny

NIK zajęła się problematyką rozwoju regionalnego w świetle nowej perspektywy budżetowej UE. W nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 Polsce przyznano ponad 75 miliardów euro z unijnej Polityki Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. NIK zbadła, czy zostały podjęte skuteczne działania w celu opracowania wszystkich dokumentów programowych i rzetelnie przygotowano **system wdrażania funduszy Polityki Spójności w ramach perspektywy budżetowej UE na lata 2021–2027**⁸³.

⁸² Gospodarowanie zasobami wodnymi przez przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich (P/21/102/LZG).

⁸³ Przygotowanie systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021–2027 (P/21/004/KAP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz zarządy województw podjęły działania w celu przygotowania do wykorzystania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021–2027, jednakże nie zostały one jeszcze zakończone. Minister podjął przygotowania do wdrażania środków polityki spójności na lata 2021–2027, m.in.: opracował projekt Umowy Partnerstwa (UP), przygotowywał projekty siedmiu krajowych programów, prowadził prace nad koncepcją programu dotyczącego wsparcia z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz zapewnił koordynację przygotowania 16 programów regionalnych.

Jednakże w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów Umowy Partnerstwa dopiero 30 listopada 2021 r. i biorąc pod uwagę wynikający z art. 12 ust. 4 rozporządzenia ogólnego czteromiesięczny termin na akceptację Umowy Partnerstwa przez Komisję Europejską, akceptacja Umowy Partnerstwa przez Komisję Europejską nastąpi w 2022 r. Zdaniem NIK opóźni to również proces zatwierdzania i rozpoczęcia wdrażania programów, gdyż zgodnie z art. 21 ust. 2 rozporządzenia ogólnego⁸⁴, programy są przedkładane KE nie później niż w terminie trzech miesięcy od przedłożenia UP.

W ocenie NIK w Ministerstwie podejmowano należyte działania, dotyczące utworzenia systemu instytucjonalnego oraz prawnego dla przygotowania wykorzystania środków unijnych z perspektywy finansowej 2021–2027. Opracowano projekt ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 i przekazano go w czerwcu 2021 r. Radzie Ministrów, a ponadto projekty wytycznych służących zapewnieniu prawidłowej realizacji programów. Rozpoczęto także budowę Centralnego Systemu Teleinformatycznego 2021.

Zarządy województw podjęły należyte działania w celu przygotowania regionalnych programów, przygotowania i wynegocjowania z Ministrem warunków Kontraktów Programowych oraz w celu przygotowania organizacyjnego do realizacji tych programów.

Realizacja przedsięwzięć dotyczących tworzenia nowoczesnej infrastruktury ma duże znaczenie dla podniesienia atrakcyjności gospodarczej poszczególnych regionów Polski. Programy operacyjne realizowane w Polsce mogą być impulsem do rozwoju i podniesienia poziomu życia mieszkańców. W tym obszarze NIK zbadała, **czy środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 na realizację projektów z zakresu przygotowania i uzbrojenia terenów inwestycyjnych wykorzystano prawidłowo i uzyskano zakładane efekty**⁸⁵. Ustalono, że były one wydatkowane na ogół prawidłowo i osiągnięto założone efekty wdrażania Programu. W rezultacie podjętych działań, zarówno przez Instytucję Zarządzającą tym Programem, jak również przez skontrolowanych beneficjentów korzystających z dofinansowania, uzbrojono tereny o powierzchni 22,4 ha przeznaczone na prowadzenie przyszłych zadań inwestycyjnych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz kontroli 10 beneficjentów, NIK wnioskuje do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego o jednolite i precyzyjne ustalenie w prowadzonych postępowaniach konkursowych zasad kwalifikowalności poszczególnych wydatków, co pozwoli wyeliminować wątpliwości związane z możliwością refundacji poniesionych przez beneficjentów określonych nakładów na realizację zadań inwestycyjnych.

W wyniku kontroli dotyczącej **udzielania i rozliczania środków wsparcia z wybranych działań i poddziałań Programu Operacyjnego Polska Wschodnia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości**⁸⁶ NIK dopatrzyła się uchybień w działalności PARP w obszarze wdrażania dwóch badanych poddziałań ww. programu.

⁸⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021 r., s.159, ze zm.).

⁸⁵ Realizacja projektów przygotowania terenów inwestycyjnych finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 (P/20/074/LOL).

⁸⁶ Udzielanie i rozliczanie środków wsparcia z wybranych działań i poddziałań Programu Operacyjnego Polska Wschodnia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (I/20/003/KST).

Choć wsparcia beneficjentom udzielano co do zasady prawidłowo, to jednak w procesach monitorowania, kontrolowania i rozliczania projektów wystąpiły nieprawidłowości. W jednostkowych przypadkach ich waga była znaczna – do czasu zakończenia kontroli PARP nie wydała trzech decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu środków na łączną kwotę ponad 5 mln zł, choć od dnia upływu terminu na zwrot środków w skrajnym przypadku minęło ponad 470 dni. Ponadto PARP nie przeprowadziła kontroli projektu, pomimo sygnałów płynących z Centralnego Biura Śledczego Policji i Prokuratury Krajowej w związku z podejrzeniem popełnienia czynów zabronionych przez beneficjenta.

PARP w przeważającym zakresie prawidłowo ogłaszała i przeprowadzała konkursy w latach 2015–2020 w obu badanych poddziałaniach PO PW. Istotnym naruszeniem było jednak wprowadzenie w regulaminach konkursów ograniczenia dotyczącego maksymalnego okresu realizacji projektu, co nie wynikało z obowiązujących kryteriów wyboru projektów.

W ramach jednego z poddziałań PO PW osiągnięto przed terminem przyjęte na 2023 r. wskaźniki, jednak w ramach drugiego ustalenia wskazały na istnienie ryzyka nieosiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu bezpośredniego i zakładanych wskaźników produktu. Odnotowano przy tym, że PARP informowała Instytucję Zarządzającą PO PW o zaistniałych problemach i podejmowała działania mające na celu wzrost liczby i jakości składanych wniosków o dofinansowanie w ramach prowadzonych konkursów.

Stwierdzone nieprawidłowości w działalności PARP dotyczyły procesów monitorowania, kontrolowania i rozliczania projektów realizowanych przez beneficjentów. NIK zidentyfikowała trzy projekty (spośród pięciu objętych szczegółowym badaniem), w których po wypowiedzeniu przez Agencję umów o dofinansowanie ze skutkiem natychmiastowym i braku dobrowolnego zwrotu środków na wezwanie, PARP nie podejmowała niezwłocznie czynności zmierzających do wydania decyzji w sprawie zwrotu środków (co przewidywały przepisy ustawy o finansach publicznych). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK żadna z trzech decyzji nie została wydana – na dzień prowadzenia czynności NIK od dnia upływu terminu na zwrot środków minęło od 173 do 473 dni, a od dnia wszczęcia postępowania od 67 do 273 dni. Skutkiem tych działań było niewydanie decyzji zobowiązujących do zapłaty należności w łącznej wysokości ponad 5 mln zł wraz z odsetkami.

W jednym przypadku, mimo uzyskania od CBŚP i prokuratury sygnałów wskazujących na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w projekcie, PARP nie podjęła czynności w zakresie ich weryfikacji, co było niezgodne z zapisami Polityki przeciwdziałania nadużyciom finansowym w PO PW 2014–2020. Co więcej, Agencja trzykrotnie wyrażała zgodę na przedłużenie beneficjentowi terminu zakończenia realizacji projektu. Nie odbyła się również zaplanowana dopiero na zakończenie realizacji projektu kontrola, ponieważ beneficjent sam wcześniej wypowiedział umowę, co skutkowało jej rozwiązaniem. Wprawdzie PARP zażądała zwrotu wypłaconych środków w wysokości ponad 5,6 mln zł, jednak nie zostały one zwrócone, a sprawa stanowiła przedmiot rozstrzygnięć administracyjnych.

Stwierdzoną nieprawidłowością o charakterze systemowym było przyjęcie przez PARP, iż wystarczającym działaniem jest przeprowadzanie kontroli na zakończenie realizacji projektu i założenie jednoczesnego braku konieczności przeprowadzania kontroli w projekcie w trakcie jego realizacji. Było to niezgodne z założeniami Systemu kontroli w ramach PO PW 2014–2020, albowiem wynikało z nich, że każdy projekt powinien być skontrolowany w miejscu realizacji przynajmniej raz przed jego zakończeniem, także w przypadku braku wskazań do jego kontroli w analizie ryzyka. Spowodowało to, że w ramach jednego z dwóch badanych poddziałań PARP zrealizowała jedynie trzy kontrole w trakcie realizacji projektu na 40 podpisanych umów o dofinansowanie.

NIK skontrolowała, czy **Pakiet dla średnich miast**⁸⁷ jest realizowany zgodnie z założeniami, w szczególności – przynosi zakładane rezultaty. Kontrola wskazała, że Pakiet dla średnich miast w zakresie działań organizacyjnych był realizowany – z wyjątkiem Programu Industria – na ogół zgodnie z przyjętymi założeniami, jednak nie zawsze w pełni osiągnano efekty. NIK negatywnie oceniła, że Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna nie rozpoczęła realizacji Programu Industria, jednego z dziewięciu działań wymienionych jako wchodzące w skład

⁸⁷ Realizacja Pakietu dla średnich miast (P/20/008/KAP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Pakietu. Stwierdzono m.in. nieprawidłowości w procesie zarządzania projektem w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, a także dotyczące nieterminowego rozliczenia dwóch dotacji przez Ministerstwo oraz nieprawidłowej realizacji projektu i nieterminowego rozliczania się beneficjentów z realizacji projektów.

Realizacja poszczególnych projektów beneficjentów w ramach Pakietu przynosi spodziewane efekty m.in. w postaci wdrożenia przez przedsiębiorców innowacji, zwiększenia przychodów oraz utworzenia miejsc pracy na terenach miast średnich. W żadnym z 13 badanych przez NIK projektów nie stwierdzono opóźnień w osiąganiu wskaźników produktu i rezultatu ani ryzyka nieosiągnięcia planowanych rezultatów końcowych, jednak realizacja dziewięciu na 13 projektów została przedłużona ze względu na epidemię COVID-19.

Należy jednak zauważyć, że z przeprowadzonego w związku z kontrolą NIK badania kwestionariuszowego, w którym wzięło udział 215 z 255 miast średnich (tj. 84,3%), wynika, że zakres oddziaływania Pakietu był ograniczony, gdyż z form wsparcia adresowanych bezpośrednio do średnich miast skorzystało tylko 46,5% z nich, w tym 47,5% miast w największym stopniu zagrożonych utratą funkcji społeczno-gospodarczych. Miasta średnie wskazywały jako przyczyny m.in. niedostosowany do ich potrzeb zakres wsparcia i w mniejszym stopniu brak środków na wkład własny.

NIK stoi na stanowisku, że konieczne jest zapewnienie kontynuacji i rozważenie rozszerzenia obszarów wsparcia dla średnich miast w kolejnych latach po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami miast średnich oraz zapewnienie szerokiej informacji o zakresie możliwego wsparcia w kolejnych latach. We wnioskach pokontrolnych NIK wskazała także, że Prezes Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. powinien przeanalizować możliwości przyspieszenia prac nad Programem Industria mającym na celu wsparcie miast średnich.

NIK zbadała również **wspólne przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury komunalnej**⁸⁸ prowadzone przez cztery związki gmin z województw: dolnośląskiego, małopolskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego.

Ustalenia kontroli pokazały, że z objętych kontrolą czterech przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy lub eksploatacji infrastruktury komunalnej realizowanych przez związki międzygminne, jedynie dwa zostały zakończone i osiągnęły pełną funkcjonalność. Zakończenie dwóch pozostałych, z powodu opóźnień w realizacji, przesunięto na połowę 2022 r., jednakże gotowe elementy infrastruktury tych przedsięwzięć sukcesywnie oddawano do użytkowania. Główną przyczyną nieukończenia dwóch inwestycji w zaplanowanym terminie był długi (ponad rok) czas procedowania wniosków o dofinansowanie obu projektów ze środków UE, podczas gdy w tym czasie zmianie uległy okoliczności faktyczne i prawne wymuszające korektę przyjętych założeń. Istotne znaczenie miał też dynamiczny wzrost cen towarów i usług, co pociągnęło za sobą konieczność zwiększenia finansowania zaplanowanych do realizacji zadań.

Należy nadmienić, że w ocenie NIK skontrolowane związki międzygminne były dobrze przygotowane do realizacji inwestycji, pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie przy realizacji podobnych przedsięwzięć. Część zadań – ze względu na ich specjalistyczny charakter – zlecano podmiotom zewnętrznym, a związki prawidłowo zabezpieczały interes publiczny w zawieranych umowach.

Mając na względzie stwierdzone w kontroli przypadki unieważnienia postępowań przetargowych, spowodowane zbyt niską wyceną zamawianych zadań, NIK we wnioskach pokontrolnych wskazała na konieczność wzmocnienia nadzoru przez zarządy związków międzygminnych nad postępowaniami przetargowymi, tak aby kosztorysy były jak najbardziej zaktualizowane i uwzględniały ryzyko podwyżek cen rynkowych oraz terminową realizacją zadań, ograniczającą ryzyko obniżenia dopłat ze środków unijnych czy dezaktualizacji potrzeb, których dotyczy planowana inwestycja.

2.8. Transport i żegluga śródlądowa

W ciągu ostatnich kilkunastu lat zdecydowanie wzrosło natężenie ruchu kołowego na wszystkich drogach publicznych, w tym na drogach samorządowych. Jedną z podstawowych przyczyn niskiego bezpieczeństwa na polskich, szczególnie samorządowych, drogach i niskiego komfortu podróży jest stan techniczny infrastruktury

⁸⁸ Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury komunalnej (P/21/090/LRZ).

drogowej. Dlatego osobną kontrolę poświęcono kwestii **zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg samorządowych**⁸⁹, obejmując nią województwo świętokrzyskie. Ustalono, że znaczna część skontrolowanych zarządców dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim nie realizowała wszystkich obowiązków określonych przepisami prawa. W efekcie podejmowane przez nich działania, mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg i poprawę bezpieczeństwa ich użytkowników, nie były prawidłowe i skuteczne. Połowa objętych kontrolą jednostek nie wywiązywała się z obowiązku wykonywania kontroli stanu technicznego dróg. Większość skontrolowanych jednostek nie wywiązywała się z obowiązku opracowywania dokumentów planistycznych służących ustaleniu co najmniej rodzaju, zakresu i czasu realizacji przedsięwzięć drogowych, ze wskazaniem źródeł ich finansowania.

Ponad połowa (68,8%) poddanych oględzinom dróg była w dobrym stanie technicznym. Jednak u sześciu zarządców (60%) stwierdzono oznakowanie niewynikające z projektów organizacji ruchu lub brak takiego oznakowania przewidzianego organizacją ruchu, a u trzech (30%) – przypadki ograniczenia widoczności oznakowania pionowego na drogach. Powyższe nieprawidłowości mogły negatywnie wpływać na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Podobne znaczenie miał także fakt, że sześciu zarządców (60%) nie dysponowało danymi o zdarzeniach drogowych i ich przyczynach, które mogły uzasadniać podjęcie działań w celu poprawy stanu technicznego dróg lub wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na drogach.

Wskutek tej kontroli NIK wniosła do Ministra Infrastruktury o dokonanie w przepisach zmian prawa polegających na: określeniu wymaganych elementów projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; wprowadzeniu obowiązku przeprowadzania okresowych analiz liczby i przyczyn zdarzeń drogowych na drogach publicznych, co pozwalałoby oceniać potrzebę zmian w zakresie poprawy stanu technicznego dróg lub organizacji ruchu; a także doprecyzowaniu obowiązku zarządcy drogi dotyczącego dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach publicznych, poprzez określenie częstotliwości i zakresu tych pomiarów oraz sposobu wykorzystania ich wyników.

Z kolei w województwie łódzkim oceniono **utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych**⁹⁰. Kontrolerzy ustalili, że nie wszyscy objęci kontrolą zarządcy dróg publicznych utrzymywali obiekty mostowe i przepusty w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania. Najlepiej zadania w tym zakresie wykonywała GDDKiA Oddział w Łodzi. Spośród obiektów mostowych zarządzanych przez tę jednostkę w stanie dobrym znajdowało się blisko 79% mostów. W przypadku pozostałych zarządców, z łącznej liczby 435 zarządzanych obiektów mostowych w złym stanie było aż 73,3% zasobu. Najgorszy stan obiektów mostowych odnotowano u zarządców dróg powiatowych. Spośród zarządzanych przez nich obiektów mostowych aż 87,8% wymagało ze względu na stan pilnego podjęcia działań w celu poprawy ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Zaniedbania w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim zarządców dróg powiatowych i gminnych. Podejmowane przedsięwzięcia często ograniczały się do realizacji najpilniejszych prac o charakterze interwencyjnym w ramach bieżącego utrzymania. Ograniczenie prac naprawczych, remontowych i modernizacyjnych wiązało się w dużej mierze z brakiem środków finansowych.

Ze względu na fakt, że stan większości obiektów mostowych, zwłaszcza zarządzanych przez jednostki szczebla powiatowego, był niepokojący, niedostateczny lub przedawaryjny, NIK wnioskowała do organów odpowiedzialnych za finansowanie zarządców dróg o zapewnienie środków finansowych na zadania związane z utrzymaniem obiektów mostowych i przepustów na poziomie adekwatnym do potrzeb w tym zakresie, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków zewnętrznych, np. z rezerwy subwencji ogólnej, czy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

⁸⁹ Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim (P/20/064/LKI).

⁹⁰ Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim (P/20/072/LL0).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W związku z ustaleniami kontroli NIK wniosowała o podjęcie działań zmierzających do doprecyzowania przepisu art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych poprzez określenie formy i zakresu danych, które powinny zostać ujęte w projektach planów rozwoju sieci drogowej oraz projektach planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Przepis w obecnym brzmieniu nie spełnia swojej funkcji i winien być doprecyzowany we wskazanym zakresie. Na potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie o drogach publicznych NIK wskazywała już dwukrotnie. Wniosek o doprecyzowanie przepisu art. 20 pkt 1 i 2 tej ustawy skierowany został do ministra właściwego do spraw transportu już w 2017 r. i powtórzony w 2021 r. po kontroli dotyczącej **przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w województwie podkarpackim**⁹¹.

W jej ramach NIK zbadała, czy zarządcy dróg zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie realizowali drogowe procesy inwestycyjne. Konkluzją kontroli jest, że drogowe procesy inwestycyjne realizowano z naruszeniem przepisów prawa, nierzetelnie wykonując ustawowe obowiązki. Podejmowane działania przyniosły jednak poprawę stanu zarządzanych dróg. Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały rzetelnie wszystkich obowiązków zarządcy dróg publicznych wynikających z ustawy o drogach publicznych. W szczególności dotyczyło to planowania i przygotowania inwestycji drogowych. W ocenie NIK posiadane przez zarządców dróg zasoby kadrowe uniemożliwiały samodzielne planowanie, przygotowanie i realizację inwestycji drogowych. Brak wykształcenia kierunkowego, uprawnień drogowych i doświadczenia zawodowego zatrudnionej kadry powodował, że zadania z zakresu opracowania dokumentacji projektowej, prowadzenia nadzorów inwestorskich, wykonywania przeglądów dróg i realizacji inwestycji drogowych były zlecane podmiotom zewnętrznym.

Prowadzona przez zarządców dróg ewidencja zarządzanych odcinków dróg, obiektów mostowych i przepustów była niekompletna i niewiarygodna. Dane wykazane w ewidencjach dróg były nierzetelne i niespójne z innymi odpowiadającymi im danymi, ujętymi w ewidencji środków trwałych prowadzonej przez jednostki objęte kontrolą. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Brak planów długofalowych uniemożliwiał prawidłowe określenie priorytetów inwestycyjnych oraz niezbędnych potrzeb finansowych na ich realizację i skutkowało podejmowaniem głównie działań doraźnych, które nie poprawiały istotnie stanu zarządzanej sieci dróg. Zarządcy dróg nie dopełnili także obowiązku dotyczącego przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Ich brak uniemożliwiał weryfikację stanu technicznego, wskazanie usterek wymagających konserwacji lub naprawy, wpływał negatywnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego i nie sprzyjał prawidłowemu planowaniu.

Pozytywnie należy ocenić podejmowane przez jednostki objęte kontrolą działania w celu pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych, które skutkowały wzrostem wydatków na przebudowę lub remont dróg w 2019 r. w stosunku do wydatków poniesionych w 2018 r.

W ocenie NIK istnieje konieczność podejmowania przez zarządców dróg intensywnych działań, aby legalnie i rzetelnie, a także adekwatnie do potrzeb i skutecznie planować, przygotowywać oraz realizować inwestycje drogowe w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenia dostępności komunikacyjnej terenów będących w ich zarządzie. Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości wskazujące na niedostateczną realizację obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

NIK zwróciła się także do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o egzekwowanie rzetelnego i terminowego przedkładania informacji o sieci dróg publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego powinny zaś przede wszystkim opracować dokumenty planistyczne w zakresie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Powinny także wzmocnić mechanizmy kontroli zarządczej w celu prawidłowej realizacji zadań przypisanych zarządcy dróg publicznych.

⁹¹ Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim (I/20/002/LRZ).

NIK przyjrzała się także, jak **Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu dba o lokalną infrastrukturę drogową**⁹². W wyniku kontroli w MZD negatywnie oceniono jedno spośród siedmiu zadań związanych z wykonaniem przez tę jednostkę remontów i inwestycji, tj. remontu ścieżki rowerowej wzdłuż Al. Piłsudskiego w Nowym Sączu. Zadanie to rozpoczęto bez wcześniejszego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, co było niezgodne z art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane. W konsekwencji roboty budowlane zostały wstrzymane przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie. Wojewódzki Inspektor nałożył na MZD także obowiązek przedstawienia ekspertyzy technicznej wykonanych robót budowlanych. Naraziło to MZD na związane ze sporządzeniem takiej ekspertyzy dodatkowe koszty w wysokości co najmniej 3,7 tys. zł. Zastrzeżenia NIK budziły również liczne nieprawidłowości (w większości o charakterze formalnym) przy udzielaniu zamówień publicznych. Skala stwierdzonych nieprawidłowości świadczyła o nieskutecznym nadzorze nad realizacją tych obowiązków.

Po kontroli skierowano do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez ówczesnego kierownika ds. Administracyjnych MZD. Dyscyplinę finansów publicznych naruszono w ten sposób, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na Modernizację nawierzchni z kostki kamiennej Rynku wraz z modernizacją nawierzchni jezdni odcinka ul. Kazimierza Wielkiego w Nowym Sączu wybrano jako najkorzystniejszą ofertę, która powinna zostać odrzucona, gdyż jej treść nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

NIK przyjrzała się **realizacji zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych**⁹³. W opinii NIK, działania podejmowane przez organy administracji publicznej w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, pomimo że nie zawsze były realizowane prawidłowo, przyczyniły się do poprawy jakości lokalnej sieci drogowej, a tym samym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dostępności i atrakcyjności terenów inwestycyjnych. Środki finansowe przekazane przez dysponenta Funduszu zapewniły wsparcie realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań na zarządzanych przez nie drogach. Jednak wymiar finansowy tego wsparcia nie wynika z ewidencji księgowej Funduszu ani ze sporządzonych na jej podstawie sprawozdań budżetowych za dany okres sprawozdawczy, które nie przekazują rzetelnego obrazu finansów Funduszu, istotnie go zniekształcając. W sprawozdaniach, które NIK oceniła negatywnie, wystąpiły wielomilionowe zawyżenia wielkości kosztów i zobowiązań.

W grudniu 2019 r. nastąpiła utrata płynności Funduszu, na co istotny wpływ miało zalecenie Ministra Infrastruktury, aby wojewodowie pod koniec 2019 r. przekazywali jst środki niezależnie od ich rzeczywistych potrzeb wynikających z harmonogramów płatności na rzecz wykonawców zadań. Zalecenie to, zdaniem NIK, nie miało uzasadnienia ani w obowiązujących przepisach, ani w regułach efektywnego zarządzania środkami.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także opóźnień w egzekwowaniu zaległych wpłat do Funduszu oraz prowadzonej przez Ministra analizy prawidłowości przekazywanych przez wojewodów list zadań powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu.

NIK zwróciła także uwagę na długotrwałe zatwierdzanie list zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania, które od momentu przekazania przez wojewodów pierwszej wersji list Ministrowi do ich zatwierdzenia przez Prezesa RM wyniosło nawet ponad 160 dni. W połączeniu z długim procesem zawierania umów, nawet ponad 100 dni, nie służy to realizacji zadań, które często rozpoczynane są dopiero po uzyskaniu zapewnienia ich dofinansowania.

Sformułowane w wyniku tej kontroli wnioski mają charakter systemowy i dotyczą m.in.: rozważenia przez Prezesa RM możliwości przesyłania do wojewodów i podawania do publicznej wiadomości uzasadnienia dla zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, dokonanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o FDS⁹⁴, w szczególności w przypadku wprowadzania na listy zadań, które nie zostały zgłoszone

⁹² Przeprowadzanie przez Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu inwestycji i remontów (S/21/001/LKR).

⁹³ Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych (P/20/005/KAP).

⁹⁴ Od 31 grudnia 2020 r., w związku ze zmianą nazwy Funduszu, ustawa nosi tytuł „o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

w ramach naboru ogłoszonego przez wojewodę i w związku z tym nie podlegały formalnej i merytorycznej ocenie komisji. Ponadto NIK wnioskowała o usprawnienie procesu: weryfikowania przez Ministra Infrastruktury list zadań rekomendowanych do dofinansowania, przekazanych przez wojewodów, zatwierdzania tych list przez Prezesa RM i zawierania przez wojewodów, na podstawie zatwierdzonych list, umów o dofinansowanie, aby w przypadku wystąpienia oszczędności lub rezygnacji z zadań powodujących niewykorzystanie przyznanej puli środków, wojewoda mógł ogłosić nabór uzupełniający i przeprowadzić go z zachowaniem terminów określonych w ustawie o FDS oraz podpisać umowy z podmiotami w danym roku finansowym. Wnioski *de lege ferenda* sformułowane wyniku tej kontroli również mają na celu zwiększenia efektywności dofinansowania zadań ze środków Funduszu.

Polska wdrożyła także nowoczesny **system poboru opłat drogowych**⁹⁵. Działania podejmowane przez organy administracji rządowej w celu wdrożenia nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych (NKSP0) doprowadziły do wypracowania optymalnej koncepcji jego funkcjonowania. Nie zapewniły natomiast terminowego uruchomienia tego systemu, co spowodowane było opóźnieniami w wypracowaniu ww. koncepcji i jej modyfikacjami. NKSP0, znany pod nazwą handlową e-TOLL, zapewnił jednak ciągłość przychodów Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) z opłaty elektronicznej, szybkie rozszerzanie sieci dróg płatnych oraz zwiększył przepustowość ruchu na autostradach płatnych.

NKSP0, który powinien zostać wdrożony z dniem 3 listopada 2018 r., czyli po wygaśnięciu umowy na obsługę systemu viaTOLL, zaczął działać od 24 czerwca 2021 r., tj. z ponad dwuletnim opóźnieniem. Skutkiem tego opóźnienia było obniżenie potencjalnych wpływów KFD w 2020 r. szacunkowo o 573,5 mln zł w związku z nierozszerzeniem w 2019 r. sieci dróg płatnych o ok. 1050 km.

Ponadto system uruchomiony został pomimo niezakończenia prac nad jego modułami i w początkowym okresie funkcjonowania nie zapewniał: poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich autostradą, uiszczania opłat przy użyciu kart flotowych oraz możliwości korzystania z usługi EETS. Niezapewnienie właściwej jakości usług związanych z poborem opłaty elektronicznej w planowanym terminie uruchomienia systemu e-TOLL było przyczyną przedłużania okresu funkcjonowania systemu viaTOLL. W związku z tym użytkownicy dróg publicznych w tzw. „okresie przejściowym”, od 24 czerwca do 30 września 2021 r., mieli możliwość uiszczania opłaty elektronicznej zarówno w starym, jak i nowym systemie poboru opłat. Równoległe działanie tych systemów przez przeszło 3 miesiące naraziło jednak Skarb Państwa na dodatkowe koszty obsługi i utrzymania systemu viaTOLL w szacunkowej kwocie 73,6 mln zł.

NIK wnioskowała po tej kontroli m.in. o podjęcie prac legislacyjnych, mających na celu zmianę brzmienia art. 13i ust. 3 oraz 3a ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym nałożenia na podmioty pobierające opłatę elektroniczną obowiązku oferowania instalowanych w pojazdach samochodowych urządzeń na potrzeby jej poboru, bez względu na system stosowany do elektronicznego poboru opłat.

Proces inwestycyjny, szczególnie w sferze transportu, wiąże się także z koniecznością **ochrony interesów Skarbu Państwa**⁹⁶. Z tego też względu NIK przyjrzała się, czy działania podejmowane przez Ministra, PKP PLK S.A. oraz GDDKiA przyczyniły się do skutecznego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w zawieranych umowach na wykonanie obiektów liniowych.

Działania podejmowane przez wykonawców rządowych programów inwestycyjnych oraz ministra właściwego ds. transportu przyczyniły się do poprawy zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie skutków waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach zawieranych na wykonanie obiektów infrastruktury liniowej. Niemniej jednak NIK negatywnie oceniła brak skuteczności, naruszanie zasad z punktu widzenia kryteriów rzetelności, legalności, gospodarności i celowości oraz opieszałość w podejmowaniu niektórych inicjatyw. W rezultacie nie zapewniono wystarczającej ochrony interesu Skarbu Państwa, tak aby zapobiegać ryzyku utraty zdolności inwestorów, reprezentujących stronę publiczną, do planowej i efektywnej realizacji rządowych programów inwestycyjnych. Finansowe skutki ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły łącznie 35,9 mln zł.

⁹⁵ Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych (P/21/030/KIN).

⁹⁶ Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej (P/20/031/KIN).

Biorąc pod uwagę potrzebę poprawy skuteczności i rzetelności nadzoru sprawowanego nad działalnością rad ekspertów, jak też zwiększenia efektywności bezpośredniego nadzoru nad realizacją rządowych programów inwestycyjnych, NIK wniosła do Ministra Infrastruktury m.in. o wdrożenie systemowych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez aparat wykonawczy Ministra kompletnego monitoringu poziomu roszczeń z tytułu należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń, zgłaszanych do inwestorów przez wykonawców i podwykonawców zadań inwestycyjnych, realizowanych w ramach rządowych programów inwestycyjnych.

Wdrożony do stosowania w GDDKiA katalog wzorów umów wykonawczych nie obejmował dokumentacji wzorcowej dotyczącej zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków krajowych, tj. realizowanych poza Programem Drogowym oraz o wartości poniżej 100 mln zł. Umożliwiło to oddziałom GDDKiA dowolność w kształtowaniu postanowień umownych, w tym rozwiązań warunkujących poziom zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w przypadku roszczeń zgłaszanych wobec inwestora o wypłatę należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia. Ponadto funkcjonujący w GDDKiA system monitorowania poziomu roszczeń zgłaszanych z tego tytułu nie uwzględniał zadań inwestycyjnych, dla których nie zostały przyjęte wzory umów. Z tego powodu NIK wniosła o podjęcie działań mających na celu m.in. wdrożenie do powszechnego stosowania w strukturze GDDKiA dokumentacji wzorcowej dla wszystkich rodzajów umów wykonawczych na drogowe roboty budowlane, z uwzględnieniem klauzul należycie zabezpieczających interes Skarbu Państwa w przypadku konieczności wypłaty podwykonawcom i wykonawcom zadań inwestycyjnych należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia. Z uwagi na ujawnione w kontrolowanych oddziałach GDDKiA i regionach CRI nieprawidłowości polegające głównie na dokonywaniu nieuprawnionych zmian w zawieranych kontraktach budowlanych, w relacji do wymagań aktualnie obowiązującej dokumentacji wzorcowej, zamieszczaniu zapisów niezabezpieczających w pełni interesu inwestora, nierzetelnej realizacji roszczeń zgłaszanych z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, komercyjnym zleceniu interpretacji własnych procedur oraz nierzetelnym sposobie raportowania. NIK wniosła także do Generalnego Dyrektora DKiA i Prezesa Zarządu PKP PLK S.A o wdrożenie, w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi, skutecznych mechanizmów zapobiegających w przyszłości występowaniu nieprawidłowości w tym zakresie.

W ramach kontroli infrastruktury drogowej i zarządzania nią NIK zbadała również kwestie związane z pasem drogowym, odpowiadając na pytanie, czy **zarządcy dróg rzetelnie i efektywnie zarządzali pasem drogowym**⁹⁷, którego zadaniem jest przenoszenie ruchu, tj. umożliwienie sprawnego przemieszczania się użytkowników dróg.

NIK ustaliła, że zarządzający drogami w miastach rzetelnie wykonywali swoje obowiązki, wydając zgody na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Jednak ich działania w zakresie monitorowania zajętości pasa drogowego i nakładania kar za jego zajęcie bez zgody zarządcy drogi były w większości nieefektywne, gdyż nie prowadziły do wykrycia znacznej liczby przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi i nałożenia kar za to zajęcie. Wyniki kontroli NIK wskazują, że pas drogowy był bardzo często wykorzystywany bez zezwolenia w innych celach niż budowa, przebudowa, remonty, utrzymanie i ochrona dróg. Natomiast zarządcy dróg nie podejmowali skutecznych działań w celu doprowadzenia do usunięcia z pasa drogowego obiektów umieszczonych tam bez ich zgody.

Wprawdzie zarządcy dróg monitorowali zarządzaną sieć dróg miejskich, między innymi w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego, jednak działania te nie były rzetelne i efektywne. Prowadzony przez nich monitoring pasa drogowego dotyczył głównie stanu technicznego zarządzanych dróg i tylko w niewielkim stopniu przyczyniał się do wykrywania samowolnych zajęć tego pasa.

W świetle ustaleń kontroli NIK wniosła do ministra właściwego ds. transportu o podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności poboru opłat za zajęcie pasa drogowego oraz wyeliminowania możliwości otrzymania zgody zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego bez uprzedniego uregulowania wcześniejszych zobowiązań z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, poprzez wprowadzenie zmian w ustawie o drogach publicznych.

⁹⁷ Zarządzanie pasem drogowym w miastach (P/21/031/KIN).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

NIK poświęciła cykl kontroli doraźnych zbadaniu jednego z najdłuższych w Polsce **szlaków rowerowych Green Velo**⁹⁸. Szlak co do zasady był utrzymany i wykorzystany zgodnie z przyjętymi założeniami, jednak stwierdzone w kontroli nieprawidłowości i problemy budzą obawy co do jego dalszego zachowania i rozwoju, zwłaszcza po zakończeniu okresu trwałości projektu. Bez zapewnienia skoordynowanego zarządzania, właściwego utrzymania stanu technicznego obiektów, oznakowania i należytej przejezdności szlaku, a także warunków bezpieczeństwa jego użytkowników, zagrożone może być dalsze funkcjonowanie Green Velo jako już rozpoznawalnego produktu i marki turystycznej.

Kontrola wykazała liczne nieprawidłowości w utrzymaniu we właściwym stanie technicznym dróg, po których przebiega szlak oraz braki w oznakowaniu. Stwierdzono także zaniechanie przeprowadzania wymaganych przeglądów gwarancyjnych oraz kontroli okresowych stanu technicznego obiektów szlaku. Zachowane zostały efekty rzeczowe projektu, czyli wybudowana i wyremontowana infrastruktura drogowa, utworzone MOR-y i wytyczone trasy Green Velo w ciągu istniejących dróg. W dwóch województwach (lubelskie i warmińsko-mazurskie) w związku z funkcjonowaniem szlaku odnotowano oczekiwane efekty, czyli m.in. zwiększenie ruchu turystycznego oraz dostępność do istniejących atrakcji. W pozostałych województwach, wobec braku danych, nie można było jednoznacznie wykazać osiągnięcia celów szczegółowych projektu, określonych we wnioskach o dofinansowanie, związanych z rozwojem turystyki rowerowej i jej wpływem na gospodarkę.

Jeden z ważniejszych wniosków z tej kontroli dotyczył konieczności wyłonienia przez województwa Polski Wschodniej podmiotu odpowiedzialnego za koordynację prac w zakresie dalszego utrzymania Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo i zarządzania nim, ponieważ dotychczasowa wielość podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne odcinki szlaku nie sprzyjała prawidłowej realizacji zadań związanych z jego utrzymaniem i oznakowaniem. Niezależnie od tego Minister Rozwoju, Pracy i Technologii oraz Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej powinni podjąć działania dla włączenia Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo do systemu promocji turystycznej Polski.

Kolejną istotną gałęzią transportu jest kolej. Przywracanie połączeń kolejowych stanowi istotny element planowania rozwoju i organizacji kolejowego transportu zbiorowego. W celu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych jednostki samorządu terytorialnego uzyskały w ustawie o PKP uprawnienie do przejmowania od PKP S.A. lub PKP PLK S.A. linii i/lub odcinków linii kolejowych. NIK zbadała, jak wygląda proces **przywracania połączeń kolejowych na terenie województwa dolnośląskiego**⁹⁹.

Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych, choć nie była wolna od nieprawidłowości, przyczyniła się do poprawy i wpłynęła pozytywnie na funkcjonowanie na Dolnym Śląsku transportu kolejowego. Dotychczas nie wpłynęła jednak istotnie na jego rozwój. Planowanie zadań dotyczących reaktywacji pasażerskich połączeń kolejowych było nierzetelne. Pomimo wymogu wynikającego z ustawy o transporcie zbiorowym, w Planie transportowym nie uwzględniono rentowności linii komunikacyjnych. Nie stanowił on także odpowiedzi na bieżące potrzeby mieszkańców województwa dolnośląskiego, ponieważ takich potrzeb nie identyfikowano. Nie prowadzono również odrębnych analiz opłacalności pod kątem zapewnienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej). Zarządca nie opracował planu biznesowego, wymaganego na gruncie przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Organizator, planując modelową siatkę połączeń, nie uwzględnił aktywności PKP PLK S.A. na stycznych liniach kolejowych, a tym samym – możliwości wyłączenia z użytkowania kolejnych linii przez ten podmiot. Finansowanie zadań inwestycyjnych niezbędnych do przywrócenia połączeń kolejowych planowane było jedynie z wykorzystaniem środków zewnętrznych, których wysokość i termin wypłaty nie zostały zagwarantowane.

Spośród 21 odcinków linii kolejowych o długości 210,7 km, objętych procesem przejmowania, pasażerskie połączenia kolejowe reaktywowano na trzech odcinkach o łącznej długości 37,6 km. Samorząd Województwa Dolnośląskiego przywrócił dodatkowo sześć połączeń na infrastrukturze zmodernizowanej przez PKP PLK S.A. Przy dotychczasowym rocznym poziomie finansowania działalności Zarządcy w kwocie średnio 8 196,1 tys. zł

⁹⁸ Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo (megainformacja LRZ 2020).

⁹⁹ Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych (P/21/100/LWR).

oraz uwzględniając szacunkowe koszty rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej, reaktywacja połączeń na pozostałych 173,1 km nieczynnych linii/odcinków linii kolejowych zajmie jeszcze co najmniej 52 lata, a osiągnięcie scenariusza pełnego rozwoju sieci komunikacyjnej w wyznaczonym w Planie transportowym terminie do 2025 r., jest mało prawdopodobne.

Realizacji zadań na rzecz przywracania połączeń kolejowych nie sprzyjał brak właściwego nadzoru Organizatora nad wykorzystaniem przekazanych Zarządcy i Przewoźnikowi środków pieniężnych.

W sferze transportu tematem podnoszonym w debatach publicznych jest **budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego**¹⁰⁰. Potrzeba budowy nowego lotniska centralnego dla Polski była sygnalizowana od wielu lat w opracowaniach eksperckich i specjalistycznych analizach, ale dopiero w 2017 r. Rząd podjął decyzję o budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej. NIK zbadała, czy przygotowania do budowy CPK przebiegały zgodnie z założeniami.

Ustalono, że w ramach przygotowania do budowy CPK nie sporządzono dotychczas studium wykonalności dla całego Programu CPK, które określiłoby warunki jego realizacji niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów, oraz kompleksowego planu finansowego dla pełnego okresu inwestycji. Program wieloletni pod nazwą „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap I 2020–2023” obejmował jedynie nakłady na lata 2021–2023, a więc nie wskazywał całkowitych nakładów na przygotowanie i realizację CPK ani źródeł ich finansowania. Nie przyjęto dotychczas Dokumentu Wdrażającego, stanowiącego dokument wykonawczy do ww. Programu. W efekcie brak było pełnego harmonogramu rzeczowo-finansowego Programu CPK. Koncepcja CPK ustaliła nierealistycznie krótkie terminy opracowania ww. dokumentów, dlatego też w stosunku do założonych terminów wystąpiło opóźnienie sięgające 2,5 roku. Koncepcja CPK nie zawierała ponadto pełnego uzasadnienia biznesowego inwestycji, wskazującego opłacalność budowy CPK pod względem ekonomicznym i społecznym.

Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na wczesny etap inwestycji, nie wywołały dotychczas negatywnych skutków. NIK zidentyfikowała także ryzyka i zagrożenia związane z jej realizacją, w tym:

- ryzyko niezapewnienia finansowania w przyszłości części przedsięwzięć zaplanowanych w dalszych etapach inwestycji (ze względu na nieopracowanie planu finansowego Programu CPK, który wskazałby źródła finansowania wszystkich przedsięwzięć w całym okresie realizacji inwestycji),
- ryzyko nieuzasadnionego wzrostu kosztów finansowania zadań w zakresie zarządzania projektami (związane z planowaniem jednocześnie istotnego wzrostu stanu zatrudnienia w CPK sp. z o.o. oraz zatrudnienia doradcy zewnętrznego),
- wysokie prawdopodobieństwo nieukończenia budowy w wyznaczonym w Koncepcji CPK terminie, czyli do końca 2027 r. (ze względu na obecny stan zaawansowania odbiegający od wskazanych tam terminów).

Poza wskazanymi wyżej wadami, Koncepcja CPK była zgodna z celami polityki i strategii rządowych, formułowanych od 2007 roku i opierała się na zweryfikowanych i zaktualizowanych analizach wykonanych w latach wcześniejszych. Po przyjęciu Koncepcji CPK przez Radę Ministrów podjęto działania w celu uwzględnienia założeń w niej zawartych w innych dokumentach strategicznych, odnoszących się do transportu.

Podmioty zaangażowane w realizację Koncepcji CPK, spółka CPK sp. z o.o. oraz PPL właściwie wykonywały zadania w tym zakresie. Działania na etapie planowania i przygotowania inwestycji były zgodne z założeniami Koncepcji CPK. Pełnomocnik Rządu ds. CPK właściwie wykonywał zadania w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją Programu CPK.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe opóźnienia w realizacji Koncepcji CPK, brak studium wykonalności oraz planu finansowego całości inwestycji oraz występujące uwarunkowania w otoczeniu rynkowym (załamanie pasażerskiego ruchu lotniczego z powodu pandemii), NIK uznaje za kluczowe dla powodzenia inwestycji aktywne zarządzanie ryzykami, w tym ich rzetelne identyfikowanie oraz minimalizowanie prawdopodobieństwa ich zmaterializowania. Potrzeba takich działań częściowo została uwzględniona w przygotowanym przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w lipcu 2021 r. projekcie ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK.

¹⁰⁰ Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (P/20/020/KGP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

NIK poddała także kontroli funkcjonowanie systemu transportowego w metropolii. Zbadano **utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii**¹⁰¹. Działalność GZM przyczyniła się do podniesienia jakości zadań publicznych przejętych do realizacji przez jej jednostki organizacyjne w obszarze publicznego transportu zbiorowego: ustanowiono regularne linie autobusowe łączące miejscowości na terenie GZM z portem lotniczym w Pyrzowicach, przekształcono szereg połączeń autobusowych w linie metropolitalne tworzące szkielet sieci transportowej w aglomeracji. Wdrożono także działania zmierzające do dalszej integracji systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Metropolii po przejęciu zadań dotychczas wykonywanych w tym zakresie przez trzy odrębne podmioty. Integracja komunikacyjna objęła także gminy sąsiadujące z Metropolią, których mieszkańcy korzystają obecnie z linii autobusowych obsługiwanych przez Zarząd Transportu Metropolitalnego. Od początku swojego istnienia Metropolia prowadziła działania na rzecz rozszerzenia systemu taryfowo-biletowego o ofertę przewozów kolejowych Kolei Śląskich oraz dofinansowania dodatkowych przewozów kolejowych. Wdrożony systematyczny monitoring jakości usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców Metropolii realizowany był w formie kontroli jakości świadczenia usług transportowych. Do działań wpływających na podnoszenie jakości realizowanych usług nie włączono jednak w sposób formalny gmin, pomimo że w istotnym stopniu dofinansowywały te zadania. Jednak podział zadań pomiędzy dwiema jednostkami organizacyjnymi Metropolii (tj. Urzędem Metropolitalnym Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii a Zarządem Transportu Metropolitalnego) nie był rzetelny – niektóre zadania realizowała jednostka, której formalnie zadań tych nie powierzono.

Proces utworzenia nowej jednostki samorządowej został przeprowadzony w zakładanym czasie i zakończył się przejściem do realizacji wszystkich przewidzianych dla Metropolii zadań określonych w ustawie o związku metropolitalnym. Powołane przez GZM jednostki organizacyjne prawidłowo realizowały kluczowe zadania i wykorzystywały środki publiczne. Inne niż dotyczące transportu publicznego zadania przypisane Metropolii, takie jak kształtowanie ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, pozostawały w fazie opracowania dokumentów strategicznych. Do ich opracowania przystąpiono bezzwłocznie. Wdrożono także zróżnicowany pakiet działań w zakresie promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

W obszarze związanym z żeglugą śródlądową NIK zajęła się **realizacją wybranych zadań przez administrację żeglugi śródlądowej z siedzibą w Szczecinie**¹⁰². Podejmowane przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie działania nie zagwarantowały w latach 2018–2020 prawidłowej realizacji zadań przypisanych terenowemu organowi administracji żeglugi śródlądowej. Wynikało to z nieprzestrzegania przez pracowników obowiązujących uregulowań prawnych, nierzetelnego wykonywania powierzonych im obowiązków oraz niewdrożenia w Urzędzie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej. Do powstania nieprawidłowości oraz nierealizowania ustawowych zadań przyczyniły się także niezależne od Dyrektora ograniczenia kadrowe i prawno-organizacyjne. W Urzędzie wystąpiły nieprawidłowości przy organizacji i prowadzeniu gospodarki finansowo-księgowej.

Dyrektor nie zapewnił wymaganej rzetelności przy wydawaniu i ewidencjonowaniu dokumentów bezpieczeństwa statków. Nie sprawował skutecznie i zgodnie z zasadami określonymi w umowach nadzoru nad wykonywaniem czynności pomiaru i inspekcji technicznych statków, powierzonych do realizacji podmiotom zewnętrznym. Nie prowadził bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych w szczególności określonej przepisami art. 11a ustawy o żegludzie śródlądowej. Przy tym o ograniczeniach uniemożliwiających realizację tego zadania zgodnie z wymaganiami był informowany właściwy Minister. Dyrektor nie zapewnił również rzetelnego i prawidłowego prowadzenia rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej. W połowie zbadanych przypadków wpisy w rejestrze były niekompletne. Niezgodnie z obowiązującymi przepisami dokonywano też korekt wpisów w księgach rejestrowych. Ponadto nastąpiła pięciomiesięczna zwłoka w wydaniu przez Dyrektora przepisów określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postojów statków, a dotyczących części obszaru działania organu. Na wodach granicz-

¹⁰¹ Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (P/21/068/LKA).

¹⁰² Realizacja wybranych zadań przez administrację żeglugi śródlądowej z siedzibą w Szczecinie (P/20/084/LSZ).

nych przepisy takie nie zostały wydane do czasu zakończenia kontroli NIK, pomimo że przepisy obowiązujące wcześniej utraciły moc 1 października 2019 r. W Urzędzie występowały również nieprawidłowości przy przeprowadzaniu i dokumentowaniu inspekcji statków oraz postępowań dotyczących wypadków żeglugowych, a także przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych.

W wyniku podejmowanych przez Dyrektora działań Urząd posiadał warunki lokalowe oraz sprzęt i wyposażenie techniczne niezbędne do realizacji zadań. Jednak spośród pięciu statków inspekcyjnych i inspekcyjno-pomiarowych tylko jeden przystosowany był do uprawiania żeglugi w okresie zimowym.

W obszarze działania organów administracji żeglugi śródlądowej występowały zagadnienia wymagające dokonania zmian prawa. Dotyczyły one niezgodności przepisów krajowych regulujących przewóz żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych z umową międzynarodową, właściwości organów administracji publicznej w zakresie pełnienia funkcji inwestora na śródlądowych drogach wodnych oraz doprecyzowania zasad postępowania przy realizacji ustawowych zadań organu.

W kontrolowanym okresie nie były podejmowane przez Dyrektora działania związane z pełnieniem przypisanej mu w ustawie Prawo wodne funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, gdyż Rada Ministrów nie wydała przepisów wykonawczych określających takie drogi.

Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej został we wnioskach pokontrolnych zobowiązany m.in. do zainicjowania działań legislacyjnych na rzecz dokonania zmian przepisów polegających na: zapewnieniu zgodności przepisów krajowych z umową międzynarodową ADN i wskazaniu w ustawie o żegludze śródlądowej dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej jako sprawujących nadzór nad działalnością podmiotów upoważnionych do pomiaru statku i czynności inspekcyjnych, w zakresie spełnienia przez takie podmioty wymaganych kryteriów oraz prawidłowej realizacji powierzonych czynności, a także wdrożenia adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej, dla zapewnienia przez terenowy organ administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.



3

Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo

W ramach tego obszaru NIK przeprowadziła kontrole w działach administracji rządowej: administracja publiczna, obrona narodowa, sprawy wewnętrzne, sprawiedliwość, informatyzacja oraz łączność.

Funkcjonowanie administracji publicznej w znacznym stopniu determinowała w 2021 roku, podobnie jak w poprzednim, epidemia COVID-19. Administracja stanęła przed koniecznością działania w zmienionych warunkach i wdrożenia nowych rozwiązań. Przeprowadzone przez NIK kontrole wykazały, że niezbędne zmiany regulujące funkcjonowanie urzędów podczas epidemii były opracowywane, uzupełniane i aktualizowane wyłącznie doraźnie. Pracownikom umożliwiono wykonywanie pracy poza siedzibą urzędu, ale nie wszystkich wyposażono w sprzęt komputerowy, dostęp do systemu informatycznego instytucji i poczty elektronicznej. Urzędnicy 50% skontrolowanych urzędów korzystali podczas pracy zdalnej z prywatnych komputerów. Dla klientów urzędów skutkiem epidemii był ograniczony dostęp do budynków publicznych oraz konieczność składania do skrzynek podawczych dokumentacji niezbędnej do załatwienia spraw urzędowych. Kontakt obywateli z urzędem odbywał się za pośrednictwem tradycyjnej poczty, poczty elektronicznej, telefonu lub platformy ePUAP. Ta sytuacja w wyrazisty sposób unaoczniała, w jak znacznym stopniu kompetencje cyfrowe społeczeństwa są kluczowe dla rozwoju kraju. Mimo tworzenia od ponad 20 lat krajowych programów w tym obszarze, wiele jednostek samorządu terytorialnego nie opracowało i nie wdrożyło dokumentów strategicznych dotyczących informatyzacji urzędu i cyfryzacji usług.

Znaczące miejsce w badaniach kontrolnych NIK miały zagadnienia związane z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, dbałością o infrastrukturę komunalną i finanse publiczne będące w gestii samorządów.

W 2021 roku sporządzona została również informacja z kontroli doraźnej dotyczącej działań wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego.

NIK zainicjowała również kontrolę dotyczącą współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli jest konstytucyjnym zadaniem wyrażonym w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. NIK przeprowadziła szereg kontroli badających problematykę bezpieczeństwa. Opracowano m.in. kompleksową informację na temat bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, skontrolowano funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego czy eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających.

Kontrola realizacji zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości wykazała, że jego gospodarka finansowa była prowadzona z naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków. Nie odpowiadała również wynikającym z art. 29 ustawy o finansach publicznych zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań państwowych.

NIK opracowała również informację kompleksową na temat korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020.

W sprawozdawanym okresie NIK zrealizowała następujące tematy kontroli:

1. *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego (D/20/502/KAP)*
2. *Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19 (P/21/094/LSZ)*

3. *Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii (P/21/059/LBI)*
4. *Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa (P/21/003/KAP)*
5. *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego (P/21/097/LWA)*
6. *Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi (P/20/006/KAP)*
7. *Funkcjonowanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych (P/21/093/LSZ)*
8. *Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (P/21/077/LLO)*
9. *Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej (P/21/082/LOP)*
10. *Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej (P/21/076/LLO)*
11. *Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim (P/20/088/LWR)*
12. *Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych (P/21/066/LKA)*
13. *Modernizacja, modyfikacja i remont wybranego sprzętu wojskowego – ZASTRZEŻONA (P/20/032/KON)*
14. *Proces naboru pilotów w Siłach Zbrojnych RP – ZASTRZEŻONA (P/21/035/KON)*
15. *Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (P/20/038/KPB) – megainformacja*
16. *Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (P/20/030/KIN)*
17. *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (P/20/035/KPB)*
18. *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (P/20/037/KPB)*
19. *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową (P/20/075/LOP)*
20. *Korzystanie z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020 – megainformacja (KPB 2021)*
21. *Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP (P/20/004/KAP)*
22. *Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego (P/20/069/LLU)*
23. *Jakość i dostępność powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska S.A. (P/20/029/KIN)*

3.1. Administracja publiczna

NIK przeprowadziła kontrolę doraźną koordynowaną, dotyczącą **działań wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego**¹⁰³.

W ramach tej kontroli NIK kontrolowała działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania kore-

¹⁰³ Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego (D/20/502/KAP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

spondencyjnego¹⁰⁴. NIK przeprowadziła kontrolę w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Aktywów Państwowych (MAP), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. i Poczcie Polskiej S.A. NIK negatywnie oceniła proces przygotowania tych wyborów. W świetle obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego¹⁰⁵ czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych¹⁰⁶, a opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania decyzji przygotowania wyborów w trybie korespondencyjnym.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności¹⁰⁷ i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną¹⁰⁸. Przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.¹⁰⁹, umożliwiające przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym, weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Tak więc w okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r. brak było podstawy prawnej do wydania decyzji polecających przeprowadzenie powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym. Po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie monitorowano ich realizacji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Ustalenia kontroli wykazały, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Aktywów Państwowych nie wywiązali się z poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wbrew wyraźnym obowiązkom wskazanym w tych decyzjach:

- Minister SWiA nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby pakietów wyborczych, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP.
- Minister AP nie zawarł z Poczta Polską S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (w szczególności w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materiałowych, kadrowych). Zdaniem NIK działania Ministrów SWiA oraz AP w powyższym zakresie były nierzetelne, a negatywne skutki ich zaniechań poniosła PWPW S.A. i PP S.A.

¹⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego; Nr ewid.79/2021/D/20/502/KAP; zatwierdzona przez Prezesa NIK 23 kwietnia 2021 r.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319, ze zm.).

¹⁰⁶ Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego w tym czasie: PKW była stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1); Krajowe Biuro Wyborcze zapewniało obsługę PKW, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach, w szczególności zapewniało warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne, związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach (art. 187 § 1 12); wybory Prezydenta RP przeprowadzały: PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze (art. 294 § 1); PKW po sporządzeniu listy kandydatów, zarządzała wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewniała dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (art. 307).

¹⁰⁷ Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

¹⁰⁸ Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. (sygn. Akt VII SA/Wa 992/20), w którego uzasadnieniu wskazano, że art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej nie pozwalał na takie działanie, które w rzeczywistości stanowiło niedopuszczalną prawnie zmianę Kodeksu wyborczego, a to, że organ został upoważniony do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nie jest równoznaczne z tym, że został upoważniony do zmiany obowiązującego prawa przez określenie (w drodze decyzji administracyjnej) innej, niż PKW osoby, jako uprawnionej do jakichkolwiek czynności w zakresie przygotowania wyborów prezydenckich. Według stanu na dzień 7 lutego 2022 r.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 827. Ustawa uchylona z dniem 2 czerwca 2020 r. przez art. 27 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. poz. 979).

PWPW S.A. oraz PP S.A. podjęły niezbędne działania zmierzające do wykonania poleceń mimo niezawarcia umów z ww. ministrami, a także pomimo że polecenia zawarte w decyzjach były sformułowane w sposób ogólnikowy, zaś – jak podano wcześniej – obowiązujące w dniu wydania decyzji przepisy prawa powierzały kompetencje w zakresie organizacji wyborów innym podmiotom. Zarówno PWPW S.A. jak i PP S.A., jako strony decyzji administracyjnej miały możliwość wystąpienia o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia¹¹⁰. NIK negatywnie oceniła zaniechanie działań w celu uzyskania przez te spółki jednoznacznego określenia zadań i obowiązków. Skutkowało to bowiem tym, że oba podmioty na własne ryzyko podjęły się i przystąpiły do realizacji zadań wskazanych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., bez określenia ich szczegółowych warunków i zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów, tj. bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie. Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania – odpowiednio przez MSWiA oraz MAP – PWPW S.A. i PP S.A. pokryły wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r. ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, NIK oceniła negatywnie z punktu widzenia gospodarności. NIK zauważa ponadto, że:

- akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW S.A. nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie trwającego procesu legislacyjnego, co spowodowałoby niemożność wykorzystania już wydrukowanych pakietów wyborczych i konieczność druku nowych;
- działania PP S.A. w zakresie pozyskania i przetwarzania danych osobowych wyborców były nielegalne; PP S.A., nie mając ustawowej podstawy prawnej, wystąpiła o przekazanie: danych z rejestru PESEL do Ministra Cyfryzacji oraz danych ze spisów wyborców do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie uzyskane w ten sposób dane przetwarzała. Zdaniem NIK było to sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO¹¹¹.

NIK stwierdziła, że działania podjęte przez kontrolowane podmioty (organy państwa oraz spółki), bazując na prawnie wadliwych decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem ze Skarbu Państwa kwoty 56 450 406,16 zł¹¹² oraz powstaniem szkody finansowej w PP S.A. i PWPW S.A.¹¹³. Zdaniem NIK nawet sytuacje ekstraordynaryjne, takie jak stan epidemii, nie powinny stanowić powodu do odstąpienia od konstytucyjnej zasady praworządności i od poszukiwania rozwiązań zapewniających gospodarne wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań państwa.

Kontrola **funkcjonowania urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19**¹¹⁴ wykazała, że administracja publiczna nie była przygotowana do wykonywania zadań adekwatnie do potrzeb wynikających z epidemii. Zmiany oraz ograniczenia dotyczące obsługi klientów i wewnętrznej organizacji wprowadzono dopiero w jej trakcie. W 13 z 14 skontrolowanych urzędach nie przeprowadzono ponownej analizy ryzyka oraz audytu prawidłowości realizacji zadań.

W okresie epidemii COVID-19 zapewniona została ciągłość działalności urzędów administracji publicznej, jednak we wszystkich jednostkach wprowadzano ograniczenia w dostępie do nich. W 20% skontrolowanych urzędów zawieszano możliwość bezpośredniej obsługi klientów. Administracja nie była w pełni przygotowana na sytuację kryzysową, w tym sprawne działanie w warunkach izolacji społecznej oraz ograniczonej mobilności osób. Podstawową formą kontaktu z urzędem były skrzynki podawcze. Nie wykorzystywano możliwości, jakie

¹¹⁰ Uprawnienie w powyższym zakresie wynikało odpowiednio z art. 111 § 1 i art. 113 § 2 kpa.

¹¹¹ Rozporządzenie 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 (Dz. U. UE L, z 04.05.2016 r. Nr 119, s. 1, ze zm.).

¹¹² Wydatki poniesione przez Skarb Państwa na wypłatę rekompensat dla PP S.A. w kwocie 53 205 344,65 zł i PWPW S.A. w kwocie 3 245 061,51 zł, według stanu na 31 grudnia 2020 r.

¹¹³ Uzyskana przez obie spółki rekompensata nie pokrywa w całości wyliczonych przez nie kosztów związanych z realizacją decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Koszty poniesione przez PP S.A. na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.3.2020, według wyliczeń tej spółki wyniosły 71 880,6 tys. zł (wartość z wystawionej przez PP S.A. faktury VAT nr F03734_P00204 z 12 czerwca 2020 r.). Z kolei PWPW S.A. wyceniła koszty poniesione na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 na kwotę 4,65 mln zł (wartość z wystawionej przez PWPW SA faktury VAT nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r.).

¹¹⁴ Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19 (P/21/094/LSZ).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

daje cyfryzacja. Jedynie 10% usług publicznych świadczono w formie elektronicznej. W gminach o 1/3 zmalała liczba zrealizowanych spraw. Posiłkowano się doraźnie wdrażanymi regulacjami, mającymi na celu zapewnienie nieprzerwanej realizacji zadań, w tym świadczenia usług.

Pomimo ograniczeń w bezpośrednim dostępie do urzędów w żadnej jednostce nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług. We wszystkich skontrolowanych urzędach funkcjonował tradycyjny (papierowy) system obiegu dokumentów. W prowadzeniu i rozstrzyganiu spraw w niewielkim stopniu wykorzystywano narzędzia cyfrowe. Zaledwie co czwarty pracownik merytoryczny posiadał imienny podpis kwalifikowany.

Realizowano właściwe działania w ramach zarządzania kryzysowego. W gminach określono szczególne formy udzielania pomocy lokalnej społeczności w związku z potrzebą zapewnienia jej ochrony w sytuacji kryzysowej.

W większości podmiotów nie podjęto dodatkowych działań, poza wypracowanymi przed epidemią, w celu dotarcia do osób potrzebujących wsparcia z zakresu pomocy społecznej oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Nadzór samorządów nad działalnością szkół w okresie zdalnego nauczania był niewystarczający. W ponad połowie badanych placówek stwierdzono uchybienia w zakresie organizacji i realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Tylko w 53% potwierdzono bieżącą realizację podstawy programowej.

Dynamiczny rozwój epidemii COVID-19 w Polsce od marca 2020 r. spowodował również konieczność podjęcia odpowiednich działań, uruchomienia mechanizmów, procedur i ugruntowanie w społeczeństwie zachowań, których podstawowym celem byłoby przeciwdziałanie zakażeniom. Jedną z form takich działań miała być praca wykonywana na odległość, która przyczynić się miała do zmniejszenia transmisji wirusa SARS-CoV-2. NIK skontrolowała **organizację pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii**¹¹⁵. W marcu 2020 r. ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie całkowicie nowego pojęcia tzw. pracy zdalnej, która – stosownie do przepisów ustawy o zapobieganiu COVID-19 – mogła być polecana pracownikom na czas określony poza miejscem jej stałego wykonywania.

NIK negatywnie ocenia przygotowanie 34 z 40 skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne do realizowania pracy w trybie zdalnym. Co prawda we wszystkich jednostkach, w których ją wprowadzono, opracowano i wdrożono właściwe procedury wewnętrzne i z reguły prawidłowo ewidencjonowano czas pracy zdalnej, jednak bariery infrastrukturalne, finansowe i techniczne ograniczyły lub uniemożliwiły odpowiednie zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej. Większość (29 z 40) skontrolowanych podmiotów wyposażona była bowiem w niewielką liczbę przenośnego sprzętu komputerowego, niemal połowa nie miała zdigitalizowanych danych, a w 17 nie można było użytkować systemów dziedzinowych poza siedzibą jednostki, co uniemożliwiało zdalny dostęp do dokumentów.

Ponad rok doświadczeń z pracą zdalną pozwolił kierownikom skontrolowanych jednostek na zdiagnozowanie korzyści i barier w organizowaniu tego typu pracy. Korzyści identyfikowano najczęściej w podmiotach, które były stosunkowo najlepiej przygotowane do takiego trybu pracy. Były to m.in. zwiększenie bezpieczeństwa pracowników czy oszczędności w zakresie kosztów i czasu dojazdów do pracy.

W wyniku działań administracji publicznej w latach 2018–2020 nastąpił wzrost odsetka osób posiadających podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe z 46,4% na koniec 2017 r. do 50,3% na koniec 2020 r. przy zakładanej w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa docelowej wartości 56% na koniec 2022 r. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że Polska zajmuje 24 miejsce wśród 27 krajów UE pod względem kapitału ludzkiego społeczeństwa cyfrowego, wzrost odsetka wydaje się być niewystarczający.

Stąd NIK zainicjowała kontrolę **działań organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa**¹¹⁶. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Minister Cyfryzacji opracował trzy programy, których elementem było m.in. podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa, tj. Program

¹¹⁵ Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii (P/21/059/LBI).

¹¹⁶ Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa (P/21/003/KAP).

Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Program Rozwoju Talentów Informatycznych na lata 2019–2029 oraz projekt Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych do 2030 r. Nie został wyznaczony podmiot odpowiedzialny za koordynację wszystkich działań, monitorowanie i wspieranie podmiotów uczestniczących w podnoszeniu kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Rada Ministrów do zakończenia kontroli NIK nie przyjęła Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych do 2030 r., będącego strategicznym programem w tym zakresie (jego przyjęcie było pierwotnie planowane na II kwartał 2020 r.). Długie procedowanie projektu tego programu oddala jego wdrażanie.

Minister Edukacji i Nauki opracował i przyjął do wdrożenia koncepcję podnoszenia kompetencji cyfrowych przez nauczycieli wraz z harmonogramami przygotowania i wykorzystania cyfrowych materiałów edukacyjnych. Wprowadził nowe rozwiązania dotyczące procesów nauczania oraz modyfikacji podstawy programowej kształcenia ogólnego w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych m.in. w zakresie informatyki. Na Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej opublikowano 62 e-podręczniki oraz około 30 tys. innych elektronicznych materiałów edukacyjnych do kształcenia ogólnego i zawodowego w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych. W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) w szkoleniach podnoszących kompetencje cyfrowe oraz innych formach doskonalenia zawodowego uczestniczyło ponad 580 tys. nauczycieli.

W Ministerstwie Edukacji i Nauki nie opracowano jednak wskaźników rezultatów do oceny e-materiałów skierowanych do szkół, co nie pozwala na ocenę skuteczności podjętych w tym zakresie działań. NIK zwraca uwagę, że Minister nie opracował także koncepcji dotyczącej przygotowania i wykorzystania cyfrowych materiałów edukacyjnych na uczelniach oraz podnoszenia kompetencji cyfrowych kadry akademickiej, wskazując jako przyczynę „autonomię uczelni”. Z doraźnego badania wykonanego przez Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy, dotyczącego kształcenia na odległość przez uczelnie w czasie zawieszenia zajęć wynika, że tylko 15% zdalnych zajęć prowadzonych było z wykorzystaniem materiałów i kursów zewnętrznych, a 72% uczelni nie dysponowało otwartymi zasobami edukacyjnymi (typu e-podręcznik) oraz całym kursami.

Centrum Projektów Polska Cyfrowa podejmowało skuteczne działania na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa, przyznając i rozliczając środki unijne na projekty z tego zakresu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020.

W kontrolowanych 24 urzędach gmin skutecznie i na ogół prawidłowo realizowano granty na rozwój kompetencji cyfrowych w ramach projektów PO PC, osiągając zakładane wskaźniki rezultatu – przeszkolono łącznie 6325 osób. W 58% urzędów stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości w realizacji grantów, jednak nie miały one istotnego wpływu na osiągnięcie zakładanych rezultatów. Działania prowadzone przez gminne jednostki organizacyjne w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych skierowane były do różnych grup wiekowych mieszkańców, w tym w szerszym zakresie do seniorów.

NIK wniosowała o wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację działań podmiotów uczestniczących w podnoszeniu kompetencji cyfrowych społeczeństwa oraz zakończenie prac nad Programem Rozwoju Kompetencji Cyfrowych i wdrożenie programu, a do Ministra Edukacji i Nauki o rozważenie potrzeby opracowania koncepcji (strategii) dotyczącej przygotowania i wykorzystania cyfrowych materiałów edukacyjnych na uczelniach.

Decentralizacja władzy publicznej, poprzez przyznanie organom jednostek samorządu terytorialnego uprawnień do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie ich działania, nie oznacza, że mają one pełną autonomię w tym zakresie. NIK skontrolowała **nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego**¹¹⁷. Kontrola wykazała, że RIO, których działalność objęto kontrolą, nie we wszystkich przypadkach sprawowały skuteczny nadzór nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, tj. nie wszystkie, naruszające w sposób istotny przepisy prawa, akty prawa miejscowego zostały rozstrzygnięciem nadzorczym uznane za nieważne, a tym samym wyeliminowane z obrotu prawnego.

¹¹⁷ Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego (P/21/097/LWA).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W 43 przypadkach, co stanowiło 7,6% zbadanych przez NIK spraw, RIO nie zakwestionowały zgodności z prawem przesłanych do nadzoru aktów prawa miejscowego, pomimo iż zawierały one regulacje, które w przypadku innych aktów prawa miejscowego zostały uznane przez te same RIO za niezgodne z prawem.

Kolegia RIO nie zawsze też w sposób jednolity stosowały określone środki nadzoru w stosunku do aktów prawa miejscowego jst uznanych za niezgodne z prawem. W czterech z dziewięciu skontrolowanych RIO NIK stwierdziła dziewięć przypadków (co stanowiło 9,1% zbadanych spraw) wydania przez kolegium RIO uchwały w sprawie wskazania nieistotnego naruszenia prawa, podczas gdy nieprawidłowości takie w innych aktach uznane zostały za istotne naruszenie prawa i kolegia RIO orzekły o nieważności tych aktów w części lub w całości.

Wyniki kontroli wskazują, że obowiązek odpowiedniego stosowania w postępowaniu nadzorczym przepisów kpa, określony w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym¹¹⁸, budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, czego dowodzi zróżnicowana praktyka RIO m.in. w zakresie wszczynania postępowania, zawiadomienia o tej okoliczności, czy też umarzania postępowania.

NIK skierowała wniosek do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie wprowadzenia odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego, które zastąpiłoby lub uzupełniło treść art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym¹¹⁹, zobowiązującego organy nadzoru do odpowiedniego stosowania przepisów kpa, np. o taksatywne wyliczenie przepisów kpa, które znajdują zastosowanie w postępowaniu nadzorczym w celu doprecyzowania, a co za tym idzie ujednoczenia zasad prowadzenia postępowań nadzorczych.

Choć skala stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości była stosunkowo niewielka, to biorąc pod uwagę znaczenie aktów prawa miejscowego, określających m.in. prawa i obowiązki obywateli w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz warunków i zasad uzyskania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, ich waga jest znacząca. Zasada zaufania obywatela do prawa stanowionego przez organy administracji publicznej powinna bowiem opierać się na pewności prawa, co wiąże się ze zrozumieniem przesłanek działania tych organów oraz przewidywaniem konsekwencji prawnych określonych działań.

W latach 2017–2018 zostały wprowadzone istotne zmiany w systemie działalności pożytku publicznego. System zarządzania i nadzoru nad działalnością pożytku publicznego został scentralizowany, a większość uprawnień centralnego organu (przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego) została przekazana agencji wykonawczej (Narodowy Instytut Wolności). NIK badała, jak przebiega **współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi**¹²⁰. Kontrola wykazała, że większość skontrolowanych ministerstw i urzędów wojewódzkich prawidłowo realizowała zadania dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ministrowie i wojewodowie, poza dwoma przypadkami, zrealizowali obowiązek opracowania podstawowego dokumentu regulującego zasady tej współpracy, tj. Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustanowienie tych dokumentów było poprzedzane konsultacjami z organizacjami pozarządowymi. Ustalono natomiast, że w żadnym z kontrolowanych Programów współpracy nie określono wskaźników i mierników pozwalających realnie ocenić ich realizację, w tym stopnia osiągnięcia celów założonych w tych dokumentach. NIK podkreśla, że w związku z realizacją Programów współpracy procesy wyboru organizacji pozarządowych ubiegających się o dotacje na realizację zadań publicznych oraz przekazywanie im środków przebiegały prawidłowo. Skontrolowane jednostki w większości rzetelnie rozliczały organizacje pozarządowe z wykonania powierzonych im zadań publicznych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w odniesieniu do pojedynczych przypadków w dwóch ministerstwach i trzech urzędach wojewódzkich. Ponadto NIK zwraca uwagę na bardzo niski odsetek dotacji objętych kontrolami w miejscu realizacji projektu. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2019 r. NIK negatywnie oceniła część zadań realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności związanych ze zlecaniem zadań organizacjom pozarządowym oraz z ich rozliczaniem. Kontrola w 2020 r. wykazała, że NIW zgodnie z przepisami realizował swoje zadania związane z pełnieniem funkcji Instytucji Zarządzającej rządowymi programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

¹¹⁸ I odpowiednio art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art 82 ust. 6 ustawy o samorządzie województwa.

¹¹⁹ Jak wyżej.

¹²⁰ Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi (P/20/006/KAP).

Organizacje pozarządowe realizujące projekty dotowane przez organy administracji rządowej oraz NIW w większości przypadków wywiązywały się prawidłowo z postanowień zawartych umów o dofinansowanie realizacji powierzonych zadań publicznych. Stwierdzono jednak przypadki podwójnego finansowania tych samych wydatków, niewłaściwe prowadzenie ewidencji księgowej lub nieprawidłowe stosowanie przepisów ustawy o rachunkowości, a także realizację zadania niezgodnie ze złożoną ofertą i umową.

Istotność tych nieprawidłowości wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian w systemach nadzoru nad beneficjentami przyjętych w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, w tym również w zakresie weryfikacji sprawozdań składanych przez beneficjentów. Nieprawidłowości wykazane przez kontrolę NIK potwierdzają, że stosowane zasady weryfikacji sprawozdań oraz wymagania, jakie stawiane są beneficjentom w zakresie dokumentowania ich działań, w tym w szczególności dokumentowania w sprawozdaniach poniesionych wydatków, są niewystarczające.

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi u beneficjentów NIK wniosła o bezwzględne przestrzeganie postanowień umów przy realizacji powierzonych zadań publicznych, a w związku z ustaleniami kontroli wniosowała do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie doprecyzowania przepisów określających elementy jakie winien zawierać wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wprowadzenia obowiązku określania w programach współpracy wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych tych programów.

Do zadań Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych należy eliminowanie przejawów niedostosowania społecznego oraz przygotowanie wychowanków do samodzielnego i odpowiedzialnego życia po opuszczeniu ośrodka, zgodnego z obowiązującymi normami społecznymi i prawnymi. NIK skontrolowała **funkcjonowanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych**¹²¹. Kontrola wykazała, że realizowane w MOW-ach zajęcia i programy, mające przygotować wychowanków do samodzielnego życia, zgodnego z obowiązującymi normami prawnymi i społecznymi, miały niską skuteczność. Wpływ na to miało m.in. nieprzygotowanie części ośrodków do realizacji zadań opiekuńczych i wychowawczych, a także niezrealizowanie wniosków sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2017 r. Porównanie wyników kontroli z 2021 r. z wynikami poprzedniej kontroli wykazuje, że zwiększył się odsetek byłych wychowanków, którzy po opuszczeniu ośrodków weszli w konflikt z prawem. Jednocześnie zwiększył się też odsetek tych, którzy podjęli naukę lub pracę. W części ośrodków dochodziło do aktów przemocy, które w skrajnych przypadkach prowadziły do wstrzymywania kierowania do nich nieletnich.

NIK stwierdziła, że Minister Edukacji i Nauki tworzył warunki do podnoszenia poziomu jakości kształcenia i wychowania w MOW oraz zapewnienia w nich bezpieczeństwa, jednak działania w tym zakresie nie były poprzedzone analizami, m.in. w zakresie efektów podejmowanych działań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Nie zostały również podjęte działania w celu realizacji wniosku *de lege ferenda*, który miał umożliwić dyrektorowi placówki wnioskowanie o wydanie dla wychowanka orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. W dalszym ciągu brak jest specjalizacji MOW, czego konsekwencją jest kierowanie do tej samej placówki nieletnich o różnym stopniu zdemoralizowania, a także wykazujących różne potrzeby opiekuńczo-wychowawcze.

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa należy do zadań starosty i jest jednym z zadań z zakresu administracji rządowej. NIK skontrolowała **realizację przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa**¹²².

Dochody pobierane przez powiaty województwa łódzkiego w związku z realizacją zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (SP) stanowią istotne źródło dochodów realizowanych przez Wojewodę Łódzkiego (w latach 2018–2020 to 31%–36% dochodów ogółem uzyskanych w części 85/10 – województwo łódzkie). Wyniki corocznych kontroli NIK dotyczące powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, wskazywały na niską skuteczność egzekwowania przez powiaty dochodów należnych budżetowi państwa.

¹²¹ Funkcjonowanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych (P/21/093/LSZ).

¹²² Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (P/21/077/LLO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Kontrola wykazała, że działania starostów w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były nieprawidłowe i nieskuteczne. Nieprawidłowości dotyczyły głównie braku systematycznych aktualizacji wartości nieruchomości i wysokości opłat za ich użytkowanie, a także przewlekłości prowadzonych postępowań windykacyjnych lub zaniechania dochodzenia należnych kwot. Stwierdzono także liczne błędy w obszarze ewidencji i wyceny należności, w wyniku czego księgi rachunkowe, a w konsekwencji także sprawozdania, nie dostarczały w pełni wiarygodnych danych o stanie należności. W połowie starostw windykację prowadzono nierzetelnie lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. Działania z reguły ograniczono do kilkukrotnego wystawiania wezwań do zapłaty, przy czym opóźnienia w ich wysyłaniu wynosiły do 2,5 roku. Podejmowane działania były nieskuteczne i nie doprowadziły do wyegzekwowania należnych kwot. NIK wnioskuje do Wojewody Łódzkiego o zapewnienie nadzoru nad należnościami i zaległościami z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Administracyjne kary pieniężne to jeden z najstarszych i podstawowych środków egzekwowania przepisów w wielu dziedzinach, stanowiący środek ochrony finansowo-prawnej. Przedmiotem kontroli NIK było **dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej**¹²³. Organami uprawnionymi do nakładania administracyjnych kar pieniężnych są m.in. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni. W związku z epidemią COVID-19 przypisano państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym nowe uprawnienia w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (do 30 tys. zł), wobec stwierdzenia naruszenia nakazów i zakazów związanych z istniejącym stanem epidemii. Podobnie jak w przypadku wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, dane o należnościach pozostałych do zapłaty z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nałożonych przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych w województwie wielkopolskim, mazowieckim, śląskim i opolskim, wskazywały na małą skuteczność podejmowanych działań, a w niektórych przypadkach nawet na brak czynności mających na celu odzyskanie należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych.

W objętych kontrolą PSSE¹²⁴ i WIOŚ nie zapewniono rzetelnej realizacji w zakresie działań dyscyplinujących oraz związanych z wystawieniem tytułów egzekucyjnych, co w efekcie nie przyniosło zamierzonych efektów. O nieprawidłowej realizacji takich działań świadczą zarówno nieuzasadnione zaniechania w wystawieniu upomnień, jak też opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych. Ponadto w PSSE zaniechano doręczenia zobowiązanym pisemnego upomnienia (przed przekazaniem tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego) w odniesieniu do ponad 76% wystawionych tytułów wykonawczych na łączną kwotę 1 568,6 tys. zł. Dodatkowo, pomimo że na dzień 30 czerwca 2021 r. zaległości PSSE z tytułu kar administracyjnych powstałe w okresie objętym kontrolą wynosiły 3 485,3 tys. zł, tytułami egzekucyjnymi nie objęto kwoty 905,5 tys. zł. Zdaniem NIK zaniechania te stały w sprzeczności z rygorem natychmiastowego wykonania kar administracyjnych oraz świadczą o błędnej interpretacji przepisów regulujących tryb postępowania wierzycieli przy wystawianiu tytułów wykonawczych. NIK wniosła do Ministra Finansów o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. Zastrzeżenia NIK dotyczą również nierzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej należności wynikających z nałożonych kar administracyjnych, a w konsekwencji wiarygodności sprawozdań budżetowych.

Wprowadzona w urzędach skarbowych organizacja pracy nie wyeliminowała opóźnień we wszczynaniu egzekucji administracyjnej (w 21,6% spraw) oraz w podejmowaniu pierwszych czynności egzekucyjnych (w 15,8% spraw). Opóźnienia te wskazują, że zastosowane mechanizmy i podejmowane działania nadzorcze w postaci zaleceń oraz okresowego sprawdzania stanu realizacji zadań nie były w pełni skuteczne w tym zakresie. Jednocześnie z łącznej kwoty należności 5 110,3 tys. zł dotyczącej kar administracyjnych objętych 501 tytułami egzekucyjnymi, które wpłynęły do kontrolowanych urzędów, do 30 czerwca 2021 r. wyegzekwowano jedynie 609,9 tys. zł (11,9%), przy ogólnej efektywności egzekucji prowadzonej przez kontrolowane urzędy na poziomie 14,7%. Powyższe, poza zaniechaniami w bieżącym podejmowaniu wymaganych działań egzekucyjnych, wynikało też z sytuacji majątkowej zobowiązanych, która uniemożliwiała skuteczne dochodzenie takich należności. NIK sprawdziła również, jak wygląda **dochodzenie przez jednostki samorządu**

¹²³ Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej (P/21/082/LOP).

¹²⁴ Powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne.

terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej¹²⁵. Naprawa zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej wiąże się z ponoszeniem przez zarządców dróg znacznych kosztów. NIK skontrolowała wybrane jednostki organizacyjne gmin – miast na prawach powiatu, realizujące zadania w zakresie zarządzania drogami i charakteryzujące się największą liczbą zdarzeń drogowych na 1000 mieszkańców. Działania samorządowych zarządców dróg w zakresie dochodzenia przypadających im należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej (MID) zostały ocenione przez NIK negatywnie.

W większości skontrolowanych jednostek stwierdzono zaniechania lub zwłokę w zakresie ustalenia danych o sprawcach ww. zdarzeń drogowych. W opinii NIK przyczyną tych nieprawidłowości był brak sformalizowania i usystematyzowania współpracy zarządców dróg z lokalnymi jednostkami Policji, pozwalającej na skuteczne pozyskiwanie danych o sprawcach zdarzeń drogowych w każdym ujawnionym przypadku uszkodzeń i zniszczeń obiektów MID.

Większość objętych kontrolą zarządców dróg nie wywiązywała się rzetelnie z obowiązku podejmowania w każdym przypadku działań windykacyjnych mających na celu odzyskanie z dostępnych źródeł kosztów usunięcia uszkodzeń lub zniszczeń MID, powstałych w wyniku tych zdarzeń, w pełnej wysokości. Nie podejmowano dostatecznie skutecznych starań o windykację ze środków sprawców i odszkodowań wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, a także odszkodowań wypłacanych przez podmioty ubezpieczające objekty MID oraz przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Z polis sprawców zdarzeń drogowych odzyskiwano zaledwie 37% łącznych kosztów napraw. Aż 40,3% tych kosztów – w kwocie 7,6 mln zł – niezasadnie obciążało budżety miast. W ocenie NIK obciążanie budżetu miasta wydatkami na naprawę uszkodzeń i zniszczeń MID, w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł, jest działaniem niegospodarnym.

Objęci kontrolą zarządcy dróg, poza sporadycznymi wyjątkami, rzetelnie i skutecznie realizowali zadania dotyczące odtwarzania obiektów MID, uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zidentyfikowanych zdarzeń drogowych.

NIK wystosowała szereg wniosków pokontrolnych, w tym m.in. wniosek *de lege ferenda* do Komendanta Głównego Policji o modyfikację zarządzenia nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych.

Przedmiotem zainteresowania NIK w sprawozdawanym okresie były również spółki komunalne. Te z udziałem jst wykazują często ujemny wynik finansowy. Dzieje się tak pomimo sukcesywnego ich zasilania znacznymi środkami publicznymi pochodzącymi ze świadczeń przekazywanych przez ich właścicieli. Tym samym samorządy, przenosząc zadania własne jst do tworzonych spółek komunalnych i dostarczając jednocześnie środki na ich realizację, transferują swoje zadłużenie celem ominięcia zasady, w myśl której dług jst nie może przekroczyć limitów określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. NIK skontrolowała **finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim**¹²⁶. Wyniki tej kontroli wskazują, że działalność większości spółek była nierentowna i przynosiła straty, a zatem nie odpowiadała zasadzie samofinansowania. Finansowe wsparcie spółek komunalnych, udzielone w latach 2018–2020 w łącznej wysokości 2,7 mld zł przez skontrolowane jst z województwa dolnośląskiego, przyznawano nie zawsze w sposób legalny i rzetelny, o czym świadczy skala ujawnionych nieprawidłowości o charakterze finansowym w łącznej wysokości 124 mln zł. Uzyskane z tego tytułu efekty sprowadzały się głównie do utrzymania funkcjonowania spółek w dotychczasowym zakresie. Zasadniczą słabością działań związanych z udzielaniem spółkom wsparcia finansowego było sprawowanie nadzoru właścicielskiego. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły głównie wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek.

¹²⁵ Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej (P/21/076/LLO).

¹²⁶ Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim (P/20/088/LWR).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W niedostatecznym stopniu uwzględniano ograniczenia wynikające z regulacji ustawowych. Skutkowało to zawyżonymi wypłatami na kwotę 360,5 tys. zł. Nieuprawnione były także odprawy w kwocie 195,1 tys. zł dla członków zarządu, którzy zrezygnowali z tej funkcji. Ponadto w kontrolowanych urządach niektórzy pracownicy właściwi w sprawach nadzoru właścicielskiego nad spółkami uczestniczyli w pracach organów tych spółek, co stało w sprzeczności z zasadą bezstronności i przejrzystości.

Wyniki kontroli wskazują, że nadal są aktualne wnioski m.in. *de lege ferenda*, kierowane przez NIK do Prezesa Rady Ministrów po kontrolach z lat 2010–2020¹²⁷, dotyczące podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej, aby nie budziły wątpliwości, jaka działalność może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą.

Z danych GUS wynika, że w 2019 r. dostępu do kanalizacji nie posiadało 48,7% budynków mieszkalnych, w których mieszkało 28,8% ludności Polski. Problem braku lub ograniczonego dostępu do kanalizacji dotyczy głównie mniejszych i słabiej zurbanizowanych gmin.

NIK sprawdziła, jak wygląda **zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych**¹²⁸.

Kontrola wykazała, że gminy nie zapewniły właściwej ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. W rezultacie do środowiska w stanie nieoczyszczonym wprowadzono łącznie ok. 5,9 mln m³ ścieków, co stanowiło 81,9% wszystkich wytworzonych na tych terenach nieczystości ciekłych i 89% pochodzących z nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe (w skrajnych przypadkach ponad 99%). Model gospodarki ściekowej opartej na zbiornikach bezodpływowych, uwzględniając uwarunkowania infrastrukturalne, organizacyjne i ekonomiczne, należy uznać za trwale nieskuteczny, a jedynym sposobem poprawy sytuacji jest ograniczenie jego zasięgu, co jednak wymaga nakładów inwestycyjnych przekraczających realne możliwości gmin.

Jedynie sześć spośród 28 skontrolowanych gmin dysponowało stacjami zlewnymi i oczyszczalniami ścieków zdolnymi do przyjęcia wszystkich ścieków pochodzących z terenów nieskanalizowanych. W 20 gminach przepustowość oczyszczalni była niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Mimo że większość kontrolowanych jednostek podejmowała działania na rzecz rozbudowy infrastruktury służącej do odbioru i oczyszczania nieczystości ciekłych, to działania te, ze względu na wysoką kosztochłonność niezbędnych inwestycji (w wielu przypadkach przekraczającą możliwości sfinansowania ich ze środków własnych samorządu), nie zapewniły pełnego zabezpieczenia ich potrzeb.

Gminy nie zapewniły właściwego nadzoru nad podmiotami świadczącymi usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 75% skontrolowanych jednostek.

NIK wniosowała do Ministra Klimatu i Środowiska o rozważenie wprowadzenia wyodrębnionego narzędzia wsparcia, którego celem będzie dofinansowanie inwestycji w infrastrukturę wodno-ściekową dla gmin, które ze względu na rozproszony charakter zabudowy i niski stopień skanalizowania nie mają możliwości sfinansowania tego zadania.

3.2. Sprawy wewnętrzne

Istotnym elementem wielu kontroli NIK było bezpieczeństwo ruchu drogowego. NIK przygotowała informację kompleksową o **bezpieczeństwie ruchu drogowego**¹²⁹. Prezentowane w niej ustalenia są wynikiem kilkunastu kontroli dotyczących tematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Publikację poprzedził panel ekspertów zorganizowany przez NIK.

¹²⁷ Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi (P/10/173/LWA), Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (P/14/019/KGP), Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068/LLU).

¹²⁸ Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych (P/21/066/LKA).

¹²⁹ Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (megainformacja II KPB 2021).

Wyniki analizy danych za lata 2015–2019 wskazywały, że nie nastąpiła istotna poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego ani w ujęciu krajowym, ani w odniesieniu do innych państw europejskich. W okresie tym spadła liczba wypadków drogowych, natomiast znacznie wzrosła (o 25,5%) liczba kolizji drogowych. Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych kształtowała się na zbliżonym poziomie (w 2015 r. – 2938, natomiast w 2019 r. – 2909). W 2020 r. nastąpił spadek liczby wypadków o ponad 22% w stosunku do 2019 r. Zginęło w nich 2491 osób, a rannych zostało 26 436 osób (odpowiednio 14,4% i 25,4% mniej w stosunku do 2019 r.).

Należy przy tym zauważyć, że pomimo znacznego spadku liczby zdarzeń drogowych wzrósł wskaźnik ofiar śmiertelnych na 100 wypadków (z 9,6 w 2019 r. do 10,58 w 2020 r.), a Polska nadal pozostaje w czołówce państw europejskich, w których na skutek wypadków drogowych ginie najwięcej osób.

Kontrole NIK potwierdziły, że w Polsce wciąż nie ma powszechnego i spójnego systemu oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Dzieje się tak mimo rekomendacji wielu instytucji, w tym NIK i Banku Światowego. Wskazują one na potrzebę jak najszybszego zbudowania takiego systemu. Jak wykazała kontrola NIK, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD), mimo szerokich ustawowych kompetencji, nie była w stanie skutecznie wypełniać funkcji inicjatora i koordynatora działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przyjęty w 2013 r. Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 stwarzał nadzieję na poprawę sytuacji. W opublikowanej w 2014 r. informacji kompleksowej dotyczącej tego obszaru NIK zastrzegła, że osiągnięcie zapisanych w nim celów może zakończyć się niepowodzeniem, jeśli nie zostaną wdrożone istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zmiany nie zostały jednak wprowadzone, co w ocenie NIK miało wpływ na nieosiągnięcie zakładanych w programie celów.

Poprawa infrastruktury drogowej i poniesienie znaczących nakładów nie przyczyniło się do radykalnej poprawy wskaźników bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na polskich drogach ekspresowych i autostradach dochodzi do stosunkowo dużej liczby wypadków drogowych z ofiarami śmiertelnymi i ciężko rannymi.

Służbą odpowiedzialną za bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce jest m.in. Główny Inspektorat Transportu Drogowego. W jego gestii pozostaje system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Składają się na niego stacjonarne urządzenia rejestrujące, urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości i urządzenia do rejestracji przejazdu na czerwonym świetle. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. było zainstalowanych 485 takich urządzeń, tj. średnio 1,6 na tysiąc km² powierzchni Polski. Dla porównania w Belgii było 37 takich urządzeń na km², w Niemczech 10, a we Francji 4.

Już w 2013 r. NIK stwierdziła, że istnieje problem kadrowy w GITD, szczególnie w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD). Brak niezbędnej liczby pracowników potwierdziła kontrola w 2018 r. Mimo toczących się prac nad zmianą prawa wciąż nie zostały wdrożone skuteczne mechanizmy umożliwiające egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w stosunku do obcokrajowców spoza UE.

Na bezpieczeństwo ruchu wpływa także stan techniczny pojazdów. Z analizy dostępnych danych statystycznych wynika, że Polska wyróżnia się wśród innych krajów europejskich w ilości stwierdzonych negatywnych wyników badań technicznych. W Polsce na niecałe 19 mln badań przeprowadzonych w 2020 r. jedynie 2,5% zakończyło się wynikiem negatywnym. W Niemczech wśród 10 mln wylosowanych badań technicznych przeprowadzonych w okresie od czerwca 2017 r. do czerwca 2018 r. aż 20% pojazdów nie zostało dopuszczonych do ruchu. Nadal też brak jest regulacji pozwalających na skuteczne eliminowanie niesprawnych technicznie pojazdów. Wiele do życzenia pozostawia system szkolenia kandydatów na kierowców. Świadczą o tym w szczególności dane o wypadkach powodowanych przez młodych i niedoświadczonych kierowców. W 2019 r. w 4910 wypadkach spowodowanych przez niedoświadczonych kierowców zginęły 462 osoby, a rannych zostało 6409. Jednak, mimo występowania w latach 2014–2019 tendencji spadkowej udziału wypadków młodych kierowców w wypadkach ogółem, na wysokim poziomie nadal utrzymywała się ciężkość tych zdarzeń. Zastrzeżenia NIK budził też nadzór starostów nad ośrodkami szkolenia kierowców, a wojewodów nad ośrodkami ruchu drogowego.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Wpływ alkoholu lub środków podobnie działających na uczestników ruchu drogowego jest istotnym czynnikiem zwiększającym zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powoduje u nich zmiany w postrzeganiu, ocenie zjawisk, sposobie i szybkości reagowania na bodźce, przede wszystkim zaś przejściowo ogranicza zdolność do kierowania pojazdami. Dlatego NIK zbadała, czy działania właściwych organów administracji publicznej pozwalały na skuteczne **eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości**¹³⁰, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu oraz czy przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

NIK ustaliła, że działania związane z eliminowaniem z ruchu kierujących pojazdami pod wpływem substancji zabronionych nie przyniosły poprawy sytuacji. Policja ujawnia corocznie ok. 100 tys. kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie. Jednocześnie wzrasta odsetek ofiar wypadków powodowanych przez kierowców „pod wpływem”. Polska w UE wciąż zajmuje czołowe miejsce pod względem ryzyka śmierci na drodze. W 2020 r. na 100 wypadków drogowych liczba zabitych wyniosła 10,6. Przy tym społeczne koszty wypadków drogowych osiągnęły już blisko 57 mld zł rocznie, co stanowi 2,7% PKB. Wprawdzie Policja ujawnia kierujących „pod wpływem”, jednak kontrola wykazała, że funkcjonariusze nie byli dostatecznie przeszkoleni i wyposażeni do działań wobec takich kierowców, w szczególności do dokonywania oceny, czy kierowca jest pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Istotną przyczyną tego stanu jest niepodejmowanie przez właściwe organy administracji publicznej działań na rzecz jego poprawy, szczególnie w zakresie edukacji i profilaktyki dotyczącej jazdy po alkoholu lub innych substancji działających podobnie oraz opieszałość i zaniedbania w procesie pozbawiania prawa do prowadzenia pojazdu, a także w reedukacji i badaniach kierowców dopuszczających się kierowania w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu i innych substancji zabronionych. Mimo wzrostu wskaźników dotyczących wypadków, minister właściwy ds. transportu nie diagnozował przyczyn tego stanu i nie ustalił oraz nie proponował działań zaradczych w celu odwrócenia trendu wzrostowego w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym. NIK wskazała przy tym, że minister nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu drogowego, choć jego rola jest znacząca jako przewodniczącego oraz kierującego pracami Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Minister nie realizował również zadań polegających m.in. na podejmowaniu działań informacyjno-edukacyjnych, prowadzeniu i upowszechnianiu programów profilaktycznych związanych z tematyką alkoholową, które wynikały z Narodowego Programu Zdrowia, a także z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W działalności starostów stwierdzono przypadki nierzetelnych działań oraz naruszenia obowiązujących przepisów prawa niemal w każdym kontrolowanym obszarze. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewydawaniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadkach określonych ustawie o kierujących czy też nierzetelnym i nieterminowym wydawaniu decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, psychologiczne oraz kurs reedukacyjny lub o zatrzymaniu prawa jazdy. Na skuteczność podejmowanych przez starostów działań negatywny wpływ miały m.in. znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Kierowców i jej ograniczone funkcjonalności, które do dnia zakończenia kontroli nie były w pełni wdrożone. Również skontrolowane samorządy województw nieprawidłowo realizowały zadania. Nadzór nad wykonywaniem badań lekarskich i badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu sprawowany był nierzetelnie.

NIK wskazuje przy tym, że w latach 2017–2020 w pierwszej instancji za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego skazano 25 912 osób, które były wcześniej prawomocnie skazane za prowadzenie pojazdu pod wpływem tych substancji. Świadczy to o nieskuteczności dotychczas stosowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, mających eliminować z ruchu drogowego pijanych kierowców.

Biorąc pod uwagę te ustalenia, NIK wniosowała do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii m.in. o kontynuowanie podjętej inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do uregulowanie obowiązku pracownika do poddania się badaniom profilaktycznym przeprowadzanym lub zlecanym przez pracodawców w zakresie kontroli trzeźwości pracowników, a także kontroli na obecność środków działających podobnie do alkoholu w ich organizmach.

¹³⁰ Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (P/20/030/KIN).

Natomiast wnioski do Komendanta Głównego Policji dotyczyły m.in. pilnego objęcia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego wykonujących czynności kontrolne na drogach specjalistycznymi szkoleniami z zakresu wykrywania środków działających podobnie do alkoholu i zaopatrzenie jednostek Policji w sprzęt pomiarowy w liczbie adekwatnej do potrzeb.

Przedmiotem kompleksowej kontroli NIK było **funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**¹³¹ (krsrg). W poprzednich latach kontrolowane były tylko niektóre obszary systemu. W ocenie NIK stało się zatem konieczne zbadanie organizacji i funkcjonowania jednostek wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który jest ważnym elementem ochrony przeciwpożarowej. Wyniki kontroli pozwoliły ocenić krajowy system ratowniczo-gaśniczy oraz zdiagnozować podstawowe problemy w realizacji zadań ratowniczych przez jednostki systemu, a także wskazać kierunki działań naprawczych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uregulował procedury nadzoru nad działalnością Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz nad funkcjonującym pod jego nadzorem krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym. Komendant Główny PSP, wykonując delegacje ustaw i rozporządzeń, ustanowił ramy prawne i zasady funkcjonowania jednostek włączonych do krsrg. Zapewnił również ciągły rozwój krsrg poprzez włączanie do niego kolejnych jednostek. Jednostki krsrg charakteryzowała wysoka dyspozycyjność (zdefiniowana jako stosunek liczby wyjazdów jednostki krsrg do zdarzenia do liczby dyspozycji – skierowań do zdarzenia – Powiatowego/Miejscowego Stanowiska Kierowania PSP, wyrażona w procentach.), przy czym dyspozycyjność jednostek zawodowych, tj. PSP, WOP i ZSP wynosiła 100%, a jednostek OSP – 96,2%. Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka krsrg dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut, kształtował się w 2019 r. na poziomie 90,6%.

Komendant Główny PSP zorganizował centralny odwód operacyjny, którego siły i środki uczestniczyły również w działaniach międzynarodowych. Zorganizowany został skuteczny system alarmowania i powiadamiania jednostek krsrg: większość jednostek OSP włączonych do krsrg posiadała System Selektywnego Powiadamiania i Alarmowania. Wszystkie jednostki krsrg dysponowały systemem łączności analogowej. Działania jednostek PSP wspierał informatyczny System Wspomagania Decyzji PSP, a w Komendzie Głównej PSP zorganizowano i wyposażono w nowoczesny sprzęt Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP.

Komendant Główny PSP podejmował działania w celu poprawy stanu wyposażenia jednostek pożarniczych, w szczególności zmierzające do uzyskania dofinansowania zakupów sprzętu specjalistycznego. Jednostki PSP dysponowały, z nielicznymi odstępstwami, sprzętem w ilości określonej normatywami.

W PSP funkcjonował skuteczny system szkolenia strażaków PSP i strażaków OSP. Komendant Główny PSP ustanowił ramy organizacyjne i przeprowadził w okresie objętym kontrolą szereg ćwiczeń ratowniczych z udziałem wielu podmiotów. Mimo to w wyniku kontroli stwierdzono, że wiele jednostek OSP zgłaszało potrzebę przeszkolenia kolejnych ratowników, doposażenia jednostek OSP w sprzęt ratowniczy oraz wsparcia procesu odnawiania pojazdów ratowniczo-gaśniczych.

NIK zauważa również, że zachodzące obecnie zmiany społeczno-demograficzne mogą w przyszłości wpłynąć niekorzystnie na pokoleniową zastępowalność ratowników OSP.

W opinii NIK Komendant Główny PSP powinien rozważyć zasadność pozostawiania w krsrg jednostek OSP, które nie dysponują wymaganym potencjałem ratowniczym, bądź charakteryzują się bardzo niską dyspozycyjnością.

NIK zauważa, że pomimo działań podejmowanych przez kolejnych ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, nie zbudowano ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej, który umożliwiłby bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi. Zdaniem NIK obecnie funkcjonujący system analogowy nie umożliwia jednoczesnej wymiany informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań ratowniczych.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na konieczność podjęcia konkretnych działań w celu zwiększenia, a przynajmniej utrzymania obecnego potencjału krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. NIK wskazuje

¹³¹ Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (P/20/035/KPB).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

na potrzebę dalszych zmian w poszczególnych obszarach. Ich szybkie i sprawne wprowadzenie przyczyniłoby się do dalszej poprawy potencjału ratowniczego systemu, a tym samym jeszcze lepszej realizacji zadań w zakresie zapewnienia ludziom bezpieczeństwa.

3.3. Sprawiedliwość

W wyniku kontroli **realizacji zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości**¹³² NIK negatywnie oceniła działania w zakresie zapewnienia właściwych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, a także sposób wykorzystania będących w jego dyspozycji środków publicznych. Działania dysponenta oraz znacznej części beneficjentów umów dotacji skutkowały niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniem środków publicznych, a także sprzyjały powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

Negatywna ocena NIK dotyczyła przede wszystkim zadań zleczanych przez dysponenta w ramach wprowadzonego w 2017 r. nowego celu Funduszu, jakim jest przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Na ich realizację udzielono 25% łącznej wartości dotacji celowych (171 091,7 tys. zł). Zawarte umowy dotyczyły okresu od 2018 r. do 2024 r. W związku z brakiem zdefiniowania tego terminu w przepisach, a także nierzetelną organizacją konkursów ofert, dysponent finansował zadania niezwiązane z celami Funduszu oraz niemające bezpośredniego związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości. Ponadto, nadużywając szczególnego, pozanaborowego trybu przyznawania dofinansowania¹³³, w szerokim zakresie zlecał tzw. projekty badawcze, które nie odpowiadały standardom przedsięwzięć naukowo-badawczych oraz, w ocenie NIK, wspierały przede wszystkim statutową działalność prowadzących je instytucji, nie zaś realizację celów Funduszu. Z łącznej liczby 16 zbadanych umów, mających w założeniu służyć przeciwdziałaniu przestępczości, 13 umów NIK oceniła jako niecelowe i niegospodarne. Fundusz wspierał też realizację zadań, które nie miały bezpośredniego związku z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem i służyły w znacznej mierze finansowaniu wybranych arbitralnie jednostek samorządu terytorialnego (zadania dotyczące wyposażenia Ochotniczych Straży Pożarnych, realizowane w ramach 2455 umów na kwotę 140 802,9 tys. zł) oraz placówek opieki zdrowotnej (121 umów na kwotę 35 204,4 tys. zł). W konsekwencji, spośród 681 409,2 tys. zł dotacji przyznanych ze środków Funduszu w okresie objętym kontrolą, jedynie 228 502 tys. zł (34%) przeznaczono na pomoc świadczoną bezpośrednio osobom pokrzywdzonym przestępstwem (i osobom im najbliższym), a 24 225 tys. zł (4%) na pomoc postpenitencjarną.

Ponadto kontrola wykazała, że gospodarka finansowa Funduszu Sprawiedliwości była prowadzona z naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków, określonych w art. 33, 34 oraz 44 ustawy o finansach publicznych¹³⁴. Nie odpowiadała również wynikającym z art. 29 tej ustawy zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań państwowych. Dysponent nie zapewnił też wszystkim potencjalnym beneficjentom równoprawnego i transparentnego dostępu do środków publicznych. Decyzje o udzieleniu dofinansowania były podejmowane w sposób uznaniowy, nie były należycie dokumentowane i pomimo obowiązku prawnego, nie były one podawane do publicznej wiadomości.

NIK oceniła pozytywnie fakt utworzenia sieci pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej, wskazując jednocześnie na szereg nieprawidłowości związanych z jej funkcjonowaniem. Stwierdzono m.in. liczne przypadki niegospodarnego wykorzystania środków publicznych, mechanizmy korupcyjne oraz niewystarczający nadzór dysponenta nad realizacją umów dotacji i brak jego niezwłocznej reakcji na nieprawidłowości ujawniane w działalności poszczególnych wykonawców.

NIK sformułowała 18 szczegółowych wniosków pokontrolnych służących zapewnieniu efektywnego i transparentnego wykorzystania środków Funduszu. Zwróciła również uwagę na konieczność zainicjowania prac legislacyjnych na rzecz zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego oraz rozporządzenia w sprawie

¹³² Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (P/20/037/KPB).

¹³³ Określonego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683).

¹³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021. poz. 305 tj., z 2022 r. poz. 583, 655).

Funduszu, polegających na ograniczeniu celów Funduszu do dwóch przypisanych mu pierwotnie obszarów, tj. wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem (i kompensowania skutków przestępstw) oraz pomocy postpenitencjarnej. NIK zwróciła się także do Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o podjęcie pilnych działań naprawczych, w tym w kontekście zdefiniowanych w gospodarce finansowej Funduszu mechanizmów korupcjogennych.

NIK, dostrzegając istotę problematyki aktywizacji zawodowej osadzonych, zbadała w ramach kontroli pt. **Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową**¹³⁵, m.in. organizację szkoleń zawodowych związanych z realizacją projektu Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. Projekt ten realizowany był przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej w ramach PO WER 2014–2020 poprzez współfinansowanie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych dla osadzonych na podstawie porozumienia z 12 lipca 2016 r. zawartego pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (instytucją pośredniczącą), a Centralnym Zarządem Służby Więziennej (beneficjentem).

Pomimo opóźnień na początkowym etapie realizacji projektu podjęte przez Służbę Więzienną działania zapewniły realizację przyjętego planu. Nastąpił wzrost aktywności zawodowej osób pozbawionych wolności, gdyż więcej niż połowa osadzonych, którzy zakończyli udział w szkoleniach, podjęła pracę. Jednak zdecydowana większość (ponad 70%) takich osób skierowano do nieodpłatnego zatrudnienia na rzecz zakładów karnych, przy czym w wielu przypadkach prace te pozostawały bez związku z przedmiotem ukończonego szkolenia i wykonywane były jedynie przez krótki czas. W ocenie NIK ograniczało to skuteczność przygotowania osób pozbawionych wolności do wejścia na rynek pracy po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Charakter zatrudnienia osadzonych budzi też wątpliwości co do możliwości uznania ich za osoby pracujące zgodnie z definicją obowiązującą w PO WER 2014–2020. Pomimo że praca osadzonych po zakończeniu szkoleń była istotnym elementem projektu, jego założenia nie przewidywały mechanizmów zapewniających utrwalenie przez zatrudnione osoby zdobytych umiejętności zawodowych.

Postępowania o udzielenie zamówień dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń, przy zastosowaniu klauzuli społecznej nie zostały rzetelnie przygotowane. Decyzja o kierowaniu takich zamówień jedynie do podmiotów działających na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych, nie została bowiem poprzedzona oceną społecznych skutków, kosztów i korzyści ograniczenia konkurencji w dostępie do tych zamówień. Zaniechano również wprowadzenia mechanizmów zapobiegających realizacji części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków wynikających z klauzuli społecznej.

Zamówień tych udzielano wykonawcom spełniającym wymóg zatrudnienia co najmniej 30% osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. Jednak w zdecydowanej większości przypadków, podstawowe zadanie polegające na przeprowadzeniu szkoleń w zakładach karnych było wykonywane przez wyspecjalizowanych podwykonawców, wobec których wymaganie takie nie zostało sformułowane. Wynagrodzenie tych podmiotów wynosiło do 20% wartości udzielanych zamówień. Pozostała część zadania, polegająca na organizacji szkoleń i zapewnieniu niezbędnych materiałów, realizowana była przez wykonawcę spełniającego wymogi wynikające z klauzuli społecznej. Jednak w realizacji 11 objętych kontrolą zamówień na kwotę 14,6 mln zł, wykonawca zapewnił łączny udział jedynie 10 osób z grup społecznie marginalizowanych. Tym samym wydatkowanie środków finansowych w ramach projektu nie przyczyniło się istotnie do integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych. Podważa to celowość zastosowania klauzuli społecznej oraz gospodarność poniesionych w taki sposób wydatków.

W kontrolach NIK od 2019 r. stwierdzono mechanizm polegający na udzielaniu zamówień publicznych z wyłączeniem reżimu ustawy Pzp (art. 4d ust. 1 pkt 8). Przywieszienne zakłady pracy zaczęły zlecać zamówienia kolejnym podwykonawcom, tym samym nie zatrudniano odpowiedniej liczby osadzonych przy realizacji zleceń. W związku z tym NIK przeprowadziła kontrolę doraźną pt. Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy (D/19/502/KPB). Stwierdzone w niej nieprawidłowości i ich waga skłoniły NIK do zgłębiania problematyki stosowania artykułu 4d w różnych zakresach w ramach szeregu kontroli planowych i doraźnych oraz kontroli budżetowej.

¹³⁵ Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową (P/20/075/LOP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

NIK sporządziła informację kompleksową dotyczącą **korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020**¹³⁶.

NIK negatywnie oceniła nadzór Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nad przywieziennymi zakładami pracy, które stały się pośrednikami między zleceniodawcami a zewnętrznymi podwykonawcami, w większości niezatrudniającymi więźniów. Taka praktyka stwarzała warunki zakupu towarów i usług w niekonkurencyjnych cenach oraz faworyzowania wybranych podwykonawców. W ocenie NIK mogło to prowadzić do wystąpienia ryzyka korupcji. Przywiezienne zakłady korzystały z artykułu 4d ust. 1 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, który umożliwiał udzielanie zamówień z wyłączeniem Pzp za pośrednictwem przywieziennych zakładów pracy. Według NIK rozluźnienie rygorów ustawy Pzp w celu aktywizacji zawodowej osadzonych w praktyce nie sprzyjało wzrostowi zatrudnienia osób pozbawionych wolności i ich resocjalizacji. W opinii NIK art. 4d ustawy Pzp wymaga, by zamówienia były kierowane do przywieziennych zakładów mogących samodzielnie wykonać zadanie. Przekierowanie zleceń do podwykonawców powinno odbywać się jedynie w wyjątkowych przypadkach.

NIK zwróciła uwagę, że przywiezienne zakłady, prowadzone w formie przedsiębiorstw państwowych, wykonywały jedynie niewielką część prac zleczanych przez zamawiających. Głównie pobierały swego rodzaju „marżę” dla siebie. Dla zamawiających tryb 4d był atrakcyjny, bo zwalniał ich od żmudnej i trudnej procedury przetargowej.

Praca osadzonych pozwala m.in. na określenie lub zachowanie społecznej funkcji po wyjściu na wolność, wpływa pozytywnie na zachowanie porządku w zakładzie karnym, umożliwia zaspokajanie potrzeb ekonomicznych, w tym potrzeb rodziny, którą osadzony pozostawił na wolności, oraz umożliwia mu spłatę zobowiązań alimentacyjnych. W 2018 r. i w 2019 r. średnio pracowało odpłatnie 22,9 % osadzonych, a w 2020 r. – 17,7%.

Z danych uzyskanych przez NIK w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. od 11 zakładów przywieziennych prowadzonych w formie przedsiębiorstw państwowych wynika, że uzyskały one 1295 zamówień na kwotę prawie 845 mln zł brutto.

W 2020 r. nastąpił gwałtowny spadek zamówień w trybie art. 4d. Po przeprowadzonych kontrolach NIK, na bazie wniosków pokontrolnych, m.in. zamknięto działy przedsiębiorstw, w których niemal w całości korzystano z podwykonawstwa, a Dyrektor Generalny Służby Więziennej wydał w 2019 r. nowe wytyczne dla jednostek podległych dotyczące udzielania zamówień w trybie art. 4d.

Kontrola wykazała, że w badanych zakładach nie było odrębnych procedur zlecenia prac podwykonawcom. Zamawiający również nie określali w umowach sposobu wyboru podwykonawców. NIK zauważa, że dowolny wybór podwykonawców przez zakłady prowadzone w formie przedsiębiorstw państwowych, a także wybór samych zakładów, które konkurują ze sobą według niejasnych zasad, może stwarzać ryzyko powstawania mechanizmów korupcjogennych. Wprawdzie w trakcie prowadzonych kontroli NIK nie stwierdziła wprost żadnego podejrzenia korupcji, jednak zauważa, że mechanizm stosowania trybu art. 4d wzmacnia ryzyko wystąpienia takich nieprawidłowości.

3.4. Informatyzacja. Łączność

Konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania administracji publicznej w czasie epidemii COVID-19 uświadomiła wagę problemu, jakim jest powszechność cyfrowego dostępu do urzędów. Konieczność powszechnej izolacji związanej z pandemią obnażyła jednocześnie braki istniejące w obszarze cyfryzacji. Raport o postępie cyfrowym Unii Europejskiej w 2020 r. plasuje Polskę na 24 miejscu. Z usług administracji elektronicznej korzystało w badanym roku 49% użytkowników Internetu, przy średniej dla UE wynoszącej 64%, zaś wskaźnik dostępności cyfrowych usług publicznych dla polskich obywateli wynosił 65%, przy średniej dla UE wynoszącej 75%. NIK skontrolowała **realizację usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP**¹³⁷.

¹³⁶ Korzystanie z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020 (megainformacja KPB 2021).

¹³⁷ Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP (P/20/004/KAP).

W latach 2016–2020 trzynastokrotnie wzrosła liczba osób posiadających profil zaufany (PZ), co okazało się bardzo istotne w sytuacji epidemii COVID-19 ze względu na możliwość załatwienia części spraw przez Internet. We wszystkich kontrolowanych urzędach miast i gmin w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2020 r., tj. w początkowym okresie epidemii COVID-19 w Polsce, nastąpił znaczny, niekiedy ponad dwukrotny wzrost zainteresowania e-usługami. W I połowie 2020 r. gwałtownie wzrosła również liczba zgłoszeń problemów przez użytkowników ePUAP oraz profilu zaufanego, co spowodowało, że w każdym miesiącu pozostawały znaczne ilości zgłoszeń nieobsłużonych przez Centralny Ośrodek Informatyki (COI) zarządzający tymi systemami. Zaległości powstawały również w urzędach. W opinii NIK COI podjął odpowiednie działania w celu ograniczenia zaległości w obsłudze zgłoszeń użytkowników. W związku z epidemią COVID-19, Ministerstwo Cyfryzacji uruchomiło możliwość założenia przez obywateli tymczasowego profilu zaufanego.

W zarządzaniu systemami ePUAP i PZ wystąpiły nieprawidłowości w obliczaniu ich dostępności, a ponadto Ministerstwo Cyfryzacji, przed zawarciem aneksu do umowy dotyczącej m.in. utrzymania i rozwoju ePUAP, nie zapewniło niezależnej oceny prawidłowości przygotowanego przez COI nowego kosztorysu do ww. umowy, mimo że łączne maksymalne wynagrodzenie COI wzrosło o prawie 70 mln zł. Stwierdzono jednak, że zasady obliczania dostępności tych systemów określone w umowach COI z MC były nierzetelne. Raportowana dostępność badanych systemów utrzymywała się powyżej minimalnych progów określonych w umowach, tj. 98% dla ePUAP i 99% dla PZ, co wskazywałoby na ich sprawne działanie, jednakże w raportach tych, zgodnie z umowami, nie uwzględniano wszystkich utrudnień w dostępie użytkowników do systemów, a zatem ocena sprawności systemów nie była w pełni miarodajna. COI podjął odpowiednie działania w celu zmniejszenia powstałych w I połowie 2020 r. zaległości w obsłudze zgłoszeń problemów użytkowników. Ponadto w COI stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: określenia w umowach na utrzymanie systemów ePUAP i PZ zbyt długich maksymalnych czasów obsługi incydentów, co może utrudniać korzystanie z nich przez obywateli i urzędy, niepełnego wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK), przeprowadzenia przez COI niekompletnych testów bezpieczeństwa systemów ePUAP i PZ. We wszystkich 28 kontrolowanych urzędach sprawy wpływające w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP były załatwiane sprawnie, tj. bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem informacji znajdujących się w urzędzie i danych zgromadzonych w rejestrach publicznych, bez zobowiązania wnioskodawców do dostarczania dodatkowych informacji lub dokumentów będących w posiadaniu urzędu lub innych urzędów. Jednak w 30% badanych urzędów informacje o świadczonych e-usługach były mało czytelne i trudne do odnalezienia na ich stronach internetowych. W kontrolowanych jednostkach w większości nie zapewniono należytej organizacji bezpieczeństwa informacji, co może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa przetwarzania danych i zapewnienia ciągłości pracy urzędu. W szczególności, w 57% badanych urzędów brak było Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, a w 39% urzędów brakowało pełnej i aktualnej informacji o posiadanych zasobach informatycznych do przetwarzania danych.

NIK skontrolowała również **efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego**¹³⁸. Kontrolą objęto dwóch przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy na terenie województwa lubelskiego zrealizowali trzy projekty budowy telekomunikacyjnych sieci szerokopasmowych opartych na technologii sieci dostępowych nowej generacji, dofinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz jedną szkołę publiczną, która została podłączona do sieci szerokopasmowej w wyniku realizacji jednego z tych projektów.

Przedsiębiorcy osiągnęli założone główne cele dwóch projektów, tj.: wykonali na terenie powiatów tomaszowskiego i bialskiego metodą doziemną światłowodowe sieci dostępowe, utworzyli węzły dostępowe oraz zapewnili przewidzianą liczbę gospodarstw domowych i jednej szkole dostęp do szerokopasmowej sieci NGA, umożliwiającej korzystanie z Internetu o przepustowości łączy co najmniej 100 Mb/s. Zmiany w projektach zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą, były uzasadnione i wynikały z przyczyn niezależnych od benefi-

¹³⁸ Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego (P/20/069/LLU).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

centów, ale spowodowały przesunięcie ostatecznych terminów realizacji projektów o kilka miesięcy. Zwiększyła się całkowita wartość dwóch projektów jednego beneficjenta o wydatki niekwalifikowalne, które poniósł na budowę przyłączy abonenckich, a w trzecim koszty projektu nieznacznie się zmniejszyły w stosunku do pierwotnie przewidzianych. Prawidłowo dokonano wyboru wykonawców budowy sieci światłowodowej. Beneficjenci, jako właściciele sieci, zachowali trwałość projektów i zapewniali przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy do wybudowanych sieci szerokopasmowych. Wykorzystywali te sieci jako ich operatorzy. Z Internetu przekazywanego za pośrednictwem sieci korzystało w trakcie kontroli NIK od 21 do 29% gospodarstw domowych.

W jednym z projektów stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na niezwyfikowaniu wystawionych przez wykonawcę faktur i projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, niewykazaniu należytej staranności w oszczędnym ponoszeniu wydatków oraz nieprowadzeniu dla sieci wybudowanej w ramach projektu ewidencji kosztów i przychodów zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów. Skontrolowana szkoła wykorzystywała dostęp do Internetu za pośrednictwem sieci szerokopasmowej, zbudowanej w wyniku realizacji projektu poprzez podłączenie do publicznej Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej. W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem COVID-19 realizowana była działalność edukacyjna z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. W ramach projektu „Zdalna Szkoła – wsparcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w systemie kształcenia zdalnego” otrzymała cztery laptopy, co zwiększyło liczbę sprzętu komputerowego możliwego do wypożyczenia uczniom lub nauczycielom. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nienależytym zabezpieczeniu interesów szkoły we współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Dotyczyły: udostępniania pomieszczenia szkoły beneficjentowi projektu przez okres ponad ośmiu miesięcy bez zawarcia pisemnej umowy; bezpodstawnego opłacenia faktur z tytułu korzystania z Internetu szerokopasmowego; niewystarczająco rzetelnego udokumentowania odbioru urządzeń multimedialnych oraz zweryfikowania uruchomienia usługi OSE; nieudostępniania w Internecie wymaganych prawem informacji publicznych oraz regulaminu korzystania z dziennika elektronicznego; niejednoznacznego ustalenia uprawnień rodziców uczniów w zakresie oddania laptopów do użytkowania osobom trzecim w umowach użyczenia sprzętu do nauki zdalnej.

W 2015 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej po przeprowadzeniu konkursu wybrał Poczta Polska S.A. na operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych w latach 2016–2025, powierzając realizację usług gwarantowanych przez państwo. Kontrola pt. **Jakość i dostępność powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska S.A.**¹³⁹ wykazała, że w okresie objętym kontrolą operator wyznaczony nie zapewnił właściwej jakości powszechnych usług pocztowych w zakresie terminowości, bezpieczeństwa i dostępności terytorialnej. Wpływ na jakość i przystępność usług powszechnych miał ograniczony zakres monitorowania i kontrolowania świadczenia pocztowych usług powszechnych przez Prezesa UKE. Nie dopełnił on obowiązku określenia maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne. PP S.A. w ciągu pięciu lat objętych kontrolą trzykrotnie podniosła ceny podstawowych usług powszechnych, tłumacząc podwyżki zwiększeniem kosztów, szczególnie wynagrodzeń. Ceny usług przesyłek pocztowych w latach 2015–2019 wzrosły w granicach od 4,4% (list o najniższym gabarycie, priorytetowy krajowy o wadze do 1 kg) do 88,6% (list o najniższym gabarycie, krajowy ekonomiczny). W tym okresie minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło o 29%.

W ramach usługi powszechnej PP S.A. dostarczała przesyłki, nie spełniając – w przypadku większości rodzajów przesyłek – standardów terminowości określonych przepisami. Działania podejmowane w celu poprawy terminowości dostarczania przesyłek w większości nie były skuteczne.

Niezadawalająca była również skuteczność działań PP S.A. na rzecz poprawy bezpieczeństwa usług i obrotu pocztowego w latach 2015–2019. Prezes UKE w kontrolowanym okresie przeprowadził zaledwie jedną kontrolę PP S.A. w zakresie ochrony tajemnicy korespondencji.

NIK pozytywnie oceniła natomiast sposób rozliczania przez PP S.A. usług powszechnych i prowadzenia rachunkowości regulacyjnej, a także działania podjęte przez PP S.A. w latach 2018–2019, skutkujące poprawą terminowości rozpatrywania reklamacji klientów.

¹³⁹ Jakość i dostępność powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska S.A. (P/20/029/KIN).



4

Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia

Obszar ten obejmuje kontrole zrealizowane przez NIK w działach administracji rządowej: zdrowie, praca, rodzina, zabezpieczenie społeczne.

Epidemia COVID-19 wymusiła opracowanie nowych wzorców procedur i zachowań we wszystkich obszarach życia społecznego. NIK zwracała uwagę na wpływ epidemii na poszczególne dziedziny życia, zwłaszcza na szeroko rozumianą ochronę zdrowia. NIK zbadała również, czy taryfikacja świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest dokonywana prawidłowo, a NFZ wykorzystuje rzetelnie jej wyniki w realizacji swoich zadań.

Stwierdzone podczas kontroli funkcjonowania instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia nieprawidłowości świadczą o błędach bieżącego zarządzania medycznymi instytutami badawczymi, a także o niedostatecznym nadzorze nad nimi ze strony Ministra Zdrowia. W Polsce, w każdym województwie, funkcjonuje wiele finansowanych z budżetu państwa laboratoriów usytuowanych w strukturach poszczególnych inspekcji, instytutów naukowo-badawczych, stacji chemiczno-rolniczych czy wyższych uczelni. NIK skontrolowała funkcjonowanie regionalnych laboratoriów finansowanych z budżetu państwa.

Zgodnie z Polityką Lekową Państwa 2018–2022, pacjenci powinni mieć zapewniony dostęp do produktów leczniczych o udowodnionej skuteczności, jakości i bezpieczeństwie. Stąd kontrola NIK dotycząca prawidłowości realizowania zadań związanych z dopuszczaniem do obrotu produktów leczniczych.

NIK przeprowadziła również szereg badań dotyczących ograniczania spożycia napojów alkoholowych, przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków czy wprowadzania do obrotu suplementów diety. Ze względu na znaczenie tych zjawisk dla zdrowia i poprawy jakości życia obywateli, problematyka ta systematycznie pojawia się w kontrolach NIK.

Polityka prorodzinna jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Dostrzegając innowacyjność, wieloprofilowość oraz społeczne oczekiwania związane z uchwaleniem Programu Za życiem, NIK objęła kontrolą wdrażanie tego Programu.

W obszarze obejmującym problematykę zabezpieczenia społecznego, rodziny i pracy NIK przeprowadziła szereg badań dotyczących m.in. rządowych programów pomocowych, systemu pomocy rodzinie w aspekcie świadczeń w kontekście transgranicznym – zarówno w ramach UE, jak i pobierania świadczenia 500+ przez cudzoziemców.

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) do 2030¹⁴⁰ wskazuje ekonomię społeczną, jako innowacyjny instrument wpływający na zwiększenie integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie oraz kapitału społecznego, której stabilny rozwój, w tym stymulowanie tworzenia miejsc pracy w podmiotach ekonomii społecznej dla osób w niekorzystnej sytuacji życiowej w sposób znaczący może wpłynąć na redukcję skali ubóstwa. NIK skontrolowała wspieranie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej.

NIK badała także, jak w sytuacji kryzysowej samorządy docierały do osób potrzebujących wsparcia w ramach pomocy społecznej i przeciwdziałania przemocy w rodzinie. NIK badała także, jak w sytuacji kryzysowej samorządy docierały do osób potrzebujących wsparcia w ramach pomocy społecznej i przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Z kontroli NIK wynika, że większość badanych urzędów nie podjęło żadnych dodatkowych działań, poza tymi, które były podejmowane jeszcze przed wybuchem epidemii.

¹⁴⁰ Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) do 2030” (M. P. poz. 1060).

W sprawozdawanym okresie NIK zrealizowała następujące tematy kontroli:

1. *Wycena świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (P/20/055/KZD)*
2. *Zakup i wykorzystanie wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w podmiotach leczniczych (P/21/057/KZD)*
3. *Organizacja i finansowanie przeszczepiania narządów (P/21/056/KZD)*
4. *Funkcjonowanie medycznej opieki geriatrycznej (P/21/072/LKI)*
5. *Funkcjonowanie systemu rehabilitacji leczniczej (P/21/054/KZD)*
6. *Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów anestezjologii i intensywnej terapii oraz bloków operacyjnych w województwie podkarpackim (P/21/088/LRZ)*
7. *Funkcjonowanie systemu leczenia pacjentów z udarem mózgu w województwie podlaskim (P/20/057/LBI)*
8. *Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej (P/20/054/KZD)*
9. *Funkcjonowanie instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia (P/20/051/KZD)*
10. *Funkcjonowanie regionalnych laboratoriów finansowanych z budżetu państwa (P/21/086/LPO)*
11. *Rejestracja i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych (P/21/104/KZD)*
12. *Nadzór Głównego Inspektora Farmaceutycznego i Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego nad obrotem produktami leczniczymi w świetle zapewnienia ich dostępności (S/20/002/KZD)*
13. *Ekspozycja zawodowa w ochronie zdrowia (P/20/061/LKA)*
14. *Dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie (P/20/065/LKR)*
15. *Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie endoprotezoplastyki stawu biodrowego i kolanowego (P/20/067/LKR)*
16. *Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych (P/20/076/LPO)*
17. *Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków (P/20/087/LWR)*
18. *Dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych (P/20/079/LRZ)*
20. *Wprowadzanie do obrotu suplementów diety (P/21/078/LLO)*
21. *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych (P/20/071/LLO)*
22. *System bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian (LLO megainformacja)*
23. *Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem” (P/20/090/LZG)*
24. *Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (P/21/087/LPO)*
25. *Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego (I/21/001/LRZ)*
26. *Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych przez podmioty samorządowe województwa opolskiego (P/21/084/LOP)*
27. *Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty (P/20/042/KPS)*
28. *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (P/20/041/KPS)*
29. *Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+” (P/21/044/KPS)*
30. *Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki (I/21/003/KPS)*
31. *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy (P/21/043/KPS)*
32. *Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej (P/21/046/KPS)*

33. *Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej (P/20/040/KPS)*
34. *Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy (P/20/039/KPS)*
35. *Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (P/21/101/LWR)*
36. *Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (P/21/045/KPS)*
37. *Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE (P/20/077/LPO)*

4.1. Zdrowie

NIK stwierdziła, podczas kontroli **wyceny świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych**¹⁴¹, że system wyceny świadczeń był nieefektywny pomimo prawidłowej (na ogół) realizacji zadań wynikających z ustawy o świadczeniach przez poszczególne podmioty, tj. Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji i Narodowy Fundusz Zdrowia. Niejednolity sposób prowadzenia rachunku kosztów w podmiotach leczniczych znacząco utrudniał Agencji uzyskanie niezbędnych do opracowania taryfy danych, o najwyższej jakości i kompletności, co przekładało się na długotrwały proces wyceny świadczeń. Wskazuje to na strukturalne problemy funkcjonowania systemu taryfikacji świadczeń.

Natomiast przesłanką podjęcia kontroli **zakupu i wykorzystania wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w podmiotach leczniczych**¹⁴² były wcześniejsze ustalenia NIK dotyczące zakupu i wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w procesie udzielania świadczeń finansowanych ze środków publicznych¹⁴³. W większości skontrolowanych podmiotów leczniczych (59%) nie zapewniono optymalnego wykorzystania zakupionej wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w procesie udzielania świadczeń medycznych. Nie zawsze prawidłowo planowano zakupy tej aparatury i gospodarnie wydatkowano środki publiczne. Zakupy aparatury wysokospecjalistycznej odbywały się niejednokrotnie bez przeprowadzenia rzetelnej analizy rozpoznania potrzeb. W prawie połowie podmiotów (41%) dokonywano jej zakupu pomimo braku kontraktu z NFZ w określonym zakresie, co ograniczało pełne wykorzystanie potencjału zakupionego sprzętu. Czynnikiem negatywnie wpływającym na efektywne wykorzystanie aparatury wysokospecjalistycznej była niewłaściwa organizacja udzielania świadczeń w skontrolowanych podmiotach. Opóźnienia w przygotowaniu pomieszczeń pracowni diagnostycznych uniemożliwiały zainstalowanie lub uruchomienie urządzeń w trzech skontrolowanych podmiotach (18%). W konsekwencji zakupiona za kwotę 6 692,2 tys. zł aparatura przez wiele miesięcy nie była wykorzystywana do diagnozowania i leczenia pacjentów (udzielania świadczeń zdrowotnych), co nosiło znamiona niegospodarności.

W podmiotach leczniczych wyspecjalizowanych w udzielaniu określonych świadczeń, np. onkologicznych, stopień wykorzystania sprzętu był wyższy. W okresie epidemii COVID-19 nastąpiło dalsze ograniczenie stopnia wykorzystania aparatury specjalistycznej. Powodem było zmniejszenie w 2020 r., w stosunku do poprzedniego roku, liczby udzielonych świadczeń (o 12%) i leczonych pacjentów (o 14%).

Przeszkodą w optymalnym wykorzystaniu sprzętu był także niedobór lekarzy, który w szczególności dotyczył braku osób chętnych do pełnienia dyżurów w mniejszych szpitalach. W konsekwencji odnotowano niepokojąco duży udział (16%) długich terminów wykonania opisów wyników badań obrazowych – powyżej 14 dni od daty przeprowadzenia badania. W skrajnych przypadkach wyniki badań zostały opisane w terminie sięgającym nawet 64 dni (przypadek pilny) oraz 197 dni (przypadek stabilny). Sytuacje takie stwarzały ryzyko niezapewnienia ciągłości leczenia.

¹⁴¹ Wycena świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (P/20/055/KZD).

¹⁴² Zakup i wykorzystanie wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w podmiotach leczniczych (P/21/057/KZD).

¹⁴³ Informacje o wynikach kontroli: 1) Zakup i wykorzystanie aparatury medycznej współfinansowanej ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, Warszawa 2013, Nr ewid. 3/2013/P12123/KZD; 2) Wykorzystanie specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych w latach 2006–2008 (I półrocze), Warszawa 2010, Nr ewid. 157/2009/P/08/099/KPZ; 3) Wykorzystanie dotacji Ministra Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia, Warszawa 2015, Nr ewid. 33/2015/P/14/038/KON.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Transplantacja narządów jest w wielu przypadkach jedyną skuteczną metodą leczenia ratującą życie i zdrowie pacjentów. NIK skontrolowała **organizację i finansowanie przeszczepiania narządów**¹⁴⁴. Pomimo zapewnienia pacjentom równego dostępu do przeszczepów, liczba przeprowadzonych przeszczepień narządów była niewystarczająca. W latach 2016–2020 czas oczekiwania na przeszczepienie narządu sukcesywnie wydłużał się. W Polsce występował stały niedobór narządów do przeszczepienia. Negatywnym czynnikiem wpływającym na brak aktywności szpitali w uzyskiwaniu narządów do przeszczepienia było nieaktualizowanie od 2013 r. wyceny czynności związanych z transplantacją narządów. Aktualizacji takiej dokonano dopiero w 2021 r.

Minister Zdrowia w latach 2018–2021 (I półrocze) prawidłowo realizował zadania związane z wydawaniem pozwoleń dla podmiotów leczniczych na pobieranie, przechowywanie i przeszczepianie narządów. Z inicjatywy Ministra Zdrowia sprawnie była prowadzona działalność szkoleniowa dla kadry medycznej, w tym dla koordynatorów transplantacyjnych.

Nadzór Ministra Zdrowia nad stosowaniem przepisów ustawy transplantacyjnej był jednak niewystarczający. W okresie objętym kontrolą Minister nie kontrolował ustawowych rejestrów transplantacyjnych prowadzonych przez Poltransplant.

NIK negatywnie oceniła przebieg realizacji *Narodowego Programu Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej na lata 2011–2020*, przede wszystkim z uwagi na nieskuteczność działań mających na celu wzrost liczby przeszczepień narządów od zmarłych dawców i przeszczepień nerki od żywego dawcy. Ponadto Minister Zdrowia nieskutecznie prowadził prace nad rozwojem teleinformatycznych rejestrów transplantacyjnych. W efekcie po upływie 10 lat nadal trwały prace koncepcyjne i analityczne dotyczące utworzenia nowego systemu teleinformatycznego.

NIK negatywnie oceniła również fakt bezterminowego wstrzymania prac nad projektem ustawy Prawo transplantacyjne, uznanej za niezbędną przez Krajową Radę Transplantacyjną i Polskie Towarzystwo Transplantacyjne.

Poltransplant prawidłowo koordynował pobieranie i przeszczepianie narządów od zmarłych dawców, co wykluczało możliwość dokonania przeszczepienia osobie niezgłoszonej na krajową listę osób oczekujących. Prowadzone przez Poltransplant rejestry dotyczące transplantacji narządów nie spełniały oczekiwań osób korzystających z nich, dlatego też prace nad rozwojem teleinformatycznych rejestrów transplantacyjnych zostały ujęte jako jedno z zadań *Narodowego Programu Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej na lata 2011–2020*.

NFZ kontraktował i finansował świadczenia dotyczące transplantacji narządów zgodnie z wyceną z 2013 r., tj. niezmienioną przez osiem lat. NIK negatywnie oceniła fakt, że Prezes NFZ, mimo nowej stawki wyceny świadczeń wprowadzonej rozporządzeniem MZ, nie zaktualizował od stycznia 2021 r. zarządzenia dotyczącego wyceny tych świadczeń, które obejmują pobranie nerki od dawcy, u którego stwierdzono zgon wskutek śmierci mózgu lub nieodwracalnego zatrzymania krążenia. Podmioty lecznicze nie zapewniły dostępności transplantacji narządów, ponieważ wykazywały zbyt małą aktywność w identyfikowaniu i zgłaszaniu potencjalnych dawców narządów. W efekcie udział dawców zgłaszanych przez szpitale w liczbie osób, które tam zmarły (w oddziałach z tzw. „potencjałem dawstwa”) w okresie objętym kontrolą, wyniósł zaledwie 1,5%. NIK zauważyła, że koszty ponoszone przez szpitale w związku z realizacją procedur transplantacyjnych były z reguły wyższe od przychodów uzyskanych z tego tytułu.

Kontrola **funkcjonowania medycznej opieki geriatrycznej**¹⁴⁵ wykazała, że system medycznej opieki geriatrycznej w Polsce nie zapewniał seniorom prawidłowej i wystarczającej opieki. Objęte kontrolą podmioty lecznicze na ogół spełniały niezbędne warunki dla realizacji tej opieki, jednak zmagaly się z wieloma problemami, utrudniającymi zapewnienie opieki geriatrycznej na najwyższym poziomie. Wynikały one głównie z braku kompleksowych rozwiązań służących rozwojowi tej dziedziny medycyny. Działania podejmowane przez Ministerstwo Zdrowia, oddziały wojewódzkie NFZ oraz Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji (NIGRiR) były nieskoordynowane, fragmentaryczne i okazały się niewystarczające do stworzenia kompleksowego systemu opieki geriatrycznej. Nierówny dostęp do opieki geriatrycznej powoduje, że starsi mieszkańcy niektórych rejonów Polski nadal są pozbawieni możliwości skorzystania z tej formy pomocy.

¹⁴⁴ Organizacja i finansowanie przeszczepiania narządów (P/21/056/KZD).

¹⁴⁵ Funkcjonowanie medycznej opieki geriatrycznej (P/21/072/LKI).

Kluczowym problemem w rozwoju geriatryi pozostaje zbyt mała liczba personelu medycznego o odpowiednich kwalifikacjach. Pomimo uznania geriatryi za priorytetową dziedzinę medycyny, zmniejszyło się zainteresowanie lekarzy wyborem tej specjalizacji. Niedobór lekarzy geriatrów był główną barierą prawidłowej organizacji procesu udzielania świadczeń. Prowadził też do stwierdzonych w objętych kontrolą szpitalach przypadków wykonywania przez lekarzy swoich obowiązków nieprzerwanie przez ponad dobę, w skrajnej sytuacji nawet przez 240 godzin. Liczba pielęgniarek mających specjalizację związane z opieką nad starszymi pacjentami również jest niewystarczająca.

Działania Ministerstwa Zdrowia i Oddziałów Wojewódzkich NFZ nie doprowadziły do zniwelowania nierównego dostępu do opieki geriatrycznej w Polsce. W województwie śląskim w 2021 r. funkcjonowało 14 oddziałów geriatrycznych, podczas gdy w województwach podlaskim i zachodniopomorskim – po jednym, a w województwie warmińsko-mazurskim – nie było żadnego.

OW NFZ prawidłowo sporządzały plany zakupu świadczeń, uwzględniające świadczenia z zakresu geriatryi oraz systematycznie monitorowały wykonywanie tych świadczeń, ale brak zainteresowania świadczeniodawców ogłaszanymi postępowaniami konkursowymi, ze względu na ograniczoną liczbę personelu medycznego niezbędnego do uruchomienia nowych oddziałów szpitalnych oraz poradni sprawił, że działania te nie doprowadziły do poprawy sytuacji.

W okresie objętym kontrolą nie zmieniły się lub pogorszyły się najważniejsze wskaźniki dotyczące dostępności świadczeń geriatrycznych w objętych kontrolą województwach. Dotyczy to przede wszystkim liczby oddziałów szpitalnych, poradni, personelu, a także wskaźników liczby mieszkańców w wieku powyżej 60 lat przypadających na jedno łóżko szpitalne czy lekarza geriatrę. Tylko w trzech z pięciu województw pacjenci mogli skorzystać ze świadczeń bez oczekiwania na ich udzielenie.

Minister Zdrowia nie wprowadził do stosowania przepisami powszechnie obowiązującymi standardów opieki geriatrycznej, które powinny wpłynąć na poprawę jakości i efektywności udzielanej opieki. Całościowa Ocena Geriatryczna była w pełni stosowana jedynie w połowie skontrolowanych szpitali.

MZ oraz NIGRiR, pomimo formalnego powołania przy MZ Zespołu do spraw Zdrowotnej Polityki Senioralnej, a w NIGRiR Narodowej Rady Geriatryi i Gerontologii, nie wykorzystywały potencjału tych gremiów do wypracowania i wdrożenia rozwiązań służących rozwojowi geriatryi. W ocenie NIK, do rozwiązania problemów tej dziedziny medycyny powinna przyczynić się także właściwa współpraca OW NFZ z innymi podmiotami na etapie przygotowywania planów zakupu świadczeń.

Kontrola pt. **Funkcjonowanie systemu rehabilitacji leczniczej**¹⁴⁶ została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Prowadzone w poprzednich latach kontrole w NFZ wskazywały na utrzymujący się stan ograniczonej dostępności świadczeń rehabilitacji leczniczej, który przejawiał się wysoką liczbą oczekujących na świadczenie.

Organizacja i finansowanie rehabilitacji leczniczej nie zapewniały pacjentom równego dostępu do tych świadczeń, jak również mogły ograniczać uzyskanie pożądaných efektów terapii.

W 2019 r. z rehabilitacji leczniczej skorzystało blisko 3,5 miliona pacjentów. System rehabilitacji nie zapewniał im jednak kompleksowej opieki, gdyż poszczególne instytucje, którym powierzono zadania finansowania rehabilitacji leczniczej, działały w sposób nieskoordynowany i od siebie niezależny. Zapewnieniu równego dostępu do świadczeń nie służył proces planowania zakupu świadczeń przez OW NFZ, skoncentrowany przede wszystkim na utrzymaniu liczby i wartości świadczeń w zawartych uprzednio umowach. W rezultacie nakłady na rehabilitację, w odniesieniu do poszczególnych obszarów zabezpieczenia, znacząco się różniły. Wynika to z faktu, że do dziś nie został opracowany model zabezpieczenia dostępności świadczeń zdrowotnych, w tym rehabilitacji leczniczej, w publicznym systemie opieki zdrowotnej.

W okresie objętym kontrolą rosły wydatki NFZ na rehabilitację leczniczą, ale zmniejszył się ich udział w ogólnych wydatkach NFZ na świadczenia zdrowotne. Pomimo zwiększenia nakładów, świadczeniodawcy mieli problemy ze zbilansowaniem działalności w ramach umowy z NFZ. W tej sytuacji dodatkowym negatywnym czynnikiem

¹⁴⁶ Funkcjonowanie systemu rehabilitacji leczniczej (P/21/054/KZD).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

okazał się brak ustalonej taryfy świadczeń dla rehabilitacji. Z kolei działania NFZ zmierzające do urealnienia wartości poszczególnych świadczeń były niekonsekwentne, a w dłuższej perspektywie mogą mieć negatywny wpływ na prowadzenie rehabilitacji medycznej.

Kontrola **funkcjonowania szpitalnych oddziałów anestezjologii i intensywnej terapii oraz bloków operacyjnych w województwie podkarpackim**¹⁴⁷ wykazała niepełne dostosowanie oddziałów anestezjologii i intensywnej terapii oraz bloków operacyjnych do obowiązujących standardów. W pięciu z ośmiu skontrolowanych szpitali w OAiIT nie zapewniono zgodnej z wymogami obecności specjalistów anestezjologii i intensywnej terapii. Lekarze, pracując w oddziale, jednocześnie wykonywali znieczulenia na bloku operacyjnym, a także pełnili dyżury medyczne w innych oddziałach. Kontrola wykazała liczne sytuacje, gdy jeden lekarz, w tym samym czasie, znieczulał dwóch pacjentów podczas zabiegów operacyjnych.

Stwierdzono przypadki, gdy świadczeń zdrowotnych udzielali lekarze będący dopiero w trakcie specjalizacji lub z I stopniem specjalizacji, a ich pracy nie nadzorował specjalista anestezjologii i intensywnej terapii.

Znieczulenia wykonywali nieuprawnieni lekarze, którzy nie odbyli co najmniej dwóch lat szkolenia w ramach specjalizacji w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii. Lekarze anestezjolodzy pracowali w OAiIT oraz na bloku operacyjnym nieprzerwanie nawet po kilka dni, a w skrajnym przypadku taka ciągła praca trwała aż 12 dób. Działanie takie mogło stwarzać zagrożenie dla pacjentów, a także dla zdrowia samych lekarzy.

W pięciu szpitalach nierzetelnie wypełniano dokumentację medyczną. Brakowało w niej niektórych informacji bądź dokumentów, a także danych personalnych lekarzy oraz ich podpisów.

Aż w siedmiu szpitalach, w OAiIT lub w na bloku operacyjnym brakowało sprzętu medycznego, określonego *rozporządzeniem w sprawie standardów w dziedzinie AiIT*, jednakże termin na dostosowanie się do tych wymogów upływa z końcem 2022 r.

Kontrolą objęto funkcjonowanie szpitali również w czasie epidemii COVID-19. Nie miała ona wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Jedynie niektórzy dyrektorzy szpitali usprawiedliwiali opóźnienia w wykonywaniu przeglądów technicznych sprzętu medycznego w OAiIT i BO sytuacją wywołaną COVID-19.

Leczenie udaru mózgu powinno odbywać się w wyspecjalizowanych jednostkach, w oddziałach/pododdziałach udarowych, gdzie pacjenci mają zagwarantowaną opiekę odpowiedniej kadry medycznej. NIK skontrolowała **funkcjonowanie systemu leczenia pacjentów z udarem mózgu**¹⁴⁸ w województwie podlaskim.

W latach 2018–2020 (do 30 września) w województwie podlaskim nie istniał spójny i skuteczny system leczenia pacjentów z udarem mózgu. W konsekwencji województwo to miało jeden z najwyższych w Polsce wskaźników śmiertelności z powodu udaru mózgu.

W regionie tym funkcjonują cztery oddziały udarowe przy oddziałach neurologicznych w szpitalach w Łomży, w Białymstoku (2 szpitale) i w Suwałkach. Według corocznych raportów podlaskiego konsultanta wojewódzkiego z dziedziny neurologii, dostęp do leczenia udaru mózgu w województwie jest niewystarczający i brakuje specjalistów neurologów. Sytuacja nie poprawia się na przestrzeni lat, a wręcz zmienia się na niekorzyść pacjentów, z uwagi na starzejące się społeczeństwo. Pacjentom zapewniano kontynuację leczenia w postaci rehabilitacji neurologicznej, ale odsetek tych, którzy z niej skorzystali – również z uwagi na liczbę wystawionych skierowań – był jednym z najniższych w Polsce.

Podlaski Oddział Wojewódzki NFZ zapewnił dostęp do leczenia udarów mózgu adekwatnie do miejsc, w których możliwe było wykonywanie tych świadczeń. Nie miał wpływu na ich liczbę i rozmieszczenie. Oddziału udarowego brakowało przede wszystkim na południu województwa.

¹⁴⁷ Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów anestezjologii i intensywnej terapii oraz bloków operacyjnych w województwie podkarpackim (P/21/088/LRZ).

¹⁴⁸ Funkcjonowanie systemu leczenia pacjentów z udarem mózgu w województwie podlaskim (P/20/057/LBI).

NIK skontrolowała również **organizację pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej**¹⁴⁹. Podstawowym zadaniem kadry medycznej, w szczególności lekarzy, jest leczenie pacjentów. Tymczasem personel medyczny jest obciążony wieloma czynnościami administracyjnymi, jak prowadzenie dokumentacji medycznej, wystawianie recept, skierowań zleceń, czy zwolnień lekarskich. W ramach POZ wydawane są także różnego rodzaju orzeczenia i zaświadczenia związane z dalszym leczeniem, rehabilitacją, niezdolnością do pracy, kontynuowaniem nauki, uczestnictwem w zajęciach sportowych oraz zorganizowanym wypoczynkiem dzieci i uczniów. Prowadzenie dokumentacji medycznej, choć jest czynnością biurokratyczną, integralnie wiąże się z leczeniem.

Istotną rolę w usprawnieniu pracy personelu medycznego powinna odgrywać informatyzacja i automatyzacja czynności administracyjnych. Wprowadzanie nowych rozwiązań często wywołuje problemy organizacyjne, zaś niedopracowane od strony technicznej rozwiązania mogą w praktyce tylko w ograniczonym stopniu wspierać pracę personelu, nawet ją utrudniać. Termin obowiązywania wyłącznie elektronicznej dokumentacji medycznej był przesuwany z powodu niskiego stopnia z informatyzowania placówek medycznych i braku pełnej gotowości systemów centralnych.

NIK stwierdziła, że organizacja pracy personelu medycznego nie zapewniała pełnego wykorzystania narzędzi, zwłaszcza informatycznych, wspierających wykonywanie obowiązków administracyjnych. Taka sytuacja miała miejsce we wszystkich skontrolowanych podmiotach. Lekarze POZ i AOS w czasie wizyt pacjentów przeznaczali średnio ok. 28% czasu na prowadzenie dokumentacji medycznej oraz na wykonywanie czynności administracyjnych. W przypadku teleporad udział ten wynosił średnio ok. 43%.

Kontrola NIK wykazała również niewykorzystanie narzędzi wspierających pracę personelu medycznego w wykonywaniu obowiązków administracyjnych. W większości skontrolowanych podmiotów nie spełniono wszystkich wymagań (dotyczyło 77% skontrolowanych) lub warunków organizacyjno-technicznych (dotyczyło 86% skontrolowanych) do prowadzenia dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej. Nie wykorzystywano też możliwości odciążenia lekarzy przez pielęgniarki lub położne w AOS. W żadnym ze skontrolowanych podmiotów pielęgniarki lub położne nie udzielały samodzielnych porad w AOS, jako kontynuacji leczenia pacjentów. W pięciu podmiotach (23%), pomimo że pielęgniarki lub położne spełniały odpowiednie wymagania, samodzielne udzielanie porad nie było im zlecane przez lekarzy w poradniach kardiologicznych, położniczo-ginekologicznych lub diabetologicznej. W 17 podmiotach (77%) pielęgniarki i położne nie miały wymaganych kwalifikacji do samodzielnej kontynuacji leczenia pacjentów, z powodu nieukończonego kursu specjalistycznego ordynowania leków i wypisywania recept.

Kolejnym obszarem badań kontrolnych było **funkcjonowanie instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia**¹⁵⁰. Kontrola NIK, obejmująca sześć instytutów badawczych podległych Ministrowi Zdrowia, wykazała nieprawidłowości w zarządzaniu nimi, m.in.: brak metod kompletnego kalkulowania kosztów badań klinicznych i badań eksperymentalnych oraz mechanizmów uniemożliwiających podwójne ich finansowanie, powoływanie niewłaściwych składów komisji bioetycznych przez dyrektorów instytutów, a także składów rad naukowych, nieprzystawanie statutów do rzeczywistych schematów organizacji instytutów, nieprawidłowości w procedurze przyjmowania planów finansowych i planowania inwestycji, nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, wieloletnie zaniedbania w zakresie zarządzania nieruchomościami NIGRIr. Zidentyfikowane przez NIK finansowe lub sprawozdawcze skutki ww. nieprawidłowości wyniosły ponad 44 mln zł.

Dominującym obszarem aktywności instytutów była działalność medyczna i udzielanie świadczeń zdrowotnych w ramach umów z NFZ. Przychody z działalności medycznej stanowiły od 58,9% do 92,4% przychodów ogółem, podczas gdy przychody z działalności naukowej od 1,9% do 3,2%. Udział pracowników naukowych w strukturze zatrudnienia był bardzo niski i wynosił w etatach średnio w roku 3,4%. W ocenie NIK ograniczony zakres działalności badawczo-rozwojowej podważa status jednostki jako instytutu badawczego.

¹⁴⁹ Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej (P/20/054/KZD).

¹⁵⁰ Funkcjonowanie instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia (P/20/051/KZD).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Aż dziewięć instytutów podległych Ministrowi Zdrowia utworzono w latach 1951–1954, a więc w zupełnie innych uwarunkowaniach politycznych, społecznych i gospodarczych. W latach 2018–2020 (I półrocze), instytuty badawcze – nadzorowane przez Ministra Zdrowia – wykonywały ponad 300 projektów badawczych, których prawie wyłącznym źródłem finansowania były środki krajowe, będące przede wszystkim w dyspozycji instytucji nadzorowanych przez rząd. Fakt ten stwarza potrzebę monitorowania systemu finansowania medycznych instytutów badawczych przez ministra właściwego ds. ochrony zdrowia oraz ministra ds. nauki pod względem racjonalności i efektywności realizowanych przez nie badań i projektów.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa skontrolowanych instytutów nie pozwalała na pełną i niezakłóconą realizację ich zadań statutowych. Wpływ na to miał m.in. fakt, że korzyści finansowe z tytułu wdrożenia wyników badań oraz ich zastosowania w praktyce były znikome. W okresie objętym kontrolą zobowiązania ogółem kontrolowanych jednostek sukcesywnie rosły i według stanu na koniec I półrocza 2020 r. wynosiły 562,1 mln zł, w tym zobowiązania wymagalne stanowiły 36,1 mln zł i występowały w trzech instytutach, co tworzy zagrożenie dla ich dalszego funkcjonowania i może narazić Skarb Państwa na dodatkowe obciążenia finansowe, gdyby doszło do ich likwidacji.

Kontrola **funkcjonowania regionalnych laboratoriów finansowanych z budżetu państwa**¹⁵¹ wykazała nie w pełni efektywne wykorzystanie środków na działalność laboratoryjną.

W latach 2019–2021 (I półrocze) w zakresach zadań poszczególnych inspekcji dokonywane były zmiany, a kompetencje do ich wykonywania były także przenoszone pomiędzy inspekcjami. Wyposażenie wszystkich laboratoriów kontrolowanych jednostek było w części wyeksploatowane i ograniczało możliwości rozwoju – wprowadzania nowych metod badawczych, czy skracania czasu niezbędnego do wykonania badań. Część najdroższych urządzeń pomiarowych nie była wykorzystywana ze względu na awarię lub zły stan techniczny tych urządzeń. Natomiast niski poziom wynagrodzeń laborantów powodował fluktuację kadr, co skutkowało koniecznością zmiany organizacji badań (ograniczeniem lub czasowym zawieszeniem zakresów akredytacji, koniecznością przekazania badań do innych laboratoriów). Brak wykwalifikowanych kadr skutkowało długotrwałym – od dwóch do sześciu lat – niewykorzystaniem zakupionych, drogich urządzeń pomiarowych w laboratoriach jednej z inspekcji.

Mimo że wydatki na laboratoria stanowiły poważne obciążenie budżetów kontrolowanych jednostek (od 40% do 70% ogółu wydatków), nie analizowano kosztów utrzymania drogich urządzeń pomiarowych, ani też jednostkowego kosztu wykonywanych badań. W ocenie NIK brak takich analiz utrudniał wprowadzenie w działalności laboratoryjnej inspekcji zmian skutecznie poprawiających efektywność wykorzystania środków przeznaczonych na tę działalność. Analiz takich nie prowadzono, mimo że uzasadnieniem do przeprowadzonych w latach 2019–2021 (I półrocze) zmian organizacyjnych, w tym dotyczących działalności laboratoryjnej inspekcji, była potrzeba optymalizacji wydatków i racjonalizacji wykorzystania zasobów laboratoriów.

Kontrola dotycząca **rejestracji i zmian porejestracyjnych produktów leczniczych**¹⁵² wykazała, że proces rejestracji produktów leczniczych i dokonywania zmian porejestracyjnych przebiegał przewlekłe, a niektóre ze stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, dotyczące nadzorowanych przez GIF badań jakościowych, mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Rozpatrywanie części wniosków o rejestrację i zmiany porejestracyjne odbywało się z naruszeniem ustawowych terminów. Z kolei dla produktu leczniczego Arechin w ciągu jednego dnia dodano nowe wskazanie terapeutyczne, mimo że dokumentacja złożona przez podmiot odpowiedzialny nie dawała wystarczających podstaw do podjęcia takiej decyzji. W szczególności brak było wyników badań klinicznych potwierdzających skuteczność tego leku w leczeniu pacjentów z COVID-19, co zostało ocenione negatywnie przez NIK. Inne stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na braku systemu weryfikacji spełnienia przez podmioty odpowiedzialne warunków określonych w decyzjach o dopuszczeniu do obrotu produktu leczniczego wydanych na podstawie art. 23c ustawy – Prawo farmaceutyczne.

¹⁵¹ Funkcjonowanie regionalnych laboratoriów finansowanych z budżetu państwa (P/21/086/LPO).

¹⁵² Rejestracja i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych (P/21/104/KZD).

Nie publikowano części dokumentacji po wydaniu decyzji, co było niezgodne z art. 8 ust. 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne. Nie przekazywano do Europejskiej Agencji Leków części zgłoszeń o działaniach niepożądanych leków, co było niezgodne z art. 36i ustawy – Prawo farmaceutyczne.

NIK negatywnie ocenia również wydawanie przez Prezesa Urzędu decyzji o dopuszczeniu do obrotu produktów leczniczych po złożeniu przez podmioty odpowiedzialne tzw. zobowiązań porejestacyjnych, dotyczących czynności, które ma wykonać podmiot odpowiedzialny po uzyskaniu dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego. Działania Prezesa URPL, zmierzające do zapewnienia prawidłowej obsługi wniosków o rejestrację i zmian porejestacyjnych produktów leczniczych, nie były skuteczne m.in. z powodu dużej fluktuacji kadr, spowodowanej choćby niskim poziomem wynagrodzeń pracowników.

NIK negatywnie ocenia działania GIF w obszarze badań jakościowych produktów leczniczych, dopuszczanych po raz pierwszy do obrotu na terenie Polski. Inspektorat nie monitorował terminów zawiadomień o wprowadzeniu produktu leczniczego do obrotu dokonywanych przez podmioty odpowiedzialne, co w ocenie NIK było nierzetelne. Nie wykorzystywał również możliwości wydania decyzji o wycofaniu produktu leczniczego z obrotu, mimo że część podmiotów odpowiedzialnych nie przestrzegała ustawowego terminu informowania o wprowadzeniu produktu do obrotu. GIF nie zawsze wywiązywał się z obowiązku niezwłocznego kierowania zarejestrowanego produktu leczniczego do badań jakościowych. Nie wprowadzono procedury monitorowania realizacji decyzji o skierowaniu do badań jakościowych produktów leczniczych, co w ocenie NIK było nierzetelne, zaś współpraca pomiędzy Prezesem URPL a GIF, w badanym przez NIK obszarze, była niewystarczająca.

Natomiast w kontroli dotyczącej **nadzoru Głównego Inspektora Farmaceutycznego i Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego nad obrotem produktami leczniczymi w świetle zapewnienia ich dostępności**¹⁵³ ustalono m.in., że: nadzór Głównego Inspektora Farmaceutycznego nad obrotem produktami leczniczymi był niewystarczający. Zrealizowano od 54% do 63% planowanych zadań, a częstotliwość przeprowadzania inspekcji hurtowni była niezgodna z ustawą z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. W przypadku 40% inspekcji objętych badaniem szczegółowym przekroczone wymagany prawem czas kolejnych inspekcji.

Wnioski o zgodę na wywóz produktów leczniczych zagrożonych brakiem dostępności poza terytorium RP były analizowane rzetelnie. Terminowo realizowano obowiązek przekazywania Ministrowi Zdrowia cotygodniowych raportów dotyczących braku dostępności wybranych produktów leczniczych. Stwierdzone opóźnienia w raportowaniu przez hurtownie danych do Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi powodowały, że generowane raporty z ZSMOPL nie zawierały wszystkich danych niezbędnych do oceny tej dostępności. GIF przekazywał Ministrowi Zdrowia informacje o skutkach braku produktów leczniczych jedynie w przypadkach uznanych za szczególnie istotne. Ponadto nierzetelnie monitorował nałożony na hurtownie farmaceutyczne prawem, obowiązek raportowania raz na dobę stanów magazynowych.

W przypadku 32% podmiotów odpowiedzialnych GIF nie miał wiedzy o ich planach dostaw produktów leczniczych, co powodowało, że nie było możliwe określenie, czy zadeklarowany poziom dostaw był wystarczający do pokrycia zapotrzebowania społeczeństwa na produkty lecznicze.

Nieprawidłowości dotyczące monitorowania dostępności produktów leczniczych polegały również na niezamieszczaniu w ZSMOPL informacji o zgłoszeniu wywozu/zbyciu leków deficytowych poza terytorium RP, o uchyleniu lub niewniesieniu sprzeciwu wobec takiego wywozu, a także na nienakładaniu kar pieniężnych na niektóre podmioty zobowiązane do przekazywania informacji do ZSMOPL za niewywiązywanie się z obowiązku informacyjnego. GIF aktywnie współpracował z innymi organami i instytucjami w zakresie wykrywania nielegalnego obrotu produktami leczniczymi

W latach 2019–2020 Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny nie wykonywał w pełni nadzoru nad obrotem produktami leczniczymi. Zrealizowano od 50% do 68% planowanych zadań, przy malejącej od 2017 r. liczbie przeprowadzanych kontroli. Stwierdzono przypadki braku kontroli w nadzorowanych placówkach przez

¹⁵³ Nadzór Głównego Inspektora Farmaceutycznego i Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego nad obrotem produktami leczniczymi w świetle zapewnienia ich dostępności (S/20/002/KZD).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

8 do 28 lat. W planach kontroli nie uwzględniono placówek obrotu pozaaptecznego. W konsekwencji znaczny obszar sprzedaży produktów leczniczych o kategorii dostępności OTC pozostawał poza kontrolą państwa. Postępowania kontrolne w jednostkach objętych nadzorem farmaceutycznym prowadzono i dokumentowano na ogół zgodnie z przepisami.

Osoby zatrudnione w sektorze opieki zdrowotnej, z racji wykonywanych czynności, są grupą szczególnie ekspozowaną na szereg czynników niebezpiecznych i szkodliwych, które stanowią zagrożenie dla ich zdrowia, narażają na choroby zawodowe i wypadki przy pracy. NIK kontrolowała problematykę **ekspozycji zawodowej w ochronie zdrowia**¹⁵⁴. Kontrola wykazała niepełne przygotowanie i nie zawsze właściwy sposób reagowania świadczeniodawców w przypadku wystąpienia zdarzeń niepożądanych przy wykonywaniu prac związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Skontrolowane szpitale nie były w pełni przygotowane na wystąpienie u pracowników zdarzeń niepożądanych przy diagnozowaniu i leczeniu chorych czy wykonywaniu innych prac związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Z tego też powodu w 1/3 spośród skontrolowanych 12 podmiotów wystąpiły nieprawidłowości w reagowaniu na takie zdarzenia.

Większość szpitali (8 przypadków) nie zwiększała systematycznie wydatków na eliminowanie z użycia narzędzi niebezpiecznych, na rzecz wykorzystywania bezpiecznych igieł, nożyczek, skalpeli itp., co wyjaśniano m.in. wysokim kosztem zakupu tych narzędzi i trudną sytuacją finansową szpitali.

W kontrolowanych jednostkach w latach 2017–2020 odnotowano łącznie 1130 przypadków ekspozycji. Szczegółowe badanie wylosowanej próby (548 przypadków) wykazało, że gdy doszło do zranienia, w większości, tj. 8 podmiotach leczniczych, prawidłowo realizowano procedury postępowania poekspozycyjnego. Wystąpiły jednak przypadki opóźnionego zgłaszania zranień lub niesporządzania protokołów po ekspozycji, a także przypadki zaniechania powtórnego badania krwi osoby zranionej po upływie czasu przewidzianego w procedurze. Nieprawidłowości te powodowały ryzyko ujawnienia się skutków ekspozycji w późniejszym okresie z negatywnymi konsekwencjami dla poszkodowanych pracowników.

W większości skontrolowanych podmiotów (8) nierzetelnie realizowano obowiązek sporządzania raportów o bezpieczeństwie i higienie pracy dotyczących zranień ostrymi narzędziami. W ocenie NIK ograniczono w ten sposób możliwość bieżącego korygowania błędów i niwelowania obszarów ryzyka w drodze wyciągania wniosków z negatywnych zdarzeń. We wszystkich szpitalach – choć w różnym wymiarze – wystąpiły nieprawidłowości świadczące o niezapewnieniu pełnej ochrony pracownikom zatrudnionym w warunkach narażenia na promieniowanie.

NIK kontrolowała również **dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie**¹⁵⁵. Centrum Cyklotronowe Bronowice jest obecnie jedynym w Polsce ośrodkiem protonoterapii, która jest świadczeniem zdrowotnym z tzw. koszyka świadczeń gwarantowanych. W wielu krajach funkcjonują ośrodki protonoterapii, są w budowie lub dopiero na etapie projektowym (w Chinach 16 oraz w USA 11). W latach 2015–2020 potencjał techniczny Centrum Cyklotronowego Bronowice w Krakowie, funkcjonującego w ramach Instytutu Fizyki Jądrowej Polskiej Akademii Nauk, nie był wykorzystywany optymalnie do leczenia onkologicznego. Minister Zdrowia i NFZ, wskutek niewystarczających działań, nie zapewnili pacjentom onkologicznym właściwego dostępu do jednej z najnowocześniejszych metod leczenia nowotworów. Narodowy Instytut Onkologii nie realizował rzetelnie postanowień umowy zawartej w 2016 r. z Małopolskim Oddziałem NFZ na świadczenie protonoterapii. NIK negatywnie ocenia zaprzestanie przez Instytut od kwietnia 2019 r. wykonywania protonoterapii nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku na rzecz dzieci.

W ocenie NIK nieopracowanie przez Ministra Zdrowia strategii rozwoju protonoterapii w Polsce wpłynęło niekorzystnie na wdrożenie i upowszechnienie w Polsce nowatorskiej metody leczenia nowotworów oraz na organizację udzielania świadczeń. Minister dopiero w listopadzie 2019 r. powołał zespół mający za zadanie opracowanie strategii, pomimo wiedzy, od co najmniej 2013 r., o planowanym utworzeniu Centrum oraz o doświadczeniach związanych z protonoterapią nowotworów narządu wzroku.

¹⁵⁴ Ekspozycja zawodowa w ochronie zdrowia (P/20/061/LKA).

¹⁵⁵ Dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie (P/20/065/LKR).

Minister Zdrowia w czerwcu 2016 r., tj. po ośmiu miesiącach od otwarcia Centrum Cyklotronowego Bronowice, wprowadził do wykazu świadczeń gwarantowanych protonoterapię nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku, natomiast pierwszego pacjenta poddano protonoterapii dopiero po 11 miesiącach od uruchomienia Centrum. W wyniku powyższego opóźnienia szacunkowe koszty pozostawiania przez CCB w gotowości do świadczenia protonoterapii wyniosły ok. 2 482 tys. zł. W kontrolowanym okresie stwierdzono niską efektywność wykorzystania potencjału CCB, ponieważ leczeniu nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku poddano zaledwie 360 pacjentów, wobec możliwości Centrum ustalonej na ok. 400 osób rocznie. Poziom świadczeń spowodowany był m.in. zawężoną listą wskazań zawartą w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu lecznictwa szpitalnego. Pomimo że pierwotne zalecenia ekspertów dotyczyły kilkudziesięciu nowotworów złośliwych, na polecenie Ministra lista przekazana Prezesowi Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji obejmowała wyłącznie dziesięć wskazań. W powyższym rozporządzeniu, na podstawie opinii AOTMiT, ostatecznie uwzględniono jedynie siedem przypadków nowotworów złośliwych kwalifikujących do protonoterapii. W konsekwencji tylko w latach 2016–2018 nie przyjęto do terapii 229 (53,4%) spośród 429 pacjentów z powodu nieujęcia w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych zdiagnozowanych u nich rodzajów nowotworów. Dopiero w 2019 r. listę poszerzono o kolejne dziewięć wskazań. W ocenie NIK działania MOW NFZ na rzecz organizacji świadczeń i dostępności pacjentów pediatrycznych do protonoterapii nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku były nierzetelne i nieskuteczne. Przeprowadzone w lipcu 2016 r. postępowanie konkursowe, mające wyłonić świadczeniodawcę protonoterapii nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku, doprowadziło do zawarcia tylko jednej umowy – obejmującej zarówno terapię dorosłych, jak i dzieci – z Instytutem Onkologii Oddział w Krakowie, który nie był przygotowany do prowadzenia terapii protonowej dzieci. Od 30 września 2016 r. Instytut zawierał umowy podwykonawstwa z Uniwersyteckim Szpitalem Dziecięcym w Krakowie, jednak ostatnia z nich wygasła 7 kwietnia 2019 r., dlatego świadczenia protonoterapii nie były w ogóle udzielane pacjentom pediatrycznym. Do dnia zakończenia kontroli ani Instytut Onkologii, który w związku z zawartą umową z Małopolskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ był odpowiedzialny za realizację świadczeń, ani Małopolski Oddział NFZ, nie zapewniały pacjentom dziecięcym dostępu do protonoterapii.

Zwyrodnienie stawów zostało uznane przez WHO za chorobę cywilizacyjną. Szacuje się, że co trzeci z seniorów będzie wymagał przeprowadzenia zabiegu wszczepienia endoprotezy stawu biodrowego. Stąd NIK skontrolowała, czy działania podejmowane w celu zwiększenia **dostępności do świadczeń endoprotezoplastyki**, zapewnienia jakości tych zabiegów oraz rehabilitacji były skuteczne¹⁵⁶.

W ocenie NIK działania podejmowane w celu zwiększenia dostępności do świadczeń endoprotezoplastyki stawu biodrowego i stawu kolanowego, zapewnienia jakości tych zabiegów oraz rehabilitacji nie były w pełni skuteczne. Zarówno liczba oczekujących, jak i czas oczekiwania zmniejszyły się w niewielkim stopniu. Świadczeniodawcy starali się zapewnić należytą jakość wykonywanych zabiegów, jednakże NFZ nie wykorzystywał danych o tych zabiegach z Centralnej Bazy Endoprotezoplastyk do ich oceny, monitorowania i wyciągania wniosków. Ponieważ pacjenci wymagający zabiegów endoprotezoplastyki nie zostali objęci kompleksową opieką koordynowaną, nie można ocenić, na ile poprawiła się dostępność do świadczeń rehabilitacji dla pacjentów po takich zabiegach. W latach 2018–2019 Fundusz podejmował działania na rzecz poprawy dostępności do świadczeń endoprotezoplastyki stawu biodrowego lub stawu kolanowego, których efektem było zwiększenie liczby wykonywanych zabiegów, skrócenie czasu oczekiwania oraz zmniejszenie liczby oczekujących pacjentów. Mimo to w dalszym ciągu nie udało się osiągnąć rekomendowanego przez ekspertów czasu oczekiwania na endoprotezoplastykę, który powinien wynosić od 3 do 6 miesięcy. W 2019 r. średni czas oczekiwania w przypadkach stabilnych wynosił niemal 18 miesięcy dla stawu biodrowego i w porównaniu do 2017 r. skrócił się o 13%. W przypadku stawu kolanowego wynosił on ponad 22 miesiące i w porównaniu do 2017 r. skrócił się tylko o 2%. W 2019 r. na zabiegach endoprotezoplastyki oczekiwało łącznie 202 tys. pacjentów, tj. o 11% mniej niż w 2017 r. Skontrolowani świadczeniodawcy zapewnili stosowną dostępność do tych świadczeń w ramach przyznanych im przez Fundusz środków finansowych. Ponieważ Minister Zdrowia nie wprowadził do koszyka świadczeń gwarantowanych

¹⁵⁶ Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie endoprotezoplastyki stawu biodrowego i kolanowego (P/20/067/LKR).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

kompleksowej opieki dla świadczeń endoprotezoplastyki stawu biodrowego lub stawu kolanowego, pacjenci po tych zabiegach musieli oczekiwać na te świadczenia na zasadach ogólnych, nie zawsze więc mogli z nich skorzystać w zalecanym terminie, tj. od 6 tygodni do 3 miesięcy po wykonaniu endoprotezoplastyki. Należy jednak zauważyć, że w latach 2018–2019 zwiększyła się ogólna dostępność do świadczeń rehabilitacji w warunkach stacjonarnych. Liczba oczekujących zmniejszyła się i skróceniu uległ czas oczekiwania, choć w 2019 r. wynosił niemal 15 miesięcy (przypadki stabilne). W tym czasie dostępność do rehabilitacji na oddziale dziennym pogorszyła się. Skontrolowane podmioty lecznicze nie przywiązywały należytej wagi do zapewnienia pacjentom rehabilitacji leczniczej po wypisie ze szpitala po zabiegu endoprotezoplastyki.

W 2020 r., w wyniku ogłoszenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, dostępność do świadczeń endoprotezoplastyki, jak i rehabilitacji została dodatkowo ograniczona. W 2020 r. liczba wykonanych zabiegów była o 26% mniejsza niż w roku poprzednim.

Kontrola pt. **Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych**¹⁵⁷ wykazała nieskuteczność działań skontrolowanych podmiotów administracji publicznej, mających ograniczyć spożycie napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności oraz reklamy. W objętym kontrolą okresie w Polsce wzrosło średnie roczne spożycie alkoholu przez statystycznego mieszkańca.

Ze swoich zadań nie wywiązały się prawidłowo organy skontrolowanych gmin, mające największy wpływ na kształtowanie lokalnej polityki w zakresie dostępności napojów alkoholowych. Niewystarczające dla zmniejszenia spożycia alkoholu były działania Ministra Zdrowia. Z inicjatywy Ministra nie doszło do wprowadzenia nowych lub zmiany obowiązujących przepisów, które ograniczyłyby reklamę oraz fizyczną dostępność napojów alkoholowych.

Prawidłowo z realizacji swoich zadań wywiązały się Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Opracowana przez Agencję i przekazana ministrowi zdrowia „Strategia zadaniowa w zakresie ograniczenia spożycia napojów alkoholowych na lata 2020–2025” zawierała propozycje rozwiązań sprzyjających ograniczeniu dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych, a także ograniczeniu występowania reklamy napojów alkoholowych w przestrzeni publicznej. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wykonując zadania Inspekcji Handlowej, prowadził natomiast kontrole, w których uwzględniano aspekt niedozwolonej promocji i reklamy napojów alkoholowych w punktach ich sprzedaży.

NIK wnioskowała do ministra właściwego do spraw zdrowia o zainicjowanie, we współpracy z właściwymi ministrami, prac nad wprowadzeniem do systemu prawnego rozwiązań, w obszarach regulujących dostępność napojów alkoholowych i zasady ich reklamy, umożliwiających skuteczniejsze działania ograniczające spożycie alkoholu.

Natomiast w trakcie kontroli dotyczącej **przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków**¹⁵⁸ NIK stwierdziła, że w działaniach Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych związanych z przeciwdziałaniem dostępności nowych narkotyków w związku z epidemią COVID-19, zidentyfikowano ograniczenia w sześciu z 10 skontrolowanych Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych (w tym skontrolowanych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu PSSE w Legnicy i PSSE we Wrocławiu). Wiązało się to w głównej mierze z oddelegowaniem pracowników wyznaczonych do zadań związanych z nowymi narkotykami do walki ze skutkami epidemii.

Ponadto w Komendzie Głównej Policji ustalono, że od 12 marca 2020 r. decyzją Komendanta realizacja szkoleń została przerwana z uwagi na wprowadzenie w Polsce stanu epidemicznego. W Głównym Inspektoracie Sanitarnym ustalono, że sytuacja spowodowana rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 ograniczyła działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące zadań związanych z nowymi narkotykami. Z powodu epidemii wstrzymano także działania oświatowo-zdrowotne. Ustalono też, że Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego zwróciła się 3 marca 2020 r. do Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny w Mini-

¹⁵⁷ Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych (P/20/076/LPO).

¹⁵⁸ Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków (P/20/087/LWR).

sterstwie Zdrowia z propozycjami rozszerzenia rozdziału 4a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, dotyczącego zgłaszania zatruć środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 realizacja proponowanych rozwiązań została zawieszona, podobnie jak kwestia uregulowania zagadnienia ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni podejmowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego w marcu 2020 r. Dodatkowo w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Zdrowia oraz Zastępcy Głównego Inspektora Sanitarnego sformułowano nieprawidłowości dotyczące przewlekłości w procesie nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych. Kontrolowani w obu przypadkach, wyjaśniając przyczyny wydłużonego czasu prac nad nowelizacją ww. rozporządzenia, powoływali się m.in. na wpływ epidemii COVID-19. NIK nie podzieliła jednak tych argumentów w obu przypadkach, gdyż okoliczności wskazujące na potrzebę rozpoczęcia i prowadzenia odpowiednich prac legislacyjnych nastąpiły jeszcze przed epidemią COVID-19, a prace te nie zostały podjęte.

Z raportu NFZ wynika, że systematycznie rośnie zarówno na świecie, jak też w Europie i w Polsce skala zjawiska otyłości. Szacuje się, że w Polsce w 2025 r. otyłych będzie 26% dorosłych kobiet i 30% dorosłych mężczyzn. Z danych OECD wynika, że Polacy przez choroby związane z otyłością żyć będą o średnio 3 lata i 10 miesięcy krócej niż mogliby, gdyby uważali na swoją wagę, dietę i sprawność fizyczną. NIK zbadała **dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych**¹⁵⁹. Wyniki kontroli wskazują na nieskuteczne działania w zakresie profilaktyki, diagnostyki i leczenia dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości oraz chorób cywilizacyjnych. Pomimo uznania otyłości za chorobę cywilizacyjną, a jej leczenia za jeden z priorytetów zdrowotnych NPZ 2016–2020, działania Ministra, mające związek z prewencją i leczeniem, nie doprowadziły do spadku ani nawet do zahamowania tempa wzrostu liczby dzieci i młodzieży z nadmierną masą ciała. Kontrola wykazała, że dolegliwości te wystąpiły u 21,7% dzieci. Aż 1/3 cierpiała na otyłość, a 2/3 miało nadwagę. Problem ten dotyczył coraz młodszych – nawet trzylatków i dzieci w wieku wczesnoszkolnym.

Współdziałanie Ministra z ministrem właściwym ds. edukacji, innymi organami, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, pozwoliło na zainicjowanie projektów promujących zdrowy styl życia. Efektów tych działań jednakże nie monitorowano, zatem nie jest możliwa ocena skuteczności ich wpływu na poprawę stanu zdrowia dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych. W ocenie NIK w latach 2018–2020 Minister nie stworzył adekwatnych do rodzaju i skali potrzeb, warunków zapewniających kompleksową opiekę profilaktyczną i leczniczą dla dzieci i młodzieży dotkniętych nadmierną masą ciała. Brak odpowiedniej liczby specjalistów, mogących udzielać świadczeń zdrowotnych dzieciom i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi, przy niedoszacowaniu kontraktów przez NFZ, powodował, że czas oczekiwania na udzielenie świadczeń specjalistycznych sięgał nawet jednego roku.

Obowiązkowymi badaniami bilansowymi, realizowanymi w ramach POZ, będącymi głównym źródłem informacji o stanie zdrowia, a więc umożliwiającymi wczesne wykrywanie nadwagi i otyłości, objęto tylko nieco ponad 60% dzieci i młodzieży, tj. o ok. 30 punktów procentowych mniej niż w 2013 r. Mimo tak dużego spadku liczby przeprowadzonych badań bilansowych, Minister nie podjął działań zmierzających do odwrócenia tego niekorzystnego trendu.

NIK sprawdziła również, czy funkcjonujący system nadzoru nad **wprowadzaniem do obrotu suplementów diety**¹⁶⁰ i ich obrotem zapewniał bezpieczeństwo zdrowotne tych produktów. Suplementy diety, zgodnie z definicją określoną w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, są środkami spożywczymi, złożonymi z substancji odżywczych, a ich celem powinno być uzupełnienie normalnej diety. Jednak ich popularyzacja, głównie za pomocą reklamy, sprawiła, że suplementy diety stały się nieodłączną częścią życia wielu osób. NIK oceniła, że funkcjonujący system nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu suplementów diety i ich obrotem nie zapewniał bezpieczeństwa zdrowotnego tych produktów, a tym samym właściwej ochrony konsu-

¹⁵⁹ Dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych (P/20/079/LRZ).

¹⁶⁰ Wprowadzanie do obrotu suplementów diety (P/21/078/LLO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

mentów. Kontrolowane podmioty nie zapewniły warunków organizacyjno-prawnych do rzetelnego sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa żywnościowego i wykonywaniem urzędowych kontroli żywności w zakresie bezpieczeństwa suplementów diety. Minister Zdrowia nie przeprowadzał analizy ryzyka w celu zidentyfikowania potencjalnych zagrożeń w obszarze dotyczącym suplementów diety, zapobiegania tym zagrożeniom oraz ich eliminowania. Nie sprawował nadzoru nad Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz podległym instytutem badawczym w zakresie przestrzegania przepisów prawa żywnościowego i wykonywania urzędowych kontroli żywności dotyczących bezpieczeństwa suplementów diety. Nie podejmował też działań zmierzających do zapewnienia funkcjonowania Rady do spraw Monitoringu Żywności i Żywnienia. W okresie objętym kontrolą Rada nie prowadziła żadnej działalności. Nieskuteczne były też działania Ministra Zdrowia na rzecz wprowadzenia wskazanych w 2016 r. przez NIK nowych rozwiązań prawnych, w celu poprawy jakości suplementów diety oraz bezpieczeństwa konsumentów. Zrezygnował też z projektowanych w 2019 r. zmian ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, zmierzających do nałożenia opłaty na podmioty uczestniczące w świadczeniu usługi będącej reklamą suplementu diety.

Główny Inspektor Sanitarny nie dostosował warunków organizacyjnych do wielkości rynku suplementów diety. Liczba pracowników wykonujących zadania związane z przyjmowaniem i rozpatrywaniem powiadomień o wprowadzeniu lub zamiarze wprowadzenia suplementu diety po raz pierwszy do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz prowadzeniem postępowań wyjaśniających, była niewystarczająca do skutecznego wykonywania obowiązków w powyższym zakresie. W konsekwencji w Głównym Inspektoracie Sanitarnym poddano analizie niespełna 11% otrzymanych w latach 2017–2020 powiadomień o wprowadzeniu do obrotu suplementów diety.

Działania nadzorcze Głównego Inspektora Sanitarnego nad podległymi organami Inspekcji Sanitarnej, sprawującymi bieżącą kontrolę nad przestrzeganiem przez podmioty działające na rynku spożywczym odpowiednich wymogów prawa żywnościowego w zakresie suplementów diety, były niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego tych produktów. W obrocie występowały suplementy diety z niedozwolonymi składnikami, mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

NIK pozytywnie ocenia określenie przez Zespół ds. Suplementów Diety maksymalnych dawek witamin i składników mineralnych w zalecanej dziennej porcji w suplementach diety, powyżej których wykazują one działanie lecznicze. Opracowane uchwały i stanowiska przyczyniły się m.in. do usprawnienia pracy przy weryfikacji postępowań. Zespół nie monitorował jednak interakcji i działań niepożądanych tych produktów, co było niezgodne z art. 9 ust. 2b pkt 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Po kontroli dotyczącej **ochrony ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych**¹⁶¹ NIK oceniła, że pomimo działania zgodnego z prawem i rzetelnej realizacji zadań w celu ochrony ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych przez większość kontrolowanych organów, nie były one w stanie zapewnić skutecznej ochrony konsumentów przed niebezpiecznymi produktami. Zbyt długi czas oczekiwania (średnio 25–34 dni) na wyniki laboratoryjnego badania przez UOKiK próbek zabawek w kierunku zawartości ftalanów spowodował, że w tym okresie 451 sztuk niebezpiecznych zabawek zostało sprzedanych, a sama liczba badanych próbek (ok. 200 rocznie) była niska, biorąc pod uwagę wielkość rynku. W laboratorium WSSE w Gdańsku, badającym próbki w kierunku migracji z tworzyw sztucznych do substancji symulującej żywność, w 2019 r. – z powodu niedoborów finansowych w kwocie ok. 520 tys. zł – nie wykonano aż 47 z 50 zaplanowanych badań. Niedobory sprzętowe w dwóch laboratoriach WSSE – w Białymstoku i Wrocławiu – były natomiast powodem wydłużonego czasu badania (nawet do 45 dni) trzech próbek produktów będących przedmiotem powiadomień w systemie RASFF¹⁶². Istotną przyczyną niepełnej ochrony konsumentów było również to, że w okresie objętym kontrolą w Polsce i Unii Europejskiej nie uregulowano formalnie zagadnień związanych z oddziaływaniem na człowieka mikroplastiku obecnego powszechnie w wodzie pitnej i żywności. W konsekwencji, w planach kontroli i monitoringu Państwowa Inspekcja Sanitarna nie uwzględniła badań w tym zakresie.

¹⁶¹ Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych (P/20/071/LLO).

¹⁶² System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (*Rapid Alert System for Food and Feed*), postępowanie organów urzędowej kontroli żywności i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa żywności, zgodnie z zasadami określonymi w art. 50–52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 i art. 3 ust. 3 pkt 42 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2020 r. poz. 2021).

Kontrolowane organy dokonały rzetelnej analizy ryzyka, poprzedzającej opracowanie planów kontroli i poborów próbek ukierunkowanych na substancje migrujące z wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Inspekcja Sanitarna) oraz ftalany w zabawkach (Inspekcja Handlowa). Pozytywnie NIK oceniła objęcie corocznymi kontrolami ok. 25% zarejestrowanych (przez organy PIS) podmiotów działających w obszarze materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (w tym tworzyw sztucznych), a także realizację planów kontroli zabawek z tworzyw sztucznych przez organy Inspekcji Handlowej.

Organy niezwłocznie i co do zasady prawidłowo reagowały na powiadomienia w systemach RASFF i RAPEX¹⁶³ o niebezpiecznych produktach z tworzyw sztucznych. Jedynie dwie kontrolowane WSSE nierzetelnie przekazały niektóre pozyskane w wyniku podjętych działań informacje do Krajowego Punktu Kontaktowego w GIS oraz do innych WSSE.

Prezes UOKiK prawidłowo prowadził postępowania w sprawie wyrobów z tworzyw sztucznych niezgodnych z wymaganiami, zmierzające do wycofania ich z rynku. Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, prowadził rejestr takich wyrobów pomimo wystąpienia sześciu przypadków wydłużonego czasu (od ponad dwóch do niemal pięciu miesięcy) dokonania wpisów o niebezpiecznych zabawkach. Jednak w pięciu z tych spraw przyczyną był brak podstawy prawnej z powodu trzymiesięcznego opóźnienia w wydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie rejestru wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie.

W ostatnim czasie coraz częściej pojawiają się informacje o obecności w pożywieniu i wodzie pitnej mikroplastiku, który powstaje w wyniku rozpadu tworzyw sztucznych na mikrocząsteczki. Problemem pozostaje również negatywne oddziaływanie na zdrowie niektórych substancji dodawanych do plastiku (takich jak ftalany czy bisfenol A) w celu polepszenia jego właściwości użytkowych. Na szkodliwe działanie i wpływ substancji zawartych w tworzywach sztucznych narażone są także najmłodsze dzieci korzystające z plastikowych zabawek: niepożądane substancje mogą przenikać do ich organizmów ze względu na częsty kontakt takich zabawek bezpośrednio z ustami.

Mikroplastik nie występował w krajowym katalogu parametrów do oznaczania w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, co wynikało z faktu, iż nie został wprowadzony do wykazu parametrów Dyrektywy Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, jak również nie został wytypowany jako parametr wymagany dla ustanowienia dodatkowej ochrony zdrowia ludzkiego. Dopiero zgodnie z obowiązującą od 12 stycznia 2021 r. przekształconą Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Komisja Europejska dostała czas na przyjęcie metodyk badawczych w zakresie badania zawartości mikroplastiku w wodzie pitnej do 12 stycznia 2024 r. Natomiast ewentualna obecność mikroplastiku w żywności wynika z niewłaściwie prowadzonego procesu produkcyjnego i powinna być przedmiotem wewnętrznej kontroli producentów, m.in. w ramach dobrej praktyki produkcyjnej. Sytuacja ta powoduje, że organy PIS nie mają obecnie podstaw prawnych, które umożliwiłyby im podejmowanie działań wobec przedsiębiorców zmierzających do eliminacji mikroplastiku z wody pitnej i żywności. Wyniki ewentualnych badań wskazujących na jego obecność, również w świetle przytoczonego już raportu WHO, wskazującego na brak jednoznacznych dowodów potwierdzających jego szkodliwość, nie mogłyby stanowić podstawy do wydania decyzji nakazujących eliminację z obrotu wody i żywności zawierającej mikroplastik. Jako rzetelne NIK oceniła: współpracę organów Inspekcji Handlowej ze służbami celno-skarbowymi oraz informowanie przez kontrolowane organy o niebezpiecznych produktach.

NIK przy współudziale pracowników naukowych uniwersytetów rolniczych przeanalizowała dziewięć swoich kontroli przeprowadzonych w ciągu ostatnich 6 lat oraz wyniki pięciu audytów Komisji Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa żywności w Polsce.

¹⁶³ Europejski System Szybkiej Wymiany Informacji o Produktach Niebezpiecznych (*Rapid Alert System for Dangerous Non-Food Consumer Products*) – system działający na obszarze Jednolitego Rynku Unii Europejskiej, którego celem jest szybka wymiana informacji między Komisją Europejską a państwami członkowskimi UE na temat produktów nieżywnościowych mogących stanowić zagrożenie dla konsumentów, a także na temat środków podjętych przez poszczególne państwa UE, mających na celu wyeliminowanie zagrożenia dla konsumentów przez ograniczenie lub zakaz wprowadzania danego produktu na rynek.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W efekcie powstały rekomendacje, które mają usprawnić system kontroli i wpłynąć na ogólny poziom stanu zdrowia społeczeństwa. Dyskutował o tym zespół ekspertów m.in. z ministerstwa zdrowia, ministerstwa rolnictwa, poznańskich i krakowskich uczelni oraz przedstawiciele instytucji kontrolnych na specjalnie zwołanym przez Delegaturę NIK w Łodzi seminarium. W Delegaturze została sporządzona megainformacja – **System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian**¹⁶⁴.

Główne rekomendacje, które przedstawiła NIK, to: ujednoczenie struktur urzędowej kontroli żywności, edukacja społeczeństwa dotycząca zdrowego odżywiania, zwiększenie skuteczności i efektywności systemu kontroli.

Sformułowane w wyniku dotychczasowych kontroli wnioski systemowe i *de lege ferenda*, które miały zapewnić optymalny stan organizacji służb kontroli żywności, nie zostały do tej pory zrealizowane. Zwrócono uwagę na rozproszenie i niejednorodność urzędowej kontroli żywności. Poszczególne inspekcje mają obowiązki, które wzajemnie się nakładają i nie zawsze są w pełni czytelne. Prowadzi to do sporów kompetencyjnych. Urzędowa kontrola regulowana jest przez wiele niespójnych aktów prawnych. Zapisy dotyczące zasad ustalania kar za naruszenie przepisów żywieniowych są nieprecyzyjne. Dodatkowym wyzwaniem stała się walka z pandemią wirusa SARS-CoV-2 i zaangażowanie się w nią Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Dlatego NIK rekomenduje przekazanie ogółu kompetencji związanych z kontrolą żywności jednemu z istniejących organów kontroli żywności lub powołanie nowej wyspecjalizowanej inspekcji podległej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Zmiany te ułatwiłyby skuteczną walkę z szarą strefą produkcji żywności.

Kolejna rekomendacja dotyczy edukacji społeczeństwa, pokazującej związek między właściwym odżywianiem a zdrowiem. Dlatego NIK proponuje opracowanie szeregu programów, kampanii informacyjnych skierowanych do wszystkich obywateli.

Oprócz wypełnienia tych rekomendacji, na wzrost bezpieczeństwa konsumentów powinna mieć wpływ realizacja wniosków, zawartych w poprzednich kontrolach NIK. Te najważniejsze dotyczą zwiększenia finansowania inspekcji, co poprawiłoby ich sytuację kadrową, zwiększenia kar za wprowadzanie do obrotu niebezpiecznej żywności, stworzenia systemu oceny bezpieczeństwa stosowanych dodatków do żywności, szczególnie wpływu kumulacji ich w jednym produkcie spożywczym. Ważne jest też poszerzenie nadzoru farmaceutycznego Inspekcji Weterynaryjnej, by mogła kontrolować zużycie leków w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierzęcą.

4.2. Praca, rodzina, zabezpieczenie społeczne

Pomimo upływu niemal czterech lat **funkcjonowania Programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”**¹⁶⁵, zaplanowana pomoc dla rodzin, zwłaszcza tych z osobami niepełnosprawnymi, nie została wdrożona w sposób kompleksowy i nie zawsze była realizowana prawidłowo. Z treści Programu „Za życiem” wynika, że pierwszoplanowymi beneficjentami zaplanowanej pomocy są rodziny z najciężej chorym dzieckiem, legitymującym się stosownym zaświadczeniem. W kraju nie ma jednak instytucji, która dysponowałaby pełnymi danymi dotyczącymi liczby i lokalizacji takich rodzin. W ocenie NIK kluczowe, najistotniejsze formy pomocy, dedykowane tej grupie docelowej zostały wdrożone w niewielkim zakresie zarówno w obszarze zabezpieczenia zdrowotnego, jak i społecznego.

W ocenie NIK ważną przyczyną takiego stanu rzeczy było nierzetelne wykonywanie części zadań przez podmioty zobowiązane do koordynowania oraz monitorowania Programu.

W szczególności Minister Rodziny i Polityki Społecznej, odpowiedzialny za koordynację Programu oraz monitorowanie działań dotyczących zapewnienia wsparcia w dostępie do instrumentów polityki na rzecz rodziny, nie wykonywał w ogóle części obowiązków, a niektóre z przypisanych zadań realizował w sposób nierzetelny. Sprawozdania z realizacji Programu „Za życiem” za lata 2017 i 2019 były niekompletne. Zostały pozbawione waloru poznawczego, jako że nie informowały Rady Ministrów o aktualnym zaawansowaniu realizacji Programu oraz potrzebie niezbędnych zmian umożliwiających osiągnięcie zakładanych celów i założeń. Dodatkowo, Minister Rodziny i Polityki Społecznej zobowiązany do inicjowania zmian w Programie okazał się nieskuteczny.

¹⁶⁴ System bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian (megainformacja LLO 2020).

¹⁶⁵ Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem” (P/20/090/LZG).

Również Minister Zdrowia odpowiedzialny za monitorowanie realizacji sześciu niezwykle istotnych działań Programu dotyczących zaopatrzenia zdrowotnego rodzin, nie wykonywał istotnej części obowiązków przewidzianych w ramach sprawowanego monitoringu, a niektóre z nich realizował w sposób nierzetelny.

Wprowadzone rozwiązania prawne nie w pełni umożliwiły realizację świadczeń koordynowanej opieki nad kobietą w ciąży, ze szczególnym uwzględnieniem ciąży powikłanej. Wbrew założeniom Programu mówiącym o zapewnieniu kompleksowego wsparcia, wobec około 20% najciężej chorych dzieci objętych tzw. wczesnym wsparciem rozwoju, prowadzonym w systemie oświaty, dyrektorzy placówek, kierując się indywidualnym osądem, skierowali do Programu bardzo szeroką rzeszę dzieci ze schorzeniami o zróżnicowanym charakterze, w tym dzieci w dużej mierze znajdujących się poza systemem oświaty (nawet 41% dzieci). Postępowanie takie doprowadziło do istotnego rozproszenia udzielanej pomocy, średnio nieprzekraczającej 1,5 godziny miesięcznie przy możliwych 20 godzinach na jedno dziecko. Brak szczegółowych wytycznych dotyczących realizacji zajęć w ramach Programu skutkowało licznymi nieprawidłowościami w funkcjonowaniu ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych.

W obszarze szeroko rozumianego zabezpieczenia socjalnego również nie spełniono oczekiwań ustawodawcy i autorów Programu „Za życiem”. Asystent rodziny nie stał się, tak jak zakładano, kluczowym ogniwem wsparcia w procesie niesienia pomocy tej grupie rodzin oraz kobietom w ciąży. Na skutek decyzji Ministra Rodziny i Polityki Społecznej nastąpił nawet spadek liczby zatrudnianych w kraju asystentów, a niezbędne przeszkolenie zagwarantowano maksymalnie 15% asystentów. W rezultacie kobiety w ciąży i wskazane rodziny, zamieszkujące teren około 200 gmin w kraju, zostały całkowicie pozbawione możliwości wsparcia, bowiem nie zatrudniano w nich ani jednego asystenta (w kolejnych zaś 66% gmin tylko jednego).

Szczególnie niewielkie efekty osiągnięto w obszarze zaplanowanego wsparcia pobytowego i mieszkaniowego. W roku utworzenia wykorzystanie miejsc w mieszkaniach wyniosło zaledwie 10%. Pomimo to Minister Rodziny i Polityki Społecznej nie diagnozował przyczyn tego stanu. W kolejnych zaś latach nie ustalił stopnia wykorzystania utworzonych miejsc, który, jak ujawniła NIK, okazał się bardzo niski, i to pomimo kierowania do nich osób do tego nieuprawnionych. W niewysokim stopniu udało się osiągnąć cel zaplanowany dla działania 1.4. Rozwój sieci DMD. Z zaprogramowanych docelowo 40 domów dla samotnej matki i kobiety w ciąży udało się stworzyć zaledwie siedem. Nie osiągnięto też w pełni celu polegającego na utworzeniu domów w województwach, w których nie funkcjonował żaden lub jeden taki dom. Zaledwie 17 uczennic w ciąży było zainteresowanych 219 miejscami utworzonymi przez powiaty w placówkach umożliwiających im kontynuowanie nauki. W ocenie NIK przyjęte rozwiązania nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Natomiast udana była realizacja zaprojektowanych w Programie „Za życiem” zamierzeń mających przeciwdziałać wykluczeniu zawodowemu osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów. W przypadku większości instrumentów w tym obszarze wsparcia osiągnięto wysokie wskaźniki.

W 2016 r. do systemu wsparcia dla rodzin z dziećmi, przepisami ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, wprowadzono nowe świadczenia wychowawcze, które mają służyć częściowemu pokryciu wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym z opieką nad nimi i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych.

Program „Rodzina 500+” wpisuje się w przepisy o koordynacji w zakresie zabezpieczenia społecznego, które obowiązują w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁶⁶ oraz w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, co oznacza, że osoby podejmujące pracę równocześnie lub kolejno w kilku państwach członkowskich unikają negatywnych następstw podlegania systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw. Po kontroli **świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego**¹⁶⁷ NIK stwierdziła, że funkcjonujący w Polsce, w ramach unijnej koordynacji, system ustalania

¹⁶⁶ Przy czym w przypadku Wielkiej Brytanii umowa o jej wystąpieniu z UE reguluje m.in. zakres obowiązywania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Część II, Tytuł III Umowy o wystąpieniu – Dz. U. UE L 29 z 31 stycznia 2020 r., str. 7). Z dniem wejścia w życie Umowy o wystąpieniu rozpoczął się okres przejściowy (okres wdrażania), którego zakończenie nastąpiło w dniu 31 grudnia 2020 r. Od 1 stycznia 2021 r. Umowa o wystąpieniu przewiduje utrzymanie zasad i celów określonych w dotychczas obowiązujących regulacjach prawnych, tj. w rozporządzeniu nr 883/2004 oraz nr 987/2009, w odniesieniu do osób objętych zakresem podmiotowym ujętym w art. 30 tej umowy.

¹⁶⁷ Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (P/21/087/LPO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

prawa do świadczenia wychowawczego nie działa prawidłowo, pozbawiając osoby uprawnione terminowego otrzymania świadczeń. Prawie 57% zbadanych przez NIK wniosków rozpatrzono ze średnio ponadrocznym przekroczeniem ustawowych terminów. Zdarzały się skrajne przypadki trzyletniego przekraczania przewidzianych prawem terminów. Na dzień 30 czerwca 2021 r. wojewodowie nie rozpatrzyli ponad 50 tys. zaległych wniosków. Nierozpatrzona była też połowa (niemal 67 tys.) bieżących wniosków. Mimo to NIK pozytywnie oceniła działania skontrolowanych wojewodów zmierzające do zwiększenia wydajności pracowników realizujących te zadania. NIK ustaliła, że przy wzroście sięgającym prawie 65% wydawanych rozstrzygnięć, liczba spraw załatwionych przez jednego pracownika wzrosła o 73% – czyli z ponad 20 wydawanych rozstrzygnięć w 2018 r. do ponad 35 rozstrzygnięć przypadających na jednego pracownika w 2020 r.

Zapewniło to obniżenie kosztu wydania decyzji z 231 zł w 2018 r. do 188 zł w 2020 r. Jednak nowe sprawy, które wpływały do urzędów wojewódzkich, zwłaszcza w wyniku zniesienia kryterium dochodowego i możliwości ubiegania się o świadczenie wychowawcze również dla pierwszego dziecka, spowodowały, że w badanym okresie liczba spraw oczekujących na rozpatrzenie nie uległa istotnemu zmniejszeniu. Również z opóźnieniem podejmowano i prowadzono postępowania o ustalenie nienależnie pobranych świadczeń oraz udzielanie ulg w ich spłacie. Rodziło to niekorzystne dla wnioskodawców konsekwencje, powodujące zwiększenie kwot odsetek, jakie ich obciążały.

Nadzór Ministra Rodziny i Polityki Społecznej nad realizacją przez wojewodów zadań z zakresu świadczeń wychowawczych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego sprawowany był należyście. Minister wprowadzał też rozwiązania usprawniające realizację koordynacji, co przyczyniało się do sprawniejszego i efektywniejszego załatwiania spraw o ustalenie prawa do ww. świadczenia 500+ w urzędach wojewódzkich.

NIK skontrolowała też problem **nienależnego pobierania świadczenia 500+ przez cudzoziemców**¹⁶⁸. W skontrolowanej placówce Straży Granicznej stwierdzono, iż jej działania przyczyniły się do przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń. Placówka współpracowała w tym zakresie z ośrodkami pomocy społecznej. W kontroli pozytywnie oceniono przygotowanie placówki pod względem organizacyjno-kadrowym do weryfikacji i kontroli, czy dzieci cudzoziemców faktycznie zamieszkują z wnioskodawcą świadczenia na terytorium RP. W skontrolowanym ośrodku pomocy społecznej stwierdzono, iż ośrodek posiadał odpowiednie kadry i wyposażenie do przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+, jednak nie mógł skutecznie weryfikować prawa do świadczeń ze względu na niewystarczające regulacje prawne. Ośrodek podejmował doraźne działania w celu przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń przez cudzoziemców od grudnia 2019 r. poprzez współpracę ze Strażą Graniczną. Efektem tej współpracy w 2020 r. było ustalenie, że w przypadku dziewięciu rodzin (łącznie 27 osób) świadczenie 500+ było pobierane przez cudzoziemców nienależnie.

Zapewnieniu środków utrzymania tym członkom rodziny, którzy nie są w stanie zaspokoić swych usprawiedliwionych potrzeb, służy m.in. obowiązek alimentacyjny. NIK objęła kontrolą **działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych**¹⁶⁹. Kwestia niealimentacji jest w Polsce poważnym problemem, ponieważ według danych z połowy 2021 r. dotykała około 208 tys. osób, a łączna kwota zadłużenia alimentacyjnego wynosiła prawie 13 mld zł. W okresie objętym kontrolą dług osób zobowiązanych do alimentów powiększał się dziennie o prawie 2 mln zł. W latach 2017–2020 wskaźnik skuteczności dochodzenia należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych w skali kraju wzrósł z 24,9% do 43,2%. Nie odzwierciedlał on jednak rzeczywistych zmian w skuteczności dochodzenia takich należności, gdyż stanowił relację kwot wyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych do wydatków funduszu alimentacyjnego, które w ww. okresie systematycznie malały. Działania podejmowane w latach 2019–2021 (I połowa) przez podmioty samorządowe województwa opolskiego w celu egzekwowania należności od dłużników alimentacyjnych nie zapobiegły wzrostowi zaległości z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.

¹⁶⁸ Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego (I/21/001/LRZ).

¹⁶⁹ Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych przez podmioty samorządowe województwa opolskiego (P/21/084/LOP).

NIK z własnej inicjatywy podjęła również kontrolę, podczas której zbadała, czy **system pomocy w ramach interwencji kryzysowej**¹⁷⁰ jest właściwie zaprojektowany i zapewnia wsparcie wszystkim osobom potrzebującym oraz czy pomoc udzielana osobom i rodzinom w kryzysie była wystarczająca.

Wyniki kontroli pozwalają na stwierdzenie, że usługi interwencyjne dla osób lub rodzin będących w stanie kryzysu nie są, ani powszechnie dostępne, ani ogólnie znane. Choć prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej należy do zadań własnych powiatów, to w skali kraju realizuje je tylko około 45% samorządów powiatowych. Zaledwie 30% skontrolowanych jednostek umożliwiała korzystanie ze wsparcia przez całą dobę, co właściwie wykluczało udzielanie natychmiastowej pomocy interwencyjnej. Ponadto w wielu przypadkach osobom potrzebującym nie zapewniono pomocy natychmiastowej, a udzielone wsparcie nie obejmowało opieki psychologa. Jednocześnie ośrodki i punkty przekształcały się częstokroć w placówki długotrwałego poradnictwa i tym samym traciły swój pierwotny charakter, tzn. interwencji w nagłej, niespodziewanej, bardzo trudnej do samodzielnego rozwiązania sytuacji życiowej. Trzeba przy tym jednak podkreślić, że osoby, które uzyskały w tych placówkach pomoc, oceniają ją wysoko.

W ramach polityki na rzecz dzieci i rodziny realizowane są nie tylko zadania z zakresu pomocy finansowej rodzinom z dziećmi w ramach świadczeń rodzinnych, opiekuńczych i alimentacyjnych, tworzenie warunków dla godzenia pracy ze sprawowaniem obowiązków rodzicielskich, ale także kształtowanie warunków dla funkcjonowania rodzicielstwa zastępczego i zwiększenia udziału rodzinnych form opieki nad dziećmi. NIK skontrolowała, jak udzielana jest **pomoc rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej**¹⁷¹.

Działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej na ogół była prawidłowo zorganizowana. Stwierdzone nieprawidłowości, w tym nierzetelne działania związane z realizacją zadań koordynatorów, a także brak wypracowanych metod pozwalających na ocenę efektywności działań koordynatorów, potencjalnie mogły mieć niekorzystny wpływ na objęte pomocą środowiska zastępcze i przebywające w nich dzieci.

Rodziny zastępcze są formą najbardziej zbliżoną do naturalnego środowiska, w jakim powinno wychowywać się dziecko. W latach 2014–2019 liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej uległa zmniejszeniu o 6%, a największy spadek, tj. o 8%, odnotowano wśród rodzin zastępczych niezawodowych. W zbliżonym stopniu zmalała liczba rodzin spokrewnionych (o 7,3%). Wzrosła natomiast o 7,1% liczba rodzin zastępczych zawodowych oraz aż o 69,1% liczba rodzinnych domów dziecka, co jednak wynika przede wszystkim z relatywnie niewielkiej liczby ogólnej tej jakże pożądanej formy pieczy zastępczej.

W kontekście niedoboru rodzin zastępczych, tj. kluczowego problemu pieczy zastępczej, potrzebą chwili jest wprowadzenie centralnego banku danych o wolnych miejscach w rodzinnej pieczy zastępczej. Korzystanie z ogólnopolskiej bazy danych przyspieszyłoby i usprawniłoby proces umieszczania dzieci w rodzinach. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się również do ułatwienia procesu deinstytucjonalizacji, tj. przekształceń w obszarze pieczy zastępczej, zmierzających do oparcia systemu przede wszystkim na rodzinnych formach pieczy zastępczej i ograniczeniu roli placówek opiekuńczo-wychowawczych. NIK wskazywała na takie potrzeby już w 2016 roku, kierując do właściwego ministra wniosek dotyczący utworzenia centralnego banku danych rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, sformułowany po kontroli nr P/16/038 – *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wspierania rodzin zastępczych*.

Wyzwanie zarówno dla organów państwa, jak i dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi również systematyczny wzrost liczby seniorów. GUS w swoich prognozach szacuje, że do 2050 r. udział ludności w wieku 65 lat i więcej w stosunku do populacji ogółem wzrośnie do 32,7%. NIK skontrolowała, jak zapewniano **dzienną opiekę osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”**¹⁷².

W latach 2018–2020 na realizację Programu przeznaczono 240 mln zł. Wykorzystanie środków przewidzianych na realizację Programu wyniosło 178 mln zł (74%), mimo że Minister ogłaszał dodatkowe nabory ofert – w 2018 r. dwa, a w 2019 i w 2020 r. po jednym. Niepełne wykorzystanie środków związane było z niewielkim

¹⁷⁰ Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty (P/20/042/KPS).

¹⁷¹ Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (P/20/041/KPS).

¹⁷² Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+” (P/21/044/KPS).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

zainteresowaniem samorządów Programem, ale także z rezygnacjami z uzyskanego dofinansowania. W związku z powyższym za nierzetelne uznać należy działania podejmowane przez Ministra w związku z zaplanowaną na 2018 r. rewizją Programu, szczególnie z uwagi na zbyt krótki czas na zgłoszenie uwag oraz zbyt późno podejmowane działania. Ograniczyło to możliwość dostosowania Programu do zmieniających się uwarunkowań, zwłaszcza w zakresie wzrostu kosztów (koszty tworzenia placówek „Senior+” były o 15% wyższe od pierwotnie planowanych przez gminy).

Systemy wsparcia osób starszych powinny być opracowywane na podstawie diagnozy lokalnej sytuacji, a narzędziem do kształtowania polityki gmin wobec tej grupy osób powinny być strategie rozwiązywania problemów społecznych. W praktyce zamierzenia zapisane w strategiach miały charakter deklaracyjny. Nie określano ram finansowych planowanych działań, nie ustalano systemu wskaźników, umożliwiających ocenę postępów w realizacji długofalowych założeń. Objęte kontrolą samorządy nie tworzyły lub tworzyły w niewielkim stopniu własne systemy pomocy, alternatywne wobec domów pomocy społecznej, choć ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość tworzenia zróżnicowanych form organizacyjnych. W jednostkach objętych kontrolą nie funkcjonowały np. mieszkania chronione czy też rodzinne domy pomocy.

Nieprawidłowości ujawniono w 19 z 22 jednostek kontrolowanych. Dotyczyły one głównie braku rozliczenia z realizacji inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa. Utworzone Dienne Domy „Senior+” oraz Kluby „Senior+” poszerzyły jednak ofertę usług z obszaru pomocy społecznej kierowanych do osób starszych.

Natomiast w wyniku kontroli **działań podejmowanych przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki**¹⁷³ stwierdzono, że Wojewoda identyfikował placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, funkcjonujące bez wymaganego zezwolenia, jednak w niewystarczającym stopniu realizował działania wobec nich. Analiza 65 spraw, wykazała, że okres od powzięcia informacji o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia do podjęcia działań związanych z przeprowadzeniem kontroli i nałożenia kary na podmiot prowadzący wynosił w skrajnych przypadkach 13, 15 miesięcy, a nawet 3 lata. Przerwy pomiędzy działaniami w zakresie przeprowadzenia kontroli doraźnych w celu nałożenia kolejnej kary w skrajnych przypadkach wyniosły 8, 10 i 12 lat. W sześciu przypadkach od ponad czterech lat nie podejmowano żadnych działań wobec placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia. Natomiast w przypadku 13 placówek w ogóle nie podjęto żadnych działań.

W ramach nadzoru i kontroli nad działalnością placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, Wojewoda kontrolował je w zakresie standardów usług socjalno-bytowych oraz przestrzegania praw osób z nich korzystających. Jednak działania te były niewystarczające. W latach 2018–2021 (I półrocze) kontrolami kompleksowymi nie objęto 54 placówek, tj. 62,1%. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej¹⁷⁴, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na trzy lata oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w tej samej sprawie¹⁷⁵, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata. Wynikało to z tego, że zatrudniano zbyt małą liczbę inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej¹⁷⁶. Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. brakowało 11 inspektorów, a wg stanu na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. 14 inspektorów. W sprawozdaniach z działalności kontrolnej Wydziału Polityki Społecznej Wojewoda nierzetelnie wykazywał jako kontrole zrealizowane również próby podjęcia kontroli. Dotyczyło to jednej kontroli kompleksowej¹⁷⁷ spośród 35 przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą oraz 36 ze 105 kontroli doraźnych.

¹⁷³ Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki (I/21/003/KPS).

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r.

¹⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2285, dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.

¹⁷⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹⁷⁷ Stwierdzono brak funkcjonowania placówki.

Nałożenie kar na podmioty prowadzące placówki bez zezwolenia nie przynosiło rezultatu w postaci zaprzestania ich działalności. Spośród 28 kar pieniężnych nałożonych w latach 2019–2021 (I półrocze) na 26 podmiotów prowadzących placówki bez zezwolenia, tylko dziewięć placówek zakończyło swoją działalność.

Wojewoda prawidłowo prowadził rejestr placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku posiadających wymagane zezwolenia oraz na bieżąco go aktualizował. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK sformułowała szereg wniosków pokontrolnych do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Dotyczyły one w głównej mierze wzmocnienia i skuteczności kontroli i nadzoru nad takimi placówkami.

W Polsce mamy ok. trzech milionów osób, które ukończyły 16 rok życia i posiadają orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie równoważne. Po kontroli **aktywizacji zawodowej przez powiaty osób niepełnosprawnych**¹⁷⁸ NIK stwierdziła, że prowadzona przez powiatowe urzędy pracy aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych nie była skuteczna i nie umożliwiawała trwałego powrotu lub wejścia na rynek pracy tej grupy bezrobotnych. Osoby niepełnosprawne w niewielkim stopniu uczestniczyły w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i znacznie dłużej oczekiwały na zatrudnienie, a prawie połowa z nich była długotrwale bezrobotna.

Polska ma jeden z najwyższych wskaźników bierności zawodowej osób niepełnosprawnych w Europie. Na koniec 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 55 669 bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Prawie połowa z nich była zarejestrowana w ewidencji ponad 12 miesięcy, a tylko 5415 było zarejestrowanych w tym roku po raz pierwszy. Pozostali rejestrowali się po raz kolejny, co wskazuje, że dostępne usługi i instrumenty rynku pracy były wobec nich niewystarczające. Wynikało to głównie z niechęci pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, braku faktycznego zainteresowania podjęciem zatrudnienia przez część tych osób, ale także z braku spójnej polityki rynku pracy. Kontrola NIK wykazała też, że urzędy pracy nierzetelnie realizowały zadania w zakresie polityki rynku pracy, w szczególności wobec osób niepełnosprawnych. Planując realizację tych zadań, nie stawiały sobie konkretnych celów, a ich działania w dużej mierze miały charakter doraźny.

Według danych GUS¹⁷⁹ w Polsce na koniec 2020 r. liczba osób bezrobotnych wyniosła 1 046,4 tys., a biernych zawodowo – 13 170 tys. W 2020 r. w ubóstwie skrajnym¹⁸⁰ żyło około 5% osób, a w ubóstwie relatywnym¹⁸¹ około 9% społeczeństwa. Problem ubóstwa pozostaje w ścisłym związku z wykluczeniem społecznym, które generuje obniżenie chęci i możliwości angażowania się w życie społeczno-gospodarcze wspólnoty. NIK skontrolowała **wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej**¹⁸². Wyniki kontroli wykazują, że pomoc w formie dotacji oraz wsparcia pomostowego udzielana przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej na tworzenie nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym przyczyniła się do tworzenia nowych stanowisk pracy, jednak brak było trwałości zatrudnienia osób objętych wsparciem. Wiązało się to z bardzo wysoką rotacją pracowników. W 10 PS objętych kontrolą dochodziło do licznych zmian kadrowych (od jednej do 12), co świadczy o niedopasowaniu tych stanowisk do potrzeb osób na nich zatrudnionych, a także o niewłaściwych działaniach reintegracyjnych. Dlatego też konieczna jest poprawa jakości świadczenia tych usług, które powinny bardziej oddziaływać na proces zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nie monitorowano również w wystarczającym stopniu trwałości zatrudnienia, koncentrując się głównie na dalszym funkcjonowaniu utworzonych miejsc pracy.

¹⁷⁸ Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy (P/21/043/KPS).

¹⁷⁹ <https://stat.gov.pl/obszary--tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/informacja-o-ryнку-pracy-w-pierwszym-kwartale-2021-roku-dane-wstepne,12,46.html>

¹⁸⁰ Odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymywanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy niż minimum egzystencji, poniżej którego następuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka.

¹⁸¹ Odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymywanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy niż granica ubóstwa relatywnego przyjęta na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków ustalonych na poziomie wszystkich gospodarstw domowych z uwzględnieniem tzw. oryginalnej skali ekwiwalentności OECD.

¹⁸² Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej (P/21/046/KPS).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. opóźnień w podpisywaniu umów, przekazywaniu zaliczek oraz długotrwałej weryfikacji końcowych wniosków o płatność. NIK miała również zastrzeżenia co do szkolenia i podwyższania kompetencji kadr, a także zatrudniania osób na podstawie umów o pracę niezgodnie z umowami i biznesplanami, co mogło mieć wpływ na niską trwałość zatrudnienia.

W latach 2018–2019 zmniejszyła się liczba pozytywnych orzeczeń w zakresie rehabilitacji leczniczej oraz liczba osób, które odbyły rehabilitację. **Rehabilitacja lecznicza, prowadzona przez ZUS w ramach prewencji rentowej**¹⁸³, może być skutecznym narzędziem umożliwiającym powrót na rynek pracy lub utrzymanie się na nim, pod warunkiem skutecznego i właściwego jej wdrożenia. NIK sprawdziła, czy rehabilitacja lecznicza realizowana w ramach prewencji rentowej ZUS umożliwiała powrót do pracy osobom zagrożonym powstaniem długotrwałej niezdolności do pracy lub pobierającym renty. Na realizację zawartych umów na usługi rehabilitacyjne ZUS wydatkował w latach 2018–2019 ponad 405 mln złotych.

Zbyt długie oczekiwanie pacjentów na rozpoczęcie rehabilitacji zmniejsza jej skuteczność, szczególnie w grupie osób pobierających rentę okresową z tytułu czasowej niezdolności do pracy. Z ustaleń kontroli wynika, że z powodów organizacyjnych, głównie niewystarczającej liczby lekarzy orzeczników, a także braku odpowiedniej liczby podmiotów realizujących rehabilitację, ZUS nie mógł wywiązać się rzetelnie ze swoich zadań. W dodatku Zakład stosował nieprecyzyjne sposoby szacowania efektywności rehabilitacji, tym samym uzyskane wyniki nie dostarczały rzetelnych danych na temat skuteczności prewencji rentowej.

W większości przypadków kluczowy dla prawidłowego przebiegu rehabilitacji jest krótki okres oczekiwania na jej rozpoczęcie. Tymczasem w latach 2017–2019 pacjenci czekali na pierwsze zabiegi, od momentu złożenia wniosku licząc, średnio aż 110 dni. Wydłużenie okresu oczekiwania nastąpiło w dziewięciu z 11 realizowanych profili leczniczych. W ocenie NIK tak długi okres oczekiwania może powodować pogorszenie stanu zdrowia oraz potrzebę zastosowania dodatkowego leczenia, a w konsekwencji opóźnić proces odzyskania zdolności do pracy przez osoby wymagające rehabilitacji.

Bardzo ważnym problemem jest wciąż niewystarczająca liczba lekarzy orzeczników oraz lekarzy orzeczników – członków komisji lekarskich. ZUS, mimo podejmowanych działań, nie zdołał rozwiązać tego problemu. W latach 2018–2019 nieobsadzonych pozostawało odpowiednio 13,4% i 24,6% etatów. Konsekwencją tego była m.in. konieczność znacznego skrócenia czasu na wydawanie orzeczeń, często bez bezpośredniego badania.

NIK – na podstawie wyników kontroli – stwierdziła konieczność przyspieszenia prac nad ostateczną wersją projektu nowej ustawy, która winna w sposób spójny z obowiązującymi regulacjami prawnymi określić sposób funkcjonowania obecnych systemów orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy.

Problematyką kształtowania warunków pracy zgodnie z psychofizycznymi możliwościami człowieka zajmuje się Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. Stan bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce wciąż nie dorównuje osiągniętemu w wielu krajach Unii Europejskiej. NIK skontrolowała **działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizację Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy**¹⁸⁴.

Zadania realizowane w latach 2017–2019 przez CIOP-PIB prowadziły do powstania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w kształtowaniu warunków pracy, głównie za sprawą realizacji Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, który dominował w działalności Instytutu. Jednak ich realizacja nie zawsze przebiegała prawidłowo i efektywnie. Pomiar i weryfikacja osiągniętych efektów Programu funkcjonowały w ograniczonym zakresie. Ustalenie, w jakim stopniu efektywnie były realizowane projekty w ramach Programu, uniemożliwił brak zbiorczych informacji dotyczących osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania, mających decydujący wpływ na osiągnięcie celu głównego. Niezadawalające były także działania związane z komercjalizacją wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

¹⁸³ Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej (P/20/040/KPS).

¹⁸⁴ Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy (P/20/039/KPS).

W ocenie NIK obecny system pełnego finansowania przez ministra właściwego ds. pracy i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zadań/projektów w ramach Programu nie stwarza możliwości egzekwowania od wykonawców projektów wywiązywania się z deklaracji wdrożenia uzyskanych wyników określonych w kartach projektów. Jednostki naukowe nie są rozliczane z wykonania realizowanych działań w powiązaniu z faktycznie uzyskanymi wskaźnikami rezultatu i oddziaływania. Krytycznie należy ocenić nadzór ministra właściwego ds. pracy, odpowiedzialnego za wdrożenie wyników. Zainteresowanie Ministra Programem kończyło się z chwilą wydatkowania środków i opracowania produktów. Minister nie określił zadań Koordynatora Programu, co uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIOP-PIB zadań. Pomimo że Program Wieloletni realizowany jest od 2008 r., Minister nie określił sposobu monitorowania celów Programu Wieloletniego w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania.

Wydatkowanie ogółem 404 mln zł na realizację kolejnych etapów Programu Wieloletniego (2008–2019), bez sprawowania właściwego nadzoru nad Programem i nad wdrażaniem jego wyników, stwarza wysokie ryzyko wykorzystania tych środków w sposób pozostający w sprzeczności z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki poniesione ze środków publicznych powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Wspieraniem kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników zajmuje się Krajowy Fundusz Szkoleniowy, utworzony w 2014 r. na podstawie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw¹⁸⁵. Utworzenie Funduszu wiązało się m.in. z koniecznością realizacji założeń strategii „Europa 2020”¹⁸⁶ w zakresie budowania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób o niskich lub niedostosowanych do potrzeb rynku pracy kompetencjach¹⁸⁷.

Funkcjonowaniu Krajowego Funduszu Szkoleniowego¹⁸⁸ towarzyszyły wątpliwości w zakresie stosowania regulacji prawnych, które podnosili zarówno beneficjenci Funduszu, jak i jego poszczególni dysponenti. Natomiast prace nad zmianą uregulowań w zakresie działania KFS, w związku z projektem ustawy o rynku pracy z 2018 r., nie doprowadziły do ich wejścia w życie. Powyższe okoliczności uzasadniały podjęcie przez NIK kontroli tego zagadnienia. Największe środki Funduszu przekazano pracodawcom na priorytety odnoszące się do lokalnego rynku pracy.

Kontrola wykazała, że przyjęte założenia funkcjonowania i działalność KFS przyczyniły się, poprzez dofinansowanie kształcenia ustawicznego, do zwiększenia kompetencji ponad 212 tysięcy pracowników i pracodawców. Środki tego Funduszu w kwocie 484,8 mln zł zostały rozdysponowane i wykorzystane w sposób na ogół prawidłowy.

Natomiast w ramach kontroli **gospodarowania majątkiem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników**¹⁸⁹, NIK sprawdziła, czy w ramach Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników efektywnie wykorzystywano posiadany majątek. Kontrola wykazała, że Fundusz Składkowy gromadził coraz większy majątek, ale nie wykorzystywał go efektywnie. Fundusz mógł lokować wolne środki tylko na lokatach bankowych oraz w obligacje skarbu państwa i w ten sposób inwestowano większość środków. Odsetki z tego tytułu wyniosły w latach 2017–2020 łącznie 32 115,8 tys. zł. W tym okresie nadwyżka składek ubezpieczeniowych nad świadczeniami wyniosła 711 910,4 tys. zł i było to jedyne istotne źródło zwiększenia kapitałów własnych o 244 946,2 tys. zł, z 635 909,9 tys. zł na początku 2017 r. do 880 856,1 tys. zł na koniec 2020 r. Przy zakupach inwestycyjnych oraz udzielaniu dotacji nie przestrzegano obowiązku ponoszenia wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego

¹⁸⁵ Dz. U. poz. 598, ze zm.

¹⁸⁶ „Europa 2020” to strategia wzrostu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej do roku 2020. Strategia zakładała m.in. wspieranie gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Wśród celów strategii wymienić można zatrudnienie na poziomie 75 proc. wśród osób w wieku 20–64 lat oraz osiągnięcie wskaźnika co najmniej 40 proc. osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie (zob. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/strategia-europa-2020>; dostęp: 8 stycznia 2021 r.).

¹⁸⁷ Druk sejmowy nr 1949, Sejm RP VII kadencji.

¹⁸⁸ Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (P/21/101/LWR).

¹⁸⁹ Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (P/21/045/KPS).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Naruszało to przepisy ustawy o finansach publicznych¹⁹⁰ oraz zapisy statutowe¹⁹¹. Za środki FSUSR, z naruszeniem Konstytucji RP¹⁹², nabyto udziały w Pocztowym Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych za 27 000 tys. zł oraz nieruchomości w Supraślu na Podlasiu za 8 999,6 tys. zł. Zwiększyło to stan już posiadanych udziałów i nieruchomości, zakupionych wcześniej, również z naruszeniem przepisów prawa. Zakupione udziały nie przynosiły dochodu, a wynajem nieruchomości był przedmiotem działalności gospodarczej, która w latach 2017–2020 wygenerowała 8 227,2 tys. zł strat. W działalności tej FSUSR nie kierował się rachunkiem ekonomicznym.

W latach 2017–2020 z FSUSR udzielono 102 782,8 tys. zł dotacji na zadania zlecone. Były to największe wydatki poza świadczeniami ubezpieczeniowymi i odpisami na Fundusz Administracyjny przeznaczony na finansowanie kosztów obsługi ubezpieczenia. Przed 2019 r. udzielanie dotacji na zadania zlecone nie miało właściwej podstawy prawnej. Tylko w latach 2017–2018 udzielono takich dotacji na sumę 49 692,1 tys. zł. Po wprowadzeniu art. 77a do ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników dopuszczono możliwość udzielania dotacji. Pomimo to wystąpiły przypadki naruszania także tych przepisów. W 2019 r. FSUSR przyznał 1 997 tys. zł dotacji na program zdrowotny, którego nie miał prawa powoływać. Przekazano z tego tytułu 998,5 tys. zł. Zarząd FSURS w sposób uznaniowy ustalał wysokość przyznanej dotacji, zaś cele zleczanych zadań nie były określone w sposób, który pozwoliłby sprawdzić stopień ich osiągnięcia.

W wielu dziedzinach gospodarki obserwowany jest poważny niedostatek pracowników, co z czasem może stać się trwałą barierą wzrostu gospodarczego. Coraz częściej wskazuje się na potrzebę zatrudniania pracowników z zagranicy. Dotyczy to nie tylko pracowników fizycznych, ale również zawodów medycznych. NIK skontrolowała **uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE**¹⁹³. Według raportu OECD z 2019 r.¹⁹⁴, Polska nie jest atrakcyjna dla „utalentowanych” cudzoziemców, do których zaliczono wykwalifikowanych pracowników z wyższym wykształceniem, studentów/doktorantów i zagranicznych przedsiębiorców¹⁹⁵. W Polsce nie opracowano kompleksowego i spójnego systemu uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE, który sprzyjałby pozyskiwaniu wykwalifikowanych pracowników. Funkcjonujące rozwiązania okazały się niewystarczające, nie tylko dla poprawy sytuacji na rynku pracy, ale też dla zahamowania niekorzystnych trendów na tym rynku i w konsekwencji ograniczały, zwłaszcza w perspektywie długofalowej, napływ cudzoziemców do pracy w zawodach pożądanym dla gospodarki. Podejmowano jednak próby stworzenia projektu ustawy zakładającego rozszerzenie na obywateli państw trzecich zakresu podmiotowego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych, obowiązującego wobec obywateli UE. Odstąpiono od prac nad tym projektem ze względu na dwukrotną negatywną rekomendację szefa Centrum Analiz Strategicznych.

Informacje o cudzoziemcach gromadzone były w wielu niezintegrowanych rejestrach publicznych i bazach danych, co istotnie ograniczało ich funkcjonalność, utrudniając dokonywanie wielopłaszczyznowych analiz, monitorowanie zjawiska migracji oraz efektywne planowanie zadań wspierających cudzoziemców. W kontrolowanych ministerstwach¹⁹⁶, z wyjątkiem Ministerstwa Zdrowia, nie dysponowano informacjami o liczbie cudzoziemców zatrudnionych w poszczególnych branżach i zawodach oraz o ich wykształceniu. Zauważono też, że proces nostryfikacji dyplomów na skontrolowanych uniwersytetach medycznych dla części cudzoziemców stanowił pierwszą, a zarazem najtrudniejszą, niejednokrotnie wręcz niemożliwą do pokonania barierę w procesie uznawania kwalifikacji. Zasadniczym problemem były nie tylko nierówności w systemach kształcenia poszcze-

¹⁹⁰ Art. 44 ust. 3 pkt 1.

¹⁹¹ § 4 ust. 3 Statutu FSUSR.

¹⁹² Art. 216 ust. 2.

¹⁹³ Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE (P/20/077/LPO).

¹⁹⁴ Patrz: <http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-19.pdf>

¹⁹⁵ Wśród 35 państw poddanych analizie Polska zajmuje 27 miejsce w zakresie atrakcyjności dla studentów i zagranicznych przedsiębiorców i 31 miejsce w zakresie atrakcyjności dla pracowników z wyższym wykształceniem.

¹⁹⁶ Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W toku kontroli, 7 października 2020 r. ze skutkiem od 6 października 2020 r. utworzone zostało Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, poprzez włączenie do Ministerstwa Rozwoju (obsługującego sprawy działów budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka oraz turystyka) działu praca z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obsługującego dotychczas sprawy tego działu (por. Dz. U. z 2020, poz. 1736).

gólnych państw, ale przede wszystkim regulacje przyjęte na uczelniach, często sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Prowadzona przez samorzady zawodowe lekarzy oraz pielęgniarek i położnych działalność sprzyjała pozyskiwaniu przez cudzoziemców niezbędnych informacji. W przypadku samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych procedura uzyskania prawa wykonywania zawodu przez cudzoziemców spoza UE nie zawsze była jasna i przejrzysta, a wymogi dotyczące katalogu niezbędnych dokumentów – jednolite w skali kraju.

W urzędach wojewódzkich również nie dysponowano systemową i kompleksową wiedzą o potencjale cudzoziemców zatrudnionych na regionalnym rynku pracy oraz analizami i raportami w tym zakresie, co nie służyło pełnemu rozpoznaniu, monitorowaniu i prognozowaniu sytuacji cudzoziemców w regionie, a także proponowaniu korzystniejszych rozwiązań, tak dla tych, jak i innych uczestników rynku pracy. W konsekwencji nie sprzyjało to m.in. sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań w zakresie polityki rynku pracy, określaniu kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz optymalnej realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, oferujących im m.in. pomoc prawną, zawodową, językową i adaptacyjną.



5

Troska o środowisko i klimat

Kontrole przeprowadzone w działach administracji rządowej środowisko i klimat ogniskowały się w 2021 r. wokół najważniejszych zagadnień związanych z gospodarką odpadami, ściekami, rekultywacją zdegradowanych gruntów.

Problematyka środowiska i klimatu od lat jest przedmiotem szczególnego zainteresowania NIK. Oceniając prawidłowość podejmowanych przez gminy działań, mających na celu identyfikację nielegalnych wysypisk odpadów oraz nadzór nad ich usuwaniem, NIK stwierdziła, że do powstawania dzikich wysypisk mogło przyczynić się nieobjęcie nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych. Jednym z procesów przetwarzania odpadów jest ich wykorzystanie do rekultywacji gruntów. W tym obszarze NIK zwróciła uwagę, że nie wszystkie rodzaje odpadów mogą być w ten sposób przetwarzane. Dotyczy to w szczególności odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz odpadów mogących spowodować szkody w środowisku. Z punktu widzenia troski o środowisko istotny jest skuteczny nadzór w tej sferze.

Problem nadzoru pojawił się także w kontroli realizacji i eksploatacji układu przesyłowego ścieków do warszawskiej oczyszczalni ścieków Czajka. NIK wniosowała do Prezydenta m.st. Warszawy i Prezesa Zarządu MPWiK o stworzenie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli w celu zapewnienia ciągłego i bezpiecznego dla środowiska przesyłu ścieków z części lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni.

Opadem jest także niewykorzystana żywność. Mając na uwadze istotność problematyki marnowania żywności w wymiarze ekonomicznym, ekologicznym i etycznym, NIK, na podstawie wyników kontroli dotyczącej przeciwdziałania marnotrawieniu żywności, wniosła o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań ponad resortowych w celu stworzenia kompleksowego i efektywnego systemu monitorowania oraz zapobiegania marnowaniu żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, w szczególności poprzez podjęcie niezbędnych do realizacji ww. celów działań legislacyjnych, we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

Podobnie do lat ubiegłych, w kontrolach dotyczących środowiska przeprowadzonych w 2021 r. NIK stwierdziła problemy nieefektywnego nadzoru i zwróciła uwagę na potrzebę utworzenia lub poprawy istniejącego monitoringu procesów. W kontrolowanych obszarach występowały także nieprawidłowości związane z rzetelną ewidencją i rozeznaniem sytuacji.

W sprawozdawanym okresie NIK zrealizowała następujące tematy kontroli:

1. *Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych (P/20/046/KSI)*
2. *Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego (P/21/083/LOP)*
3. *Realizacja przez gminy województwa łódzkiego zadań z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych i przyłączaniem posesji do sieci kanalizacji sanitarnej (I/21/003/LLO)*
4. *Projektowanie, budowa i eksploatacja kolektora podziemnego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków komunalnych Czajka" (I/19/001/KSI)¹⁹⁷*
5. *Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (P/21/080/LOL)*
6. *Identyfikacja i likwidacja dzikich wysypisk odpadów w województwie łódzkim (I/21/002/LLO)*
7. *Prawidłowość wydawania przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego decyzji w zakresie zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów (I/21/003/LOL)*
8. *Przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności (P/21/085/LPO)*
9. *Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego (P/21/025/KIN)*
10. *Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (P/20/089/LZG)*

¹⁹⁷ Rozpoczęta w 2019 r. kontrola z uwagi na konieczność uzyskania opinii biegłych oraz proces rozpatrywania zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień pokontrolnych przez kierowników kontrolowanych jednostek, zakończyła się w 2021 r. Informacja o wynikach kontroli została zatwierdzona w I kwartale 2022 r.

5.1. Środowisko. Klimat

Dyrektywa 91/271/EWG nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia, aby wszystkie aglomeracje były wyposażone w system zbierania ścieków komunalnych oraz aby ścieki te przed odprowadzeniem były poddane oczyszczaniu, głównie w procesie biologicznego oczyszczania z wtórnym osadzeniem lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu. Podstawowym instrumentem mającym zapewnić wdrożenie postanowień dyrektywy 91/271/EWG jest Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). W związku z tym NIK zbadała, czy **działania organów administracji publicznej i podległych im podmiotów zapewniają kompleksowe zbieranie ścieków komunalnych i prawidłowe ich oczyszczanie**¹⁹⁸.

Ocena skontrolowanej działalności jest negatywna. Na poziomie krajowym nie zapewniono prawidłowego planowania i monitorowania zadań w zakresie gospodarki ściekowej, a także skutecznego wdrożenia wymogów w tym zakresie, zawartych w przepisach krajowych i europejskich. Z kolei na poziomie samorządów gminnych nie zapewniono prawidłowego zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych, a także nie sprawowano nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi lub sprawowano go w sposób niewystarczający. Przyczyną takiego stanu były błędy i zaniechania ze strony kontrolowanych jednostek, a także niewystarczające regulacje prawne.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie zapewnił właściwej i terminowej realizacji postanowień Traktatu Akcesyjnego w zakresie wdrożenia do końca 2015 r. na obszarze wszystkich aglomeracji przepisów Unii Europejskiej – związanych z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych. W efekcie KE wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie prawidłowości wdrażania dyrektywy 91/271/EWG, co w konsekwencji, według szacunku Ministerstwa Infrastruktury, może spowodować nałożenie na Polskę przez TSUE kar finansowych sięgających niemal 6 mld euro.

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, Prezesa PGW Wody Polskie, a wcześniej Prezesa KZGW, związane z przygotowaniem kolejnych aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) wpłynęły negatywnie na prawidłowość wdrażania dyrektywy 91/271/EWG. Założenia przyjęte na etapie przygotowania projektów: piątej i szóstej aktualizacji KPOŚK nie zagwarantowały ujęcia w nich wszystkich wyznaczonych aglomeracji powyżej 2000 RLM, a ponadto określono w nich warunki wyposażenia aglomeracji w sieć kanalizacyjną niezgodne z praktyką KE potwierdzoną orzecznictwem TSUE. Również negatywnie NIK ocenia stopień realizacji inwestycji w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków w aglomeracjach objętych kontrolą. Aż w 31 z 44 zbadanych aglomeracji przewidywano nieterminowe zakończenie realizacji przedsięwzięć ujętych w piątej aktualizacji KPOŚK. Ponadto tylko w 4 z 44 skontrolowanych aglomeracji spełniono wszystkie warunki zgodności z dyrektywą 91/271/EWG.

Negatywnie zostało ocenione przez NIK sprawowanie przez organy wykonawcze skontrolowanych gmin, nadzoru nad gospodarką ściekową. Ocena ta wynika: z niedysponowania przez organy gmin informacją lub dysponowania niepełną informacją, o sposobie postępowania przez mieszkańców z nieczystościami ciekłymi, z nieprowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, lub prowadzenia jej w sposób nierzetelny, z nieprowadzenia kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i usuwania osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków lub prowadzenia jej w niewystarczającym zakresie, z niedysponowania kompletnymi danymi dotyczącymi nieruchomości, które powinny być podłączone do sieci kanalizacyjnej i nieegzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Brak prawidłowego nadzoru we wskazanym zakresie skutkowało niskim poziomem zbierania nieczystości ciekłych z terenów nieskanalizowanych, gdzie w przypadku 2/3 gmin nie zapewniono zbierania z tych terenów nawet połowy powstających nieczystości ciekłych. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych ze środków krajowych i zagranicznych nie zapewniło realizacji wszystkich planowanych zadań w zakresie gospodarki ściekowej. Niezapewnienie środków finansowych na przedmiotowe zadania w części gmin skutkowało ich nierealizowaniem bądź ograniczaniem zakresu wymaganych inwestycji.

¹⁹⁸ Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych (P/20/046/KSI).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działające w skontrolowanych gminach na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązków w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz postępowania z komunalnymi osadami ściekowymi.

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności działań w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych, NIK wnioskuje do Ministra Infrastruktury m.in. o podjęcie działań w celu wprowadzania zmian w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegających m.in. na wprowadzeniu delegacji dla ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w zakresie określenia wymaganego zakresu danych niezbędnych dla realizacji celów prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Prezes PGW Wody Polskie został we wnioskach pokontrolnych zobowiązany m.in. do zapewnienia skutecznej weryfikacji danych podawanych w sprawozdaniach jednostkowych z realizacji KPOŚK za dany rok, składanych przez gminy wiodące, oraz monitorowania stanu gospodarki ściekowej na terenach nieobjętych KPOŚK i podejmowania działań sprzyjających prawidłowemu zbieraniu i oczyszczaniu ścieków z tych terenów. Zaś Prezes Zarządu NFOŚiGW oraz prezesi zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej powinni m.in. rozważyć możliwości zwiększenia poziomu dofinansowania zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenach objętych KPOŚK w formie bezzwrotnej.

NIK zbadała również, czy organy wykonawcze **gmin prawidłowo realizowały wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku zadania przeciwdziałające wprowadzaniu nieoczyszczonych nieczystości ciekłych do wód lub gleby**¹⁹⁹. W organizacji wszystkich objętych kontrolą urzędów uwzględnione zostały zadania w zakresie gospodarki ściekowej. Jednak sposób ich realizacji nie zapewnił skutecznego egzekwowania od właścicieli nieruchomości, które nie zostały podłączone do sieci kanalizacyjnej, prawidłowego postępowania z nieczystościami ciekłymi. Tylko niewielka część ścieków bytowych była gromadzona w zbiornikach bezodpływowych, a następnie odbierana taborem asenizacyjnym (6%) lub oczyszczana w przydomowych instalacjach (również 6%). Powyższe wskazuje na powszechność zjawiska nielegalnego pozbywania się przez mieszkańców ścieków ze swoich posesji. Dane zamieszczone w ewidencjach zbiorników bezodpływowych większości skontrolowanych gmin nie umożliwiały realizacji celu ich prowadzenia, tj. kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników. Ewidencje te nie były też kompletne. Świadczą o tym stwierdzone nieprawidłowości, w tym dotyczące nierzetelnego prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych, zaniechania kontroli umów dotyczących wywozu ścieków bytowych oraz organizowania zastępczego wywozu takich ścieków, a także braku rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji obowiązków przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

We wnioskach pokontrolnych do Ministra Infrastruktury NIK wskazywała, że mając na uwadze obecnie obowiązujący katalog administracyjnych kar pieniężnych, którym podlegają podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, Minister powinien podjąć działania legislacyjne zmierzające do objęcia odpowiedzialnością prawną przedsiębiorców prowadzących opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za niezłożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ust. 1 w terminie wskazanym w art. 9o ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W aktualnym stanie prawnym brak jest bowiem możliwości przymuszenia podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych do złożenia sprawozdań. W sposób istotny różnicuje to sytuację prawną takich podmiotów od sytuacji prawnej podmiotów, które przekażą wymagane sprawozdania po terminie lub przedstawią w nich nierzetelne dane – w takich bowiem przypadkach właściwy organ nakłada administracyjną karę pieniężną, natomiast w sytuacji zaniechania złożenia wymaganego sprawozdania, brak jest możliwości nałożenia takiej kary w oparciu o przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹⁹⁹ Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego (P/21/083/LOP).

Ponadto w osobnej kontroli NIK zbadała, jak gminy na terenie **województwa łódzkiego realizują zadania z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych i przyłączeniem posesji do sieci kanalizacji sanitarnej**²⁰⁰. Ustalono, że w latach 2019–2021 gminy w sposób nieprawidłowy i nieskuteczny wykonywały zadania z zakresu gospodarki ściekowej. W czterech z 15 kontrolowanych gmin stwierdzono niewystarczające przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie gospodarki ściekowej. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości częściowo wynikały z niezapewnienia prawidłowej organizacji Urzędu, niepełnego przypisania i nienależytego wykonywania obowiązków z zakresu gospodarki ściekowej realizowanych w gminach lub też braku zainteresowania władarzy gmin tematyką gospodarki ściekowej.

W 12 przypadkach gminy nie podejmowały w stosunku do właścicieli nieruchomości, którzy gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, żadnych działań w zakresie sprawdzania prawidłowości realizacji obowiązku opróżniania tych zbiorników. Nie kontrolowano też zawierania umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, jak również dowodów uiszczenia opłat za usługi związane z ich opróżnianiem lub innych dowodów wskazujących wykonanie tego obowiązku. W konsekwencji braku ww. działań gminy nie organizowały również opróżniania zbiorników bezodpływowych (w formie wykonania zastępczego). Zaniechania kontroli obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych skutkowało zwiększeniem ryzyka, nieujawniania przypadków pozbywania się gromadzonych nieczystości w sposób negatywnie wpływający na środowisko.

Gminy nie kontrolowały częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych głównie z uwagi na brak wiedzy o ilości takich zbiorników na ich terenie. Kontrolerzy stwierdzili brak rzetelności prowadzonej przez gminy ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków lub brak możliwości zweryfikowania rzetelności jej prowadzenia. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku wszystkich 15 gmin objętych kontrolą.

Nie był realizowany w sposób należyty nadzór nad prawidłowością składanych przez przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, sprawozdań kwartalnych z realizowanej działalności oraz wywiązywania się z obowiązków określonych w wydanych im zezwoleniach.

Gospodarka ściekowa w miejscach, gdzie istnieje taka możliwość powinna być realizowana systemem kanalizacji sanitarnej. Fakt istnienia kanalizacji powinien skutkować podłączeniem nieruchomości, także tych wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, do zbiorczej sieci kanalizacyjnej. W celu realizacji tego obowiązku, jedynie w dwóch gminach podjęto właściwe działania zmierzające do podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej wszystkich możliwych nieruchomości. W pierwszej z gmin w przypadku braku podłączenia do sieci kanalizacyjnej wszczynano postępowania administracyjne zmierzające do wyegzekwowania obowiązku podłączenia i prowadzono je bez zbędnej zwłoki, co w konsekwencji, przyniosło zamierzony efekt. W drugiej gminie do kanalizacji sanitarnej przyłączono wszystkie nieruchomości. W jednej gminie objętej kontrolą, nie było sieci kanalizacji sanitarnej. Natomiast w pozostałych 12 gminach nie podłączono do kanalizacji wszystkich zobowiązanych do tego nieruchomości. W wyniku zaniechań – gminy nie identyfikowały nieruchomości, które powinny zostać podłączone do sieci, a w przypadku identyfikacji takich przypadków wójtowie nie wszczynali postępowań administracyjnych w celu przymuszenia właścicieli nieruchomości do ich skanalizowania.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, NIK wnioskowała m.in. o: zidentyfikowanie wszystkich nieruchomości, których właściciele nie wykonali obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych i następnie zaktualizowanie gminnej ewidencji. NIK wnioskowała także o zidentyfikowanie właścicieli nieruchomości nieposiadających umów korzystania z usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, dowodów uiszczenia opłat za te usługi lub innych dowodów wskazujących na wykonanie obowiązku opróżniania tych zbiorników. Uznano za konieczną identyfikację wszystkich nieruchomości, których właściciele pomimo obowiązku ustawowego nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej i następnie podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku podłączenia tych nieruchomości do istniejącej kanalizacji sanitarnej.

²⁰⁰ Realizacja przez gminy województwa łódzkiego zadań z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych i przyłączeniem posesji do sieci kanalizacji sanitarnej (I/21/003/LLO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Istotnym zagadnieniem zbadanym przez NIK w ramach kontroli środowiskowych była kontrola **realizacji i eksploatacji układu przesyłowego ścieków do warszawskiej Oczyszczalni Ścieków Komunalnych Czajka (OŚK Czajka)**²⁰¹. Oceniono projektowanie, budowę i eksploatację kolektorów podziemnych transportujących ścieki.

Postępowanie Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A. (MPWiK) nie zapewniło ciągłego i bezpiecznego dla środowiska przesyłu ścieków, w tym wyeliminowania czynników zwiększających ryzyko wystąpienia awarii. Również działania nadzorcze Prezydenta m.st. Warszawy nad ww. zadaniami były niewystarczające w sytuacji, gdy realizowany przez MPWiK projekt wieloletniej modernizacji i rozbudowy infrastruktury wodno-ściekowej w Warszawie, którego częścią była budowa układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, był największym przedsięwzięciem w zakresie ochrony środowiska realizowanym w Europie i dofinansowanym z Funduszu Spójności UE. W szczególności Prezydent m.st. Warszawy:

- nie sprawował skutecznego nadzoru nad prawidłowością postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej inwestycji, przez co nie zapobiegł wydaniu tej decyzji na podstawie niekompletnego wniosku oraz dokumentacji zawierającej rozbieżne dane;
- nie wykorzystał, przed wystąpieniem awarii kolektorów transportujących ścieki do OŚK Czajka, wszystkich możliwych środków nadzoru nad działalnością MPWiK i nie wystąpił do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia kontroli prawidłowości realizacji przez spółkę procesu budowy ww. obiektu. Nie zlecił także służbom Urzędu – na podstawie zawartej z MPWiK umowy oraz na podstawie wydanej decyzji administracyjnej – przeprowadzenia kontroli prawidłowości działań MPWiK wykonywanych na etapach: projektowania oraz eksploatacji układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka.

Pomimo tego, że kontrolowane jednostki dołożyły należytej staranności przy wyborze koncepcji i wariantu przesyłu ścieków z części lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka, a proces uzyskania projektu budowlanego dla planowanego układu przesyłowego (w tym nadzór nad tym procesem ze strony MPWiK) był prawidłowy, nie udało się uniknąć błędów projektowych w postaci rozwiązań zwiększających ryzyko wystąpienia awarii tego układu. NIK zauważyła przy tym, że ich wykrycie wykraczało jednak poza powszechnie przyjęty zakres nadzoru inwestora w procesie projektowania.

W MPWiK nierzetelnie monitorowano budowę przedmiotowego układu przesyłowego pod kątem zgodności z przepisami ustawy – Prawo budowlane, a ustanawiając inspektorów nadzoru inwestorskiego i Inżyniera Kontraktu, nierzetelnie nadzorowano realizację przez nich zadań. W efekcie, podczas realizacji układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka wprowadzone zostały zmiany wykonawcze względem projektu budowlanego. W ocenie powołanych przez NIK biegłych zmiany te stworzyły warunki, które najprawdopodobniej doprowadziły do pierwszej awarii i jej znaczącego zasięgu. NIK oceniła negatywnie podejmowane w MPWiK działania związane z odbiorem kolektorów transportujących ścieki do OŚK Czajka. W spółce w sposób niedostateczny analizowano dokumentację stworzoną w ramach budowy oraz nierzetelnie zweryfikowano raport końcowy Inżyniera Kontraktu.

Działania podejmowane w MPWiK w celu zapewnienia prawidłowej i bezpiecznej eksploatacji kolektorów transportujących ścieki do OŚK Czajka były niewystarczające, gdyż nie pozwalały na ocenę stanu faktycznego rurociągów w tunelu pod Wisłą. Na negatywną ocenę zasługują działania MPWiK w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób znajdujących się w układzie przesyłowym pod Wisłą w czasie zarówno pierwszej awarii, jak i drugiej awarii, a także w okresie poprzedzającym drugą awarię. W ten sam sposób należy ocenić niestosowanie się do obowiązujących przepisów w zakresie bezpieczeństwa w tunelu pod Wisłą – skutkujące narażeniem zdrowia lub życia ludzi tam przebywających.

Natomiast NIK pozytywnie oceniła podjęte w MPWiK i Urzędzie m.st. Warszawy działania w celu ustalenia przyczyn pierwszej awarii, a także postępowanie w celu ograniczenia jej skutków dla środowiska.

Niezależnie od wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, w związku z wynikami kontroli NIK wnioskowała do Prezydenta m.st. Warszawy i Prezesa Zarządu MPWiK o zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli w celu zapewnienia ciągłego i bezpiecznego dla środowiska przesyłu ścieków z części lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka.

²⁰¹ Projektowanie, budowa i eksploatacja kolektora podziemnego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków komunalnych Czajka (I/19/001/KSI).

Kolejną kontrolą z zakresu ochrony środowiska przeprowadzoną przez NIK była kontrola wykorzystania **odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej**²⁰². NIK ustaliła, że skontrolowane organy administracji publicznej wydające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji nie zapewniły w latach 2016–2021 (I kwartał) prawidłowego, tj. zgodnego z obowiązującymi przepisami i warunkami określonymi w zezwoleniach, wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów i wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. Objęci kontrolą marszałkowie i starostowie nie sprawowali należytego nadzoru nad prawidłową realizacją wydanych zezwoleń. Ograniczali się bowiem do analiz niektórych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach sporządzanych przez podmioty, którym wydano zezwolenia. Nie wykorzystywano natomiast możliwości przeprowadzania z urzędu kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Dopiero po otrzymaniu od innych organów lub osób fizycznych informacji o potencjalnych nieprawidłowościach przeprowadzali kontrole podmiotów wykorzystujących odpady do rekultywacji. Na potrzebę zwiększenia nadzoru w zakresie prawidłowego przetwarzania odpadów w celu rekultywacji wskazuje fakt, że ponad 80% kontroli prowadzonych przez marszałków i starostów wykazało nieprawidłowości polegające m.in. na wykorzystywaniu odpadów nieobjętych zezwoleniem oraz nierzetelnym prowadzeniu ewidencji odpadów. Także kontrole przeprowadzone na zlecenie NIK przez marszałków i starostów ujawniły nieprawidłowości w ww. zakresie u 18 z 28 skontrolowanych podmiotów.

Marszałkowie w ograniczonym zakresie pozyskiwali dane o masie i rodzaju odpadów wykorzystanych do rekultywacji gruntów. Wynikało to m.in. z braku uregulowań prawnych zobowiązujących do sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania odpadami przez podmioty, które posiadały zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, a nie przetwarzały ich w danym roku, jak również braku przepisów umożliwiających skuteczne egzekwowanie od zobowiązanych podmiotów złożenia w ustawowym terminie ww. sprawozdań. Utrudniona była także analiza danych o masie i rodzaju odpadów zawartych w systemie informatycznym BDO (Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami) administrowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska. Spowodowane to było brakiem możliwości ich automatycznego agregowania w tym systemie i porównywania z danymi wynikającymi z wydanych zezwoleń. Kontrola NIK wykazała także nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez marszałków i starostów postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Skontrolowani marszałkowie i starostowie w ogóle nie podejmowali działań w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych u podmiotów przetwarzających odpady lub działania takie podejmowali opieszale, skutkiem czego stawały się one bezprzedmiotowe z powodu wygaśnięcia decyzji lub zakończenia rekultywacji wyrobiska. Organy te nieskutecznie egzekwowały również usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli podmiotów przetwarzających odpady.

Jednym z rezultatów kontroli jest wniosek NIK skierowany do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach m.in. obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami również przez podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, które w danym roku nie prowadziły takiej działalności. Umożliwi to organom odpowiedzialnym za ochronę środowiska pozyskanie istotnych informacji niezbędnych do sprawowania skutecznego nadzoru nad przetwarzaniem odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów. Wnioskowano także o wprowadzenie uregulowań prawnych umożliwiających marszałkom województw egzekwowanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami od podmiotów niewywiązujących się z obowiązku ich składania w ustawowym terminie.

Ponadto, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem odpadów do rekultywacji gruntów, wskazane jest podjęcie działań umożliwiających w systemie informatycznym BDO automatyczne agregowanie i porównywanie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, z danymi wynikającymi z wydanych zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

²⁰² Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (P/21/080/LOL).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Obecnie w BDO istnieje możliwość zamieszczania zezwoleń na przetwarzanie odpadów wyłącznie w formie skanów dokumentów, co m.in. znacznie wydłuża proces weryfikacji ww. sprawozdań.

Istotne znaczenie dla ochrony środowiska ma prawidłowe składowanie odpadów. NIK przyjrzała się jak **w województwie łódzkim przebiega identyfikacja i likwidacja nielegalnych wysypisk odpadów**²⁰³. Przedmiotem kontroli była ocena prawidłowości podejmowanych przez gminy działań mających na celu identyfikację nielegalnych wysypisk odpadów oraz nadzór nad usuwaniem z nich odpadów przez posiadaczy odpadów, a także zastosowanie tzw. wykonania zastępczego, w przypadku braku możliwości wyegzekwowania od osoby zobowiązanej obowiązku usunięcia odpadów. Zbadana została również kwestia podejmowania przez gminy działań w celu zapobiegania powstawaniu nielegalnych wysypisk.

W ocenie NIK działania zapobiegawcze podejmowane przez 10 skontrolowanych gmin okazały się niewystarczające i nie zapobiegły pojawianiu się dzikich wysypisk odpadów. Wprawdzie wszystkie gminy podejmowały akcje informacyjno-edukacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Polegały one głównie na dystrybucji ulotek o zasadach gospodarki odpadami wśród mieszkańców oraz na organizacji konkursów i akcji dotyczących tej tematyki wśród dzieci i młodzieży. Ponadto w trzech skontrolowanych gminach nabyto fotopułapki w celu wykrycia sprawców podrzucania odpadów na terenach gminnych. W okresie objętym kontrolą na terenie dziewięciu skontrolowanych gmin stwierdzono 242 wysypiska, z których 222 zostały zlikwidowane do dnia zakończenia kontroli. Wiele z tych wysypisk było likwidowanych na koszt gmin, które zlecały uprzątnięcie terenów gminnych m.in. swoim jednostkom usług komunalnych. Tylko w jednej gminie dysponowano wiedzą, ile kosztowało faktyczne usunięcie odpadów z tych terenów, pozostałe tłumaczyły brak takiej wiedzy niewyodrębnieniem w budżecie pozycji dot. likwidacji dzikich wysypisk.

Zdaniem NIK do regularnego powstawania dzikich wysypisk mogło przyczyniać się nieobjęcie nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazuje w takich przypadkach prowadzenie organom wykonawczym gmin kontroli właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zakresie posiadania przez nich umów potwierdzających korzystanie z usług podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych oraz dowodów uiszczania opłat za te usługi. Tymczasem cztery gminy takich sprawozdań w ogóle nie prowadziły, w jednej weryfikacje rozpoczęto dopiero w trakcie kontroli NIK. Pozostałe gminy prowadziły przeglądy, nie były one jednak systematyczne, co tłumaczono m.in. nieprowadzeniem ich w 2020 roku ze względu na pandemię COVID-19.

W województwie warmińsko-mazurskim NIK zbadała **prawidłowość wydawania przez Marszałka Województwa decyzji w zakresie zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów**²⁰⁴. W toku kontroli ustalono m.in., że podjęte w Urzędzie Marszałkowskim działania organizacyjne umożliwiły określenie obowiązków i odpowiedzialności w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów oraz kontroli przestrzegania warunków określonych w tych decyzjach. Pozytywnie oceniono współpracę z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska m.in. w zakresie wymiany informacji związanych z wynikami kontroli. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości dotyczące długotrwałego prowadzenia postępowań dotyczących wydania bądź zmiany zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów. Trwały one od 182 do aż 1265 dni, z czego całkowita liczba dni przypadających na czynności ze strony Urzędu wynosiła od 182 do 828 dni. Było to niezgodne z wymogiem określonym w art. 35 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W związku z ustaleniami kontroli wnioskowano do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego o podjęcie działań zapewniających terminowe prowadzenie postępowań dotyczących udzielania zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów. W odpowiedzi na postawiony wniosek Marszałek poinformował o zamiarze zwiększenia zatrudnienia w komórce zajmującej się tymi zagadnieniami.

²⁰³ Identyfikacja i likwidacja dzikich wysypisk odpadów w województwie łódzkim (I/21/002/LLO).

²⁰⁴ Prawidłowość wydawania przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego decyzji w zakresie zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów (I/21/003/LOL).

Z uwagi na fakt, że na świecie każdego roku marnuje się około 1/3 całkowitej ilości wytworzonej żywności, tj. około 1,3 mld ton, co pozwoliłoby wykarmić dwa miliardy ludzi, zaś marnotrawienie żywności²⁰⁵ występuje na skalę, która uzasadnia uznanie tego zjawiska za problem globalny, NIK zdecydowała się na przeprowadzanie kontroli, celem zbadania, jak i czy przeciwdziałamy temu zjawisku.

W Polsce nie stworzono kompleksowego systemu monitorowania i ograniczania marnowania żywności, a obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne są niewystarczające do prawidłowego i w pełni skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku. Uchwalona w 2019 r. ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców w celu przeciwdziałania jej marnowaniu, jednak odnosi się wyłącznie do sklepów wielkopowierzchniowych. W związku z tym, że w świetle ustaleń kontroli NIK i przeprowadzonych badań handel, którego część stanowią markety, odpowiada za jedynie około 7% marnowanej żywności, wprowadzone regulacje nie stwarzają narzędzi do rzetelnego i efektywnego zapobiegania temu problemowi w całym łańcuchu żywnościowym. Ponadto koncentrują się na obowiązkach sprzedawców żywności, pomijając m.in. udział administracji publicznej, w tym samorządów gminnych, w realizacji zadań na rzecz przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Inspekcja Ochrony Środowiska, zobligowana do kontroli przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wywiązała się z nałożonych zadań. Wszyscy kontrolowani wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili zaplanowane na 2020 r. kontrole w wymaganym zakresie, natomiast nieprawidłowości w działaniu tych organów miały charakter jednostkowy. W bankach żywności prawidłowo realizowano zadania finansowane ze środków publicznych, mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności, osiągając przy tym planowane efekty oraz wywiązując się z nałożonych obowiązków.

Problemy prawne i organizacyjne występujące w obszarze przeciwdziałania marnowaniu żywności, sygnalizowane także przez przedstawicieli banków żywności oraz potwierdzone przez GIOŚ, wskazują na konieczność zmian legislacyjnych, w celu umożliwienia systemowego zapobiegania marnowaniu żywności oraz jego negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym. Mając na uwadze istotność problematyki marnowania żywności w wymiarze ekonomicznym, ekologicznym i etycznym, NIK na podstawie wyników przedmiotowej kontroli wniosła o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań ponadresortowych m.in. w celu stworzenia kompleksowego i efektywnego systemu monitorowania oraz zapobiegania marnowaniu żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, w szczególności poprzez podjęcie niezbędnych do realizacji ww. celów działań legislacyjnych, we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

Zagadnieniem z zakresu gospodarki morskiej, o fundamentalnym znaczeniu dla środowiska i klimatu jest **problematyka ratownictwa morskiego**²⁰⁶. Na system ratownictwa morskiego składają się dwie grupy zadań, których celem jest: poszukiwanie i ratowanie życia ludzkiego na morzu oraz zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego. Z ustaleń kontroli wynika, że system ratownictwa morskiego funkcjonował nie w pełni prawidłowo. Zapewniono pełnienie gotowości i prowadzenie akcji poszukiwania i ratowania życia oraz usuwania występujących w tym czasie zanieczyszczeń morza, pomimo nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na te obszary działania służby SAR (z ang.: *Search and Rescue* – poszukiwanie i ratownictwo morskie). Stwierdzone problemy – głównie w zakresie współdziałania z innymi służbami ratownictwa i bezpieczeństwa – utrudniały służbie SAR wypełnianie przypisanych zadań. Zdaniem NIK stanowią one ważny obszar optymalizacji, której zaniechanie może zwiększyć ryzyko ograniczenia sprawności ratownictwa morskiego.

NIK negatywnie oceniła decyzję podjętą przez Ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej o rezygnacji z budowy nowej wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, która spowodowała, że Polska wciąż nie spełnia zaleceń Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, pomimo że jest jej stroną od 17 stycznia 2000 r. Posiadane dotychczas jednostki pozwalają na zwalczanie zanieczyszczeń morza, w sposób przewidziany w Konwencji, jedynie na ok. 59% obszarów morskich RP.

²⁰⁵ Przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności (P/21/085/LPO).

²⁰⁶ Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego (P/21/025/KIN).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Decyzja o zarzuceniu budowy nowego statku doprowadziła także do niegospodarności, ponieważ wydatki poniesione w kwocie 1 204,2 tys. zł stały się w wyniku jej zaniechania niecelowe.

NIK pozytywnie oceniła natomiast sprawowanie przez Ministra nadzoru nad bieżącą działalnością MSPiR. Ustanowione narzędzia nadzorcze oraz szczegółowo przypisane zadania były rzetelnie realizowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

W MSPiR przestrzegano Regulaminu Pogotowia SAR w zakresie obowiązków prowadzenia nasłuchu radiowego, przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu, utrzymywania gotowości zasobów oraz minimalnego wyposażenia BSR i statków SAR. Przestrzegano również procedur w zakresie planowania, koordynacji i prowadzenia akcji. Rzetelnie i terminowo kierowano jednostki do akcji poszukiwawczo-ratowniczych.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę m.in. na konieczność objęcia przez Prezesa Rady Ministrów nadzorem organizacji współdziałania służb ratowniczych i bezpieczeństwa podległych Ministrowi Infrastruktury oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym integracji systemów łączności operacyjnej oraz zakresu udziału jednostek Państwowej Straży Pożarnej w akcjach koordynowanych przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa.

W obszarze ochrony środowiska naturalnego NIK w 2021 r. podjęła również temat **nadzoru nad gospodarką leśną**²⁰⁷. Lasy zapewniają produkcję biologiczną, która stanowi wartość rynkową i są dobrem ogólnospołecznym, kształtującym jakość życia człowieka. NIK ustaliła, że nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – obejmującą w szczególności prowadzenie działań związanych z kształtowaniem równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszeniem naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałym utrzymywaniem lasów i zapewnieniem ciągłości ich użytkowania – był sprawowany w sposób nieprawidłowy.

Starostowie nie wywiązali się z obowiązku sporządzenia kompletnej dokumentacji urzędniowej. Nie prowadzili rzetelnych działań w celu weryfikacji i w konsekwencji nie egzekwowali od właścicieli lasów realizacji ciężących na nich obowiązków. Stwierdzono również przypadki niewydawania decyzji administracyjnych nawet wtedy, gdy dysponowano informacjami o zaniechaniach osób zobowiązanych. Nierzetelnie prowadzono postępowania administracyjne, błędnie lub niekompletnie wystawiano dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna, jak również niepoprawnie agregowano i przekazywano dane w tym zakresie w ramach sprawozdawczości statystycznej. NIK oszacowała, że wartość drewna pozyskanego w Polsce, bez legalizacji wynosiła rocznie ok. 676 mln zł, a 3,5 mln m³ pozyskanego drewna nie zostało wykazane w sprawozdaniach starostw.

W związku z przeprowadzoną kontrolą, niezależnie od wniosków skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych, NIK podkreśliła znaczenie zapewnienia instrumentów pozwalających na realizację obowiązków wskazanych w ustawie o lasach oraz umożliwiających prowadzenie skutecznego nadzoru nad ich wykonaniem. Niezbędne jest wprowadzenie uregulowań, pozwalającym starostom na sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach, przez które przebiega granica powiatów, czyli nadzoru, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o lasach. Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów m.in. wskazania trybu przekazywania danych, zasad finansowania zadań, informowania właścicieli lasów o właściwości miejscowej organu, a także uregulowań umożliwiających skuteczne egzekwowanie od właścicieli niebędących osobami fizycznymi lub wspólnotami gruntowymi wywiązania się z obowiązków zlecenia sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu.

²⁰⁷ Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (P/20/089/LZG).



6

Dbłość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe

W obszarze tym zaprezentowane zostały kontrole przeprowadzone przez NIK w działach administracji rządowej: szkolnictwo wyższe i nauka, oświata i wychowanie, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, wyznania religijne, mniejszości narodowe i etniczne oraz kultura fizyczna.

W trudnym roku pandemii bez wątpienia na plan pierwszy wybijają się ustalenia związane ze stanem edukacji. Skutki zdalnego nauczania w czasie epidemii COVID-19 w Polsce – obniżenie jakości kształcenia, pogłębienie nierówności edukacyjnych oraz pogorszenie kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli – są wręcz alarmujące i wskazują na konieczność natychmiastowej reakcji. Zdaniem NIK niekorzystny wpływ na proces edukacji miał brak praktycznych, systemowych rozwiązań, które zapewniłyby szkołom optymalne warunki do stabilnej pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Przypadki wykluczenia cyfrowego uczniów ze względu na brak odpowiedniego sprzętu, dostępu do szybkiego łącza internetowego, czy wiedzy technologicznej doprowadziły do poważnych nierówności w procesie nauczania. W ocenie NIK wymaga to bezwzględnego, szybkiego uruchomienia dodatkowych programów wyrównawczych, tak, by możliwe jak najszybciej zniwelować powstałe różnice i nie dopuścić do pogłębiania się nierówności.

Rok 2021 jest już kolejnym, w którym NIK wskazuje na niepokojące niedostosowanie oferty edukacyjnej do wymagań współczesnego rynku pracy. Kluczowym problemem polskich uczelni wyższych staje się bowiem brak odpowiedzi na realne potrzeby i oczekiwania lokalnych społeczności oraz wymogi współczesnego rynku pracy. Wyraźnie widoczne w ocenach NIK brak elastyczności oraz bieżących, systematycznych i pogłębionych analiz sprawiły, że jakiegokolwiek działania służące urozmaiceniu oferty edukacyjnej uczelni wyższych pozostawały o krok za teraźniejszością – były spóźnione lub nieskuteczne.

Największą bolączką w sferze edukacji, kultury i dziedzictwa narodowego jest brak całościowego spojrzenia, opartego na pogłębionej, systematycznej analizie potrzeb, oczekiwań i wymagań społeczeństwa – zarówno w wymiarze całego kraju, jak i lokalnych społeczności. Ustalenia NIK w tej dziedzinie wyraźnie wskazują na potrzebę wypracowania wizji przyszłości i tego, co chciałoby się osiągnąć. Dostrzeżenie tych braków wydaje się szczególnie istotne w tym wrażliwym obszarze.

System ochrony zabytków w Polsce w latach 2018–2021 nie funkcjonował prawidłowo i skutecznie. NIK wskazała w swoim raporcie, że niewystarczające nakłady finansowe na ochronę zabytków mogą doprowadzić do nieodwracalnej degradacji obiektów zabytkowych.

Interesujące ustalenia przyniosły kontrole obszaru kultury fizycznej. Wskazały one na rozdzwięk pomiędzy stosunkowo dużymi nakładami na sport, a niewielkimi, niemal niewspółmiernie małymi efektami.

W sprawozdawanym okresie NIK zrealizowała następujące tematy kontroli:

1. *Finansowanie szkolnictwa wyższego (P/20/026/KNO)*
2. *Udzielanie i rozliczanie środków z programu BRIDGE Alfa realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (I/21/002/KST)*
3. *Realizacja zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju przez spółki (P/21/022/KNO)*
4. *Organizacja i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim (P/20/086/LWR)*
5. *Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych (P/20/027/KNO)*
6. *Funkcjonowanie szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19 (P/21/021/KNO)*
7. *Centra kształcenia praktycznego, ustawicznego i zawodowego w województwie świętokrzyskim (P/21/071/LKI)*
8. *Zapewnienie bezpieczeństwa i prowadzenia działalności resocjalizacyjnej w zakładach poprawczych i schronisku dla nieletnich województwa kujawsko-pomorskiego (I/21/004/LBY)*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

9. Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (P/20/025/ KNO)
10. Wspieranie rozwoju sportu akademickiego (P/21/024/KNO)
11. Gospodarka majątkowa i finansowa Telewizji Polskiej S.A. (P/20/022/KNO)
12. System ochrony zabytków w Polsce (P/21/023/KNO)
13. Ochrona zabytków techniki w województwie śląskim (P/21/070/LKA)
14. Ochrona zabytków techniki w Rybniku (R/21/001/LKA)
15. Realizacja „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020” (P/21/073LKR)
16. Gospodarka finansowa instytucji kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa w latach 2018–2020 (I półrocze) (P/20/085/LWA)
17. Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim (S/20/001/LWR)
18. Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego (P/20/034/KON)
19. Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (P/20/007/KAP)

6.1. Szkolnictwo wyższe i nauka

Podobnie jak w wielu innych dziedzinach, także w edukacji kwestią kluczową, decydującą o szansach i możliwościach rozwoju, jest finansowanie. NIK oceniła, że funkcjonujący w latach 2018–2020 system **finansowania szkolnictwa wyższego**²⁰⁸ zapewniał warunki do prawidłowej realizacji zadań przez uczelnie. Wprowadzone 1 stycznia 2019 r. nowe zasady finansowania przyczyniły się do wzmocnienia stabilności finansowej uczelni przy jednoczesnym zwiększeniu autonomii w wyborze ścieżki rozwoju.

Wprowadzone zmiany polegały m.in. na zastąpieniu dotacji podmiotowych na działalność dydaktyczną i na utrzymanie potencjału badawczego jedną subwencją, czyli świadczeniem publicznoprawnym o charakterze bezzwrotnym i ogólnym oraz – w odróżnieniu od dotacji – bezwarunkowym i nieodpłatnym. W nowym rozwiązaniu przyjęto minimalny dopuszczalny poziom wysokości subwencji, następnie dokonując jej zwiększania zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Otrzymane środki uczelnie publiczne wydatkowały na ogół prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem, przy czym taki sposób przyznawania środków sprawił, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie miał pełnej kontroli nad kierunkiem ich wydatkowania przez uczelnie.

Kontrola wykazała także, że w Ministerstwie nie przeprowadzono analizy ryzyka pomimo wystąpienia istotnych przesłanek, związanych ze zmianą sposobu finansowania działalności bieżącej uczelni (z dotacji podmiotowych na subwencję) oraz z połączeniem w 2019 r. dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe) w jedną część (28 – Szkolnictwo wyższe i nauka). W ocenie NIK, mając na uwadze zmiany systemowe, należało w procesie zarządzania ryzykiem zidentyfikować ryzyka związane z wdrażaną zmianą, a następnie określić adekwatne mechanizmy kontroli. Tego też problemu dotyczył jeden z wniosków pokontrolnych NIK, w którym wskazano na konieczność przeprowadzania przez Ministra Edukacji i Nauki analiz ryzyka w każdym przypadku istotnej zmiany, mającej wpływ na funkcjonowanie podmiotów finansowanych z części budżetowej, której dysponentem jest Minister.

Po tej kontroli NIK zgłosiła zastrzeżenia do trybu wprowadzania nowej polityki naukowej państwa. Projekt polityki nie został bowiem przygotowany przez Ministra na czas, a przekroczenia terminów ustawowych, w ocenie NIK, mogą skutkować niewłaściwym ukierunkowaniem przekazywanych uczelniom środków finansowych.

Z pozytywną oceną NIK spotkało się natomiast zainicjowanie i wdrożenie przez Ministra dwóch programów skierowanych do uczelni akademickich („Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”, „Regionalna inicjatywa doskonałości”) oraz jednego przedsięwzięcia przeznaczonego dla uczelni zawodowych („Dydaktyczna Inicjatywa

²⁰⁸ Finansowanie szkolnictwa wyższego (P/20/026/KNO).

Doskonałości”). Na szczególną uwagę zasługiwał pierwszy z programów, którego celem jest podniesienie międzynarodowego znaczenia działalności uczelni, a jednostki uczestniczące w tym programie zostały wyłonione na podstawie rekomendacji międzynarodowego zespołu ekspertów.

W obszarze szkolnictwa wyższego i nauki uwaga NIK wielokrotnie skupiała się na sferze badawczej. W 2021 roku np. podmiotem dwóch kontroli było Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. W wyniku procedury dotyczącej **udzielania i rozliczania środków z programu BRIDGE Alfa realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju**²⁰⁹ NIK dopatrzyła się uchybień w funkcjonowaniu programu BRIDGE Alfa, zarówno w NCBR odpowiedzialnym za wdrażanie programu, jak i w działalności skontrolowanych beneficjentów – Funduszy bezpośrednio udzielających wsparcia grantobiorcom.

Centrum prawidłowo ogłaszało i przygotowało postępowania konkursowe w tym programie, jednakże wystąpiły nieprawidłowości w procesach oceny wniosków i realizacji części zawartych umów o dofinansowanie. W ramach badanej próby projektów ustalono, że NCBR udzieliło dofinansowania nieuprawnionemu wnioskodawcy w kwocie 12 mln zł, z której wypłacono blisko 6,8 mln zł. Na etapie oceny formalnej projektu NCBR potwierdziło, że wnioskodawca złożył wniosek przygotowany zgodnie z wymogami regulaminu i odnotowało, że zgodnie z oświadczeniem zawartym we wniosku, spełniał przesłanki konieczne do uzyskania dofinansowania. Z uwagi na fakt, iż w NCBR pojawiły się po dwóch latach wątpliwości w tej sprawie, Centrum zwróciło się o opinie prawne i do Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój. IZ PO IR przyjęła stanowisko, że pomoc publiczna została przyznana beneficjentowi bezprawnie i w konsekwencji jest on zobowiązany do zwrotu wypłaconych środków. Jednocześnie pozostawiono możliwość kontynuowania realizacji projektu w ramach wydatków ponoszonych z budżetu inwestycyjnego. W oparciu o opinię Instytucji Zarządzającej NCBR wezwał beneficjenta do zwrotu środków stanowiących pomoc publiczną w kwocie ponad 1,9 mln zł (wraz z odsetkami), odstępując od dochodzenia części środków udzielonych na budżet inwestycyjny projektu w wysokości ponad 4,8 mln zł.

NCBR w sposób prawidłowy rozliczało przyznane w ramach dofinansowania środki. Wystąpiły jednak uchybienia dotyczące nadzoru nad zakresem przedmiotowym realizowanych przez Fundusze projektów grantowych. NCBR nie zapewniło właściwej realizacji obowiązków przez swoich przedstawicieli w ich Komitetach Inwestycyjnych. NCBR dopuściło bowiem do inwestowania przez beneficjenta w siedem projektów B+R wykraczających poza zakres aktualnej wiodącej Krajowej Inteligentnej Specjalizacji o łącznej kwocie ponad 6,1 mln zł.

NIK stwierdziła również inne nieprawidłowości w działaniu NCBR, w tym m.in. w zakresie niewłaściwego sposobu zatwierdzania kart oceny wniosków czy też nieopublikowania na stronie internetowej NCBR wyniku oceny formalnej wniosków o dofinansowanie zgłoszonych w konkursie w 2017 r.

NIK stwierdziła także nieprawidłowości w działalności skontrolowanych beneficjentów. Dotyczyły one m.in. braku realizacji przyjętych kamieni milowych w wysokości i terminach wynikających z Decyzji Kluczowej Komitetu Inwestycyjnego, nieosiągnięcia wskazanego w umowie o dofinansowanie wskaźnika realizacji budżetu inwestycyjnego, udzielania wsparcia projektom B+R wykraczającym poza wybraną główną dziedzinę Krajowych Inteligentnych Specjalizacji, wskazaną we wniosku, wypłacania wynagrodzeń w łącznej kwocie ponad 820 tys. zł bez należytego udokumentowania podstaw ich wypłacenia, niewywiązania się z obowiązków informacyjno-promocyjnych oraz braku nadzoru Funduszu nad wywiązywaniem się z tych obowiązków przez grantobiorców, a także naruszenia przepisów ustawy o rachunkowości.

Natomiast kontrola **realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju przez spółki**²¹⁰ wykazała z kolei, że utworzenie spółki NCBR Investment Fund ASI S.A. nie przyczyniło się do efektywniejszej realizacji zadań Centrum (np. pobudzania inwestowania w działalność naukową oraz komercjalizacji wyników badań naukowych), ponieważ spółka ta nie rozpoczęła działalności inwestycyjnej. Na osiągnięcie efektów pozwoliło wprowadzenie powołanie innej spółki pod nazwą NCBR+, jednak stało się to przy zwiększeniu kosztów realizacji zadań. NIK negatywnie oceniła fakt, iż przed powołaniem obu spółek Centrum nie przeprowadziło szczegółowej analizy efektywności funkcjonowania spółki NCBR+ oraz nie przygotowało odpowiedniej koncepcji działania spółki NCBR Investment Fund ASI.

²⁰⁹ Udzielanie i rozliczanie środków z programu BRIDGE Alfa realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (I/21/002/KST).

²¹⁰ Realizacja zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju przez spółki (P/21/022/KNO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Podjęcie decyzji o powołaniu spółki tzw. „wsparciowej” NCBR+ (styczeń 2018 r.) wynikało z zamysłu uniknięcia odpływu wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej oraz zapewnienia wynagrodzeń na poziomie odpowiednim do kwalifikacji. Może to sugerować próbę ominięcia limitów zatrudnienia i wynagradzania pracowników w administracji publicznej, w celu zapewnienia wsparcia Centrum w wykonywaniu jego ustawowych zadań. W opinii NIK wskazuje to na „komercjalizację” realizacji zadań publicznych i stwarza ryzyko niegospodarnego i nieprzejrzystego zarządzania środkami publicznymi, tym bardziej, że zadania realizowane przez pracowników spółki NCBR+ zbliżone były do zadań wykonywanych przez pracowników NCBR i finansowane z budżetu państwa. Co warto podkreślić, w NCBR i tak nastąpił wzrost zatrudnienia, zaś koszty ponoszone na funkcjonowanie oraz realizację zadań wzrosły o ponad 300 mln zł – z 937,2 mln zł w 2018 r. do 1 246,8 mln zł w 2020 r.

Spółka NCBR+ realizowała powierzone zadania zgodnie z zakresem określonym w umowach zawartych z NCBR, przynosząc efekty szczególnie w postaci opinii prawnych i analiz oraz weryfikacji warunków formalnych wniosków o dofinansowanie. Przeniesienie pracowników NCBR do tej spółki pozwoliło na realizację celu, dla którego została powołana. NIK zwróciła jednak uwagę na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów w przypadkach, gdy pracownicy NCBR byli w tym samym okresie jednocześnie zatrudnieni przez NCBR+, a realizowane przez nich zadania były ze sobą pośrednio powiązane. Potwierdzeniem tego ustalenia były wyniki przeprowadzonego w 2020 r. zadania audytowego pn. Realizacja umowy ramowej nr 25/18/WR i Umów wykonawczych. Wsparcie NCBR w realizacji celów statutowych, wskazujące przypadki występowania pracowników NCBR i NCBR+ w dwóch rolach (jako pełniących jednocześnie funkcje kierownicze w dziale zajmującym się koordynacją danej umowy wykonawczej po stronie NCBR, oraz w dziale odpowiedzialnym za realizację tej umowy po stronie NCBR+).

NCBR nie przygotowało należytej koncepcji funkcjonowania spółki NCBR Investment Fund ASI S.A. przed jej powołaniem we wrześniu 2018 r. W konsekwencji w statucie określono, że ma ona prowadzić działalność inwestycyjną, ale nie sprecyzowano w jakiej formie, ani nie określono polityki i strategii inwestycyjnej. Ponadto, NCBR nie przekazało Funduszowi w 2019 r. środków na kapitał w kwocie 50 mln zł zakładanych w planie rzeczowo-finansowym. Spółka w momencie utworzenia dysponowała praktycznie jedynie kapitałem założycielskim w wysokości 100 tys. zł. Dokapitalizowanie w wysokości 2 900 tys. zł nastąpiło dopiero w połowie grudnia 2019 r. Wskutek powyższych czynników Spółka ta w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) nie realizowała działalności inwestycyjnej, czyli celu do którego została powołana i dopiero w 2020 r. zrealizowała prace organizacyjne oraz opracowała dokumentację stanowiącą podstawę naboru Funduszy Partnerskich oraz ogłosiła ich ciągły i otwarty nabór. Do końca I półrocza 2021 r. straty z działalności spółki osiągnęły poziom 3 473 tys. zł.

Na rynku pracy dostrzegamy wyraźny powrót do uznania dla praktycznego przygotowania zawodowego oraz wykwalifikowanych fachowców. Kontrola **organizacji i funkcjonowania państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim**²¹¹ nie przyniosła optymistycznych ustaleń.

Wprawdzie skontrolowane uczelnie formalnie dostosowywały się do obowiązujących uregulowań prawnych i organizacyjnych w kontekście zmian na rynku pracy, jednak przyjęte rozwiązania nie zawsze wychodziły naprzeciw oczekiwaniom lokalnej społeczności. Działania służące urozmaiceniu oferty edukacyjnej w wielu wypadkach były spóźnione lub nieskuteczne. W efekcie oferta dolnośląskich publicznych uczelni zawodowych nie uwzględniała wszystkich istotnych wymogów współczesnego rynku pracy i nie zawsze wpisywała się w potrzeby kształcenia w zawodach deficytowych. Nie wprowadzono np. nauczania na deficytowym na Dolnym Śląsku kierunku położnictwo, podczas gdy oferowany przez każdą ze skontrolowanych uczelni potencjał kształcenia na kierunku pielęgniarstwie nie był wykorzystywany. Uczelnie nie prowadziły też np. studiów wspólnych, zaś szczególnie wartościowe – bo łączące naukę z praktyką – studia dualne należały do rzadkości.

Oceniając natomiast bieżącą organizację pracy dolnośląskich uczelni zawodowych, NIK wskazała na równowagę się pozytywy i negatywy. Nie stwierdzono np. większych problemów z kadrami, choć uwagę zwracała niezadowolająca polityka podnoszenia kwalifikacji pracowników dydaktycznych. Baza naukowo-dydaktyczna poszczególnych uczelni stwarzała możliwość kształcenia na oferowanych kierunkach, nie została ona jednak dostosowana do wymagań obowiązujących przepisów prawa (zdarzało się np., że nie respektowano warunków

²¹¹ Organizacja i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim (P/20/086/LWR).

korzystania z substancji i mieszanin niebezpiecznych). Z kolei środki dotacji i subwencji były na ogół wykorzystywane prawidłowo, zaś zakupy inwestycyjne służyły poprawie warunków kształcenia. Działania uczelni służące zapewnieniu optymalnego gospodarowania posiadanym majątkiem oraz środkami finansowymi nie były jednak wystarczające.

NIK we wnioskach skierowanych do rektorów państwowych wyższych szkół zawodowych podkreśliła wagę rozwijania dualnej formy studiów, służącej pogłębianiu praktycznych umiejętności przyszłych pracowników, zgodnie z potrzebami pracodawców oraz konieczność systematycznego analizowania potrzeb lokalnego rynku pracy w celu zwiększania atrakcyjności i trafności oferty edukacyjnej.

6.2. Oświata i wychowanie

W 2021 r. pandemia spowodowała trudności we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W sposób szczególny dotyczyło to sfery edukacji. Mimo że w badanym okresie (od 1 stycznia 2018 r. do 26 marca 2021 r.) kolejni ministrowie edukacji wprowadzali kolejne zmiany w przepisach służące doskonaleniu pracy nauczycieli i poprawie ich sytuacji finansowej (m.in. stopniowy wzrost wynagrodzeń i dodatku dla wychowawców), a także usprawniające funkcjonowanie zajęć pozalekcyjnych w szkołach oraz ułatwiające organizację kształcenia na odległość w związku z pandemią COVID-19, to wyniki kontroli **organizacji pracy nauczycieli w szkołach publicznych**²¹² wskazują, że nie zawsze praca nauczycieli była zorganizowana w sposób sprzyjający właściwej realizacji zadań przez kadrę nauczycielską. Wśród nieprawidłowości w raporcie NIK wskazano m.in. na: przydzielanie nadgodzin w wymiarze przekraczającym maksymalny limit, a także niepełne lub niewłaściwe wyposażanie stanowisk pracy.

W większości szkół objętych kontrolą NIK nie zapewniono wszystkim nauczycielom stałego dostępu do dobrze wyposażonej pracowni przedmiotowej lub w ogóle takich pracowni w szkołach nie zorganizowano. Tymczasem 99% z 25 434 uczestników badania kwestionariuszowego, zrealizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych, wskazało stałą i dobrze wyposażoną salę lekcyjną jako czynnik ułatwiający pracę i wpływający na czas pracy.

Z kolei w kwestii nadgodzin dyrektorzy szkół co prawda w znakomitej większości prawidłowo ewidencjonowali czas pracy nauczycieli wynikający z obowiązkowych zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych, jednak NIK stwierdziła, że niemal trzy czwarte uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym nauczycieli uznało, że 18-godzinne pensum to odpowiedni wymiar, a jednocześnie zaledwie 10% z nich wskazało, że pracuje dokładnie 18 godzin tygodniowo, a 12%, że mniej. Pozostali nauczyciele deklarowali, że poza prowadzeniem lekcji, trzy czynności, które tygodniowo zajmują im najwięcej czasu to: przygotowanie do lekcji, sprawdzanie prac uczniowskich oraz prowadzenie dokumentacji szkolnej. Te pozostałe zadania, składające się na rzeczywisty 40-godzinny tydzień pracy nauczyciela, miały nie być kompleksowo ewidencjonowane i monitorowane. 23% grupy badanych respondentów było zdania, że wysokość pensum powinno się różnicować w zależności od nauczanego przedmiotu.

W raporcie pokontrolnym podniesiono także m.in. zagadnienie funkcjonowania Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty. Powołała go w listopadzie 2016 r. ówczesna Minister Edukacji Narodowej, zlecając wypracowywanie rozwiązań systemowych i zdefiniowanie długofalowej polityki oświatowej, w tym czasu i warunków pracy nauczycieli. Było to jedyne gremium skupiające przedstawicieli nauczycielskich związków zawodowych, samorządów i rządu. Jednak z roku na rok liczba spotkań Zespołu zmniejszała się co, w ocenie NIK ograniczało możliwość realizowania zadania i konsultowania istotnych dla edukacji zagadnień.

Mając na uwadze poprawę warunków i organizacji pracy nauczycieli w szkołach oraz dobro prowadzonego przez nich procesu dydaktyczno-wychowawczego, NIK w przekazanych urzędnikom oraz opinii publicznej wnioskach uznała za niezbędne m.in. podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia sposobu organizacji zajęć pozalekcyjnych, w tym przysługującego za nie nauczycielom wynagrodzenia, dokonanie całościowej analizy prawidłowości i adekwatności organizacji zajęć pozalekcyjnych oraz podjęcie ewentualnych działań na rzecz ich lepszego wykorzystania przez szkoły w procesie dydaktyczno-wychowawczym i opiekuńczym.

²¹² Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych (P/20/027/KNO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Z uwagi na specyfikę okresu objętego kontrolą, w raporcie poruszono także wyjątkowo ważny aspekt – nauczania zdalnego podczas pandemii. W tym obszarze wyszczególniono przede wszystkim, że w początkowym etapie epidemii, ze względu na ubogą (w opinii dyrektorów 20 skontrolowanych przez NIK szkół) ofertę szkoleniową dotyczącą posługiwania się technologiami informatycznymi, nauczyciele przygotowywali się do nowych wyzwań we własnym zakresie. Z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK w ponad pięciu tysiącach placówek wynika, że 31 marca 2020 r. liczba nauczycieli, którzy ukończyli różnego rodzaju formy kształcenia i doskonalenia zawodowego w związku z nauczaniem zdalnym wyniosła 47%, podczas gdy pół roku później sięgnęła 81%. Zdecydowana większość tych form, co z kolei pokazała kontrola przeprowadzona na zlecenie NIK przez kuratorów, dotyczyła sposobów zwiększenia atrakcyjności zajęć online, a także metod zdalnego sprawdzania wiedzy uczniów.

W opinii dyrektorów szkół najpoważniejsze trudności, zwłaszcza w początkowej fazie zdalnego nauczania, wiązały się z brakiem odpowiedniego sprzętu komputerowego i z dostępem do Internetu. Z kolei nauczyciele wskazywali na trudności z obiektywnym sprawdzeniem faktycznej frekwencji (30%) oraz wiedzy i umiejętności uczniów (71%). Dopiero kolejną istotną kategorią, wskazywaną jako trudność, był dostęp do odpowiedniej jakości sprzętu i przepustowości Internetu.

W raporcie wskazano także na działania podjęte przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania: uruchomienie projektów służących rozwijaniu kompetencji nauczycieli w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnej („Aktywna tablica”, „Zdalna szkoła”) oraz przyznanie jednorazowego dofinansowania w kwocie 500 zł na wyposażenie nauczycieli w sprzęt niezbędny do zdalnego nauczania. W 2020 r. wyprodukowano także cykl audycji oświatowych w ramach projektu „Szkoła z TVP”. Tu jednak NIK wskazała na potknięcie urzędników, uznając za nierzetelne niewypełnienie wymogów dotyczących odbioru redakcyjnego audycji oraz brak bieżącego nadzoru merytorycznego Ministerstwa nad przygotowywanymi przez TVP audycjami i nad doborem prowadzącej je kadry nauczycielskiej, co stworzyło ryzyko obniżenia wartości dydaktycznej prezentowanych zajęć.

Szerzej problem **funkcjonowania szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19**²¹³ zbadano w osobnej kontroli, w całości poświęconej tylko temu zagadnieniu²¹⁴. Wskazano w niej wyraźnie na skutki zdalnego nauczania w czasie pandemii w Polsce: obniżenie jakości kształcenia, pogłębienie nierówności edukacyjnych oraz pogorszenie kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli.

W badanym okresie kolejni ministrowie edukacji wydawali głównie doraźne rekomendacje i wytyczne, dostosowując przepisy do bieżących potrzeb. Jednak kształcenie organizowane według prowizorycznie zmienianych przepisów nie zapewniło uczniom wystarczającego wsparcia w sytuacji zagrożenia COVID-19, a przeprowadzane zmiany, ze względu na swoją częstotliwość, destabilizowały pracę szkół. Od marca 2020 r. do końca czerwca 2021 Ministerstwo Edukacji opracowało np. 58 rozporządzeń związanych z epidemią COVID-19, z czego jedno z dwóch kluczowych (określające organizację kształcenia na odległość) do czasu zakończenia kontroli NIK zmieniono 28 razy. W ocenie NIK takie działania można było usprawiedliwiać wyłącznie w pierwszym okresie epidemii, czyli w drugim semestrze roku szkolnego 2019/2020. Natomiast w kolejnych jej fazach (rok szkolny 2020/2021) należało oczekiwać od Ministra stabilnych rozwiązań systemowych, zapewniających szkołom optymalne warunki realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Tymczasem brak zalecanego przez NIK systemowego podejścia do nauczania zdalnego spowodował, że nie dostosowano sposobu i zakresu realizacji podstawy programowej do szczególnych warunków stanu epidemii. Nie określono też standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego z zachowaniem zasad higieny cyfrowej uczniów i nauczycieli, z uwzględnieniem możliwości psychofizycznych uczniów na danym etapie nauczania. Doprowadziło to do nierówności w procesie nauczania, zwłaszcza w przypadkach związanych z wykluczeniem cyfrowym uczniów.

²¹³ Funkcjonowanie szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19 (P/21/021/KNO).

²¹⁴ Jedną z pierwszych decyzji podjętych przez rząd po ogłoszeniu stanu epidemii było zawieszenie działalności placówek oświatowych. Nauka zdalna rozpoczęła się 25 marca 2020 r. W tym czasie działało w kraju 23,6 tys. szkół, w których uczyło się niemal 5 mln dzieci i młodzieży.

NIK wykazała, że wsparcie dla nauczycieli w doskonaleniu umiejętności wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu zdalnym nie było dostateczne, a reakcja na wzrost potrzeb uczniów i nauczycieli w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej była spóźniona i niewystarczająca.

NIK krytycznie oceniła dopuszczenie przez Ministerstwo możliwości niewpisywania obecności uczniów na zajęciach online. W ocenie kontrolerów takie działanie stworzyło ryzyko utraty przez szkoły kontroli nad obowiązkiem uczestnictwa uczniów w procesach edukacji i wychowania, co mogło pogłębiać zjawisko tzw. uczniów znikających z systemu. Dodatkowo jedną z form komunikacji z uczniami zalecaną przez Ministra był dziennik elektroniczny, chociaż jeszcze na koniec 2020 r. co trzecia szkoła nie dysponowała takim narzędziem²¹⁵.

Sam sposób realizacji zajęć dydaktycznych pozostawał w gestii szkół. On-line odbywały się lekcje np. z języka polskiego, języków obcych, matematyki, fizyki i geografii, przy czym zdalnie, w zależności od placówki, organizowano od 100% do zaledwie 30% zajęć z danego przedmiotu. Z kolei edukacja dla bezpieczeństwa, religia i etyka, a także zajęcia wychowania fizycznego w wielu placówkach polegały na samodzielnej pracy uczniów, co powodowało przeniesienie ciężaru i odpowiedzialności za proces nauczania na dzieci i ich rodziców. Z części przedmiotów zajęć nie organizowano wcale.

Przy wszystkich negatywach NIK wskazała także rozwiązania korzystne i efektywne. Dobrze oceniono np. uruchomienie projektów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła+”. Ich celem było zwiększenie możliwości szkół dotyczących kształcenia na odległość i jednocześnie zmniejszenie skali problemu wykluczenia cyfrowego uczniów. Pozytywnej ocenie towarzyszyło jednak zastrzeżenie, iż w wielu szkołach zapotrzebowanie na sprzęt komputerowy było znacznie wyższe niż górne limity dofinansowania w tych Programach (były miejsca, w których zakupiony sprzęt stanowił jedynie 16% zgłoszonego przez szkoły zapotrzebowania). NIK pozytywnie oceniła również działania dyrektorów skontrolowanych szkół, którzy pomimo częstych zmian legislacyjnych, wynikających z rozwoju sytuacji epidemicznej, zapewnili prawidłową realizację zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Równie dobrze oceniono decyzję Ministra, uwzględniającą trudne warunki zdobywania wiedzy w okresie epidemii, o ograniczeniu w roku szkolnym 2020/2021 zakresu wymagań edukacyjnych wynikających z podstawy programowej i przeprowadzeniu w 2021 r. egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego na podstawie wymagań egzaminacyjnych, mających zastosowanie wyłącznie w roku szkolnym 2020/2021.

Jeden z najważniejszych wniosków po tej kontroli wskazuje na pilną potrzebę dostrzeżenia niedalekich konsekwencji braku systemowego podejścia do funkcjonowania szkoły podczas stanu epidemii, a także przypadków wykluczenia cyfrowego uczniów ze względu na brak odpowiedniego sprzętu, dostępu do szybkiego łącza internetowego czy wiedzy technologicznej, które doprowadziły do nierówności w procesie nauczania. W ocenie NIK wymaga to możliwie szybkiego uruchomienia dodatkowych programów wyrównawczych.

Podobny problem jak w przypadku państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim ujawniła kontrola **centrów kształcenia praktycznego, ustawicznego i zawodowego w województwie świętokrzyskim**²¹⁶.

Raport pokontrolny ujawnił, że świętokrzyskie centra kształcenia pozwalały co prawda uzupełniać wiedzę i doskonalić umiejętności zawodowe (w formie kursów zawodowych, turnusów doksztalcania teoretycznego młodocianych pracowników, a także praktycznej nauki zawodu), jednak bez uwzględniania istotnych potrzeb i uwarunkowań lokalnego rynku pracy oraz bez pełnego wykorzystania potencjału sprzętowego i kadrowego. W konsekwencji znaczenie centrów na wojewódzkim rynku edukacyjnym stopniowo malało.

W większości skontrolowanych placówek stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu i realizacji kształcenia praktycznego, mające negatywny wpływ na jego skuteczność i efektywność (które dodatkowo zmniejszyła jeszcze pandemia). Centra ograniczały się bowiem do pełnienia roli realizatora praktycznej nauki zawodu, najczęściej na zlecenie jednej tylko szkoły, a ich potencjał nie był w pełni wykorzystywany (np. w jednym z centrów nie prowadzono żadnych zajęć w pracowniach wyposażonych w sprzęt o wartości ok. 3 mln zł).

²¹⁵ Już kilka lat temu, po kontroli pt. „Cyfryzacja szkół” (P/16/025). NIK wniosowała do Ministra o udostępnienie do wykorzystania szkołom elektronicznego dziennika przygotowanego w projekcie „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli”.

²¹⁶ Centra kształcenia praktycznego, ustawicznego i zawodowego w województwie świętokrzyskim (P/21/071/LKI).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Z kolei oferowane przez większość centrów kwalifikacyjne kursy zawodowe nie były dostosowane do potrzeb lokalnego, wojewódzkiego ani krajowego rynku pracy. W konsekwencji nie tylko przystępowalność do egzaminów zawodowych i ich zdawalność były niskie (odpowiednio 44% i 35%), ale też efektywność zatrudnieniowa pozostawała niewielka.

Dążenie do minimalizacji kosztów działalności centrów oraz poprawy opłacalności organizacji turnusów dokształcania wiązało się często z brakiem wymaganego wyposażenia, zajęcia praktyczne organizowano dla zbyt licznych grup i ograniczano wymiar godzinowy kursów zawodowych.

W przygotowaniu kontroli **zapewnienia bezpieczeństwa i prowadzenia działalności resocjalizacyjnej w zakładach poprawczych i schronisku dla nieletnich województwa kujawsko-pomorskiego**²¹⁷. NIK uwzględniła materiały dziennikarskie, dotyczące nieprawidłowości w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Oceniając zapewnienie bezpieczeństwa i prowadzenie działalności resocjalizacyjnej w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w województwie kujawsko-pomorskim, NIK zwróciła uwagę na liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych placówek, m.in. na: nieprawidłową obsadę pracowników ochrony przebywających na służbie, funkcjonowanie zabezpieczenia techniczno-ochronnego nieadekwatnego do przyjętego systemu ochrony, brak części zabezpieczeń zgodnych z planem ochrony, czy nierzetelne prowadzenie dokumentacji. Część stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła także elementów bezpośrednio „zaangażowanych” w pracę z pensjonariuszami: w części placówek monitoring nie obejmował wszystkich pomieszczeń, w których przebywały osoby nieletnie, a okres przechowywania nagrań z monitoringu był krótszy niż wymagany przepisami. Nie we wszystkich placówkach zapewniono dźwiękochłonność pomieszczeń izb izolacyjnych, zdarzały się także przypadki nierzetelnego prowadzenia księgi ewidencji pobytu wychowanków w izbie przejściowej oraz przypadki, w których wydarzenia nie zostały zidentyfikowane jako nadzwyczajne i nie zostały zgłoszone odpowiednim organom lub też nie zgłaszano użycia środka przymusu bezpośredniego.

W wystąpieniach do kierowników jednostek kontrolowanych sformułowano łącznie 56 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one m.in.: informowania Ministra Sprawiedliwości o przypadkach przekroczenia limitu miejsc, zapewnienia monitoringu pomieszczeń, w których przebywają osoby nieletnie; rzetelnego prowadzenia dokumentacji wewnętrznej w zakresie osób wchodzących na teren zakładu, zapewnienia obsady zmian zgodnej z planem ochronnym oraz realizacji obchodów wokół obiektów Zakładu w porze nocnej, dostosowania pomieszczeń izby izolacyjnej do warunków pomieszczenia dźwiękochłonnego, przechowywania zapisów monitoringu pomieszczeń mieszkalnych przez odpowiedni okres, a także informowania rodziców (opiekunów) wychowanków o ich postępach w resocjalizacji.

6.3. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

W obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego NIK ustaliła m.in. że w ostatnich latach **gospodarka majątkowa i finansowa Telewizji Polskiej S.A.**²¹⁸ opierała się w głównej mierze na corocznych rekompensatach z budżetu państwa – w latach 2017–2020 wyniosły one łącznie 3,7 mld zł. Bez państwowego wsparcia TVP S.A. ponosiłaby straty, tak jak to było w latach 2015–2016, tym bardziej, że wpływy z reklamy i sponsoringu w badanym okresie zmalały (o 3 proc.). Zmieniła się struktura finansowania produkcji wpływami abonamentowymi. Główny strumień pieniędzy – ponad połowa środków – przeznaczany był na programy kulturalne i rozrywkowe. Procentowo mniej pieniędzy przeznaczano na informację i publicystykę. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły zarówno zarządzania majątkiem, jak i gospodarowania środkami finansowymi przez TVP S.A. Wśród poważniejszych nieprawidłowości wskazano m.in. zawieranie wiążących się z poważnymi zobowiązaniami, umów z kontrahentami na organizację imprez często dopiero po zrealizowaniu lub rozpoczęciu realizacji zadań oraz niewystarczający nadzór nad realizacją budżetu kanału Belsat TV i związane z tym naruszenie dyscypliny finansowej Spółki.

²¹⁷ Zapewnienie bezpieczeństwa i prowadzenia działalności resocjalizacyjnej w zakładach poprawczych i schronisku dla nieletnich województwa kujawsko-pomorskiego (I/21/004/LBY).

²¹⁸ Gospodarka majątkowa i finansowa Telewizji Polskiej S.A. (P/20/022/KNO).

Funkcjonowanie TVP S.A. w okresie objętym kontrolą w dużej mierze uzależnione było od systemu finansowania mediów publicznych, tj. wielkości wpływów abonamentowych i ich udziału w przychodach Spółki. W 2014 r. TVP S.A. uzyskała zysk netto w wysokości blisko 6,3 mln zł, jednakże w kolejnych dwóch latach spółka poniosła już stratę – w 2015 r. 36,6 mln zł, a w 2016 r. – 176,7 mln zł. Wpływ na tę sytuację miały przede wszystkim niższe przychody abonamentowe, niższe przychody z reklamy i sponsoringu, dodatkowe koszty z tytułu programu dobrowolnych odejść pracowników, wycena produktów gotowych i produkcji w toku, jak również wprowadzone zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług VAT. W kolejnych latach TVP osiągała już zysk. W 2017 r. zysk netto wyniósł 564 tys. zł, w 2018 r. blisko 3,5 mln zł, a w 2019 r. – 89 mln zł. Znaczący wpływ na poprawę sytuacji finansowej spółki miały środki stanowiące rekompensatę z tytułu utraconych w poprzednich latach wpływów z opłat abonamentowych. W latach 2014–2020 przychody z tytułu opłat abonamentowych wyniosły łącznie 5,98 mld zł (w 2020 r. TVP S.A. otrzymała skarbowe papiery wartościowe o nominalnej wartości 1,7 mld zł, stanowiące rekompensatę za utracone wpływy z opłat abonamentowych w latach 2018–2020). Najwyższe koszty działalności operacyjnej stanowiły w 2019 r. usługi obce (27,5%) oraz wynagrodzenia (21,0%).

W badanym okresie zmieniła się struktura przychodów TVP S.A. – do końca 2017 r. największym źródłem przychodów były wpływy z reklamy i sponsoringu, a od 2018 r. przychody abonamentowe. W 2014 r. przychody abonamentowe stanowiły 29 proc. przychodów ogółem, a wpływy z reklamy i sponsoringu 60 proc. W 2019 r. przychody abonamentowe stanowiły natomiast blisko 52 proc., a wpływy z reklamy i sponsoringu nieco ponad 32 proc. łącznych przychodów. Wpływy z reklamy i sponsoringu spadły o 3 proc. w 2019 r. w porównaniu do 2014 r. Przyczyna tego leży w malejącej widowni programów TVP S.A. w przedziale wiekowym 16–59 lat (z 27,1 proc. w 2014 r. do 23,2 proc. w 2019 r.) oraz w zmianach ilości czasu przeznaczanego na reklamy.

Zakup i zlecenie usług producenckich odbywało się w oparciu o wewnętrznie obowiązujące regulacje, które miały zapewnić prawidłowy i efektywny proces ich nabywania. Kontrolerzy NIK ustalili, że w badanym okresie nie wystąpiła nadmierna koncentracja umów na produkcję audycji zawieranych z producentami zewnętrznymi. Produkcja zewnętrzna stanowiła 12,5% kosztów działalności operacyjnej TVP S.A.

W latach 2014–2020 (I półrocze) spółka zawarła 990 umów, których przedmiotem było świadczenie usług prawnych, marketingowych, usług w zakresie stosunków międzyludzkich i komunikacji społecznej oraz usług doradztwa związanego z zarządzaniem na łączną kwotę ponad 48 mln zł (brutto) oraz 27,7 tys. euro (brutto). W okresie objętym kontrolą w Biurze Prawnym zatrudnionych było od 30 do 37 prawników (osób wykonujących zawód radcy prawnego, aplikantów radcowskich, innych prawników). Niezależnie od powyższego, w imieniu spółki zawarto 97 umów dotyczących świadczenia na rzecz TVP S.A. pomocy prawnej – przedmiot 40 umów wskazuje, iż mieściły się one w zakresie działania Biura Prawnego.

W 2014 r. w TVP S.A. podjęto decyzję o zawarciu umowy z Leasing Team sp. z o.o. na tzw. outsourcing pracowników, pomimo wskazywanych (m.in. przez NIK) ryzyk prawnych dotyczących koncepcji restrukturyzacji zatrudnienia. Koszty outsourcingu pracowników wyniosły 133 mln zł. Spośród objętych procesem przejęcia przez Leasing Team sp. z o.o. 411 pracowników, w TVP S.A. ponownie zatrudniono 51 osób (tj. 12,4 proc.). Ponadto TVP S.A. poniosła dodatkowe koszty (1,8 mln zł) związane ze sporami sądowymi dotyczącymi przebiegu procesu restrukturyzacji. W opinii NIK podpisanie przez TVP S.A. umowy na tzw. outsourcing pracowników nie przyniosło spółce spodziewanych korzyści ekonomicznych.

Efektom tej obszernej kontroli, przeprowadzonej w centrali TVP S.A. i wszystkich ośrodkach regionalnych, są liczne wnioski pokontrolne. Te skierowane do Zarządu TVP S.A. postulowały wzmocnienie nadzoru nad gospodarką finansową spółki i sposobem zawierania umów, zapewnienie skutecznego nadzoru nad Oddziałami Terenowymi TVP S.A. oraz poprzedzanie wdrożenia nowych przedsięwzięć programowych opracowaniem i wdrożeniem ich dokładnego modelu biznesowego.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Raport NIK prezentujący **stan systemu ochrony zabytków w Polsce**²¹⁹ wskazuje, iż w latach 2018–2021 system ten nie funkcjonował prawidłowo i skutecznie. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Generalny Konserwator Zabytków, a także skontrolowani wojewódzcy konserwatorzy zabytków niewłaściwie wykonywali w tym czasie swoje obowiązki. Nakłady finansowe na ochronę zabytków – przy jednoczesnym wzroście liczby zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz składanych wniosków o dofinansowanie – były niewystarczające. NIK wskazała, że może to doprowadzić do nieodwracalnej degradacji obiektów zabytkowych.

Mimo wzrostu w 2020 r. (w porównaniu do 2018 r.) o ponad 7 mln 700 tys. zł nakładów z budżetu państwa, zmniejszył się procentowy udział przyjętych do realizacji (w stosunku do złożonych) wniosków o dofinansowanie prac przy zabytkach. Jednocześnie nastąpił wzrost (o 7384 obiekty) liczby obiektów zabytkowych wpisanych w tym okresie do rejestru zabytków, których właściciele lub posiadacze mogą ubiegać się o udzielenie dofinansowania. Wbrew założeniom uzupełnieniem nakładów z budżetu państwa na ten cel nie stały się środki Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, ponieważ jego faktyczne coroczne wpływy stanowiły niespełna 5% zakładanych.

Prace nad podstawowym aktem prawa wewnętrznego w systemie ochrony zabytków w Polsce, tj. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022, został sfinalizowany 1,5 roku po zakończeniu poprzednio obowiązującego. Z kolei kluczowy dokument, określający organizację i sposób ochrony najcenniejszych zabytków w sytuacjach kryzysowych, tj. Krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, nie był aktualizowany przez Ministra od 2014 r.

Długotrwałe prowadzone były (przez Ministra oraz Generalnego Konserwatora Zabytków) także działania na rzecz utworzenia i prowadzenia dwu narzędzi, mających stanowić pomoc w procesie odzyskiwania utraconych dóbr kultury, w tym zabytków, tj.: Krajowego rejestru utraconych dóbr kultury oraz Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. Ponadto zarówno Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury, jak i wprowadzona od listopada 2016 r. nowa forma ochrony zabytków, tj. Lista Skarbów Dziedzictwa, do końca czerwca 2021 r. nie zawierały żadnych wpisów. Wystąpiły również przypadki nierzetelnego i opieszałego procedowania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków spraw związanych z prowadzeniem rejestru zabytków, co negatywnie wpływało na jego aktualność, oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków, co z kolei miało wpływ na rzetelność danych Krajowej Ewidencji Zabytków.

Pomimo wzrostu (o 11 416 tys. zł) w 2020 r. – w porównaniu do 2018 r. – środków na funkcjonowanie objętych kontrolą wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, nie poprawiły się w istotny sposób warunki do prowadzenia działalności, w tym poziom zatrudnienia. Objęci kontrolą Wojewódzcy Konserwatorzy Zabytków – jako główny czynnik negatywnie wpływający na realizację zadań – wskazywali nieadekwatność wielkości zatrudnienia oraz wysokości wynagrodzeń w stosunku do liczby i zakresu prowadzonych spraw oraz wymaganych od zatrudnianych osób kwalifikacji, doświadczenia i wykształcenia.

W kontroli **ochrony zabytków techniki w województwie śląskim**²²⁰, w której NIK skonsumowała wyniki kontroli rozpoznawczej, dotyczącej **ochrony zabytków techniki w Rybniku**²²¹ z pozytywną oceną spotkały się instytucje odpowiedzialne za ochronę zabytków techniki²²² w województwie śląskim. Zapewniły one prawidłową ochronę i dbałość o obiekty stanowiące dziedzictwo kultury przemysłowej na terenie tego województwa. Równocześnie wskazano jednak, iż wydatki na ochronę i opiekę nad zabytkami techniki, choć uwzględniały relację poniesionych nakładów do uzyskiwanych efektów, były zbyt niskie w stosunku do potrzeb, zwłaszcza w czasie epidemii COVID-19.

²¹⁹ System ochrony zabytków w Polsce (P/21/023/KNO).

²²⁰ Ochrona zabytków techniki w województwie śląskim (P/21/070/LKA).

²²¹ Ochrona zabytków techniki w Rybniku (R/21/001/LKA).

²²² Na potrzeby tej kontroli przyjęto, że zabytkiem techniki jest podlegający ochronie i opiece zabytek nieruchomy będący obiektem techniki, a zwłaszcza: kopalnia, huta, elektrownia lub inny zakład przemysłowy (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1e ustawy o ochronie zabytków), jak również: urządzenia hydrotechniczne, energetyczne, radiotechniczne, inżynierskie.

Większość skontrolowanych gmin przeprowadziła w części swoich obiektów zabytkowych prace remontowo-budowlane i adaptacyjne. Ich efektem było powstanie obiektów o nowych funkcjach, udostępnionych mieszkańcom i turystom. Przykładem właściwej opieki i udanego zagospodarowania mogą być prace remontowo-budowlane i adaptacyjne, przeprowadzone w zespole zabytkowej kopalni węgla kamiennego „Ignacy – Hoym” w Rybniku. Prace, realizowane z udziałem dofinansowania z funduszy europejskich, doprowadziły do udostępnienia do zwiedzania powierzchniowej części kopalni, z przeznaczeniem części na cele związane z dziedzictwem kultury i rekreacyjno-turystyczne oraz na rzecz osób marginalizowanych/wykluczonych społecznie.

Jednocześnie zdarzało się, że te same jednostki nierzetelnie sprawowały opiekę nad innymi zabytkami techniki – nie podejmowały należytych działań w celu utrzymania obiektów w należytym stanie technicznym i estetycznym lub nie realizowały części zaleceń wynikających z protokołów okresowych kontroli stanu technicznego. Wynikiem tego było stopniowe pogorszenie stanu zabytków. W przypadku trzech budynków zabytkowych, poddanych oględzinom podczas kontroli, stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego (m.in. w obiekcie wieży ciśnieniowej w rybnickiej dzielnicy Zamysłów. Stan ten został ujawniony dopiero w toku kontroli i obiekt został zabezpieczony).

Natomiast niewielka była liczba składanych do gmin wniosków o udzielenie dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach techniki niestanowiących własności Miasta. Taka sytuacja miała miejsce np. w Rybniku, gdzie przyjęto zasady udzielania dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W okresie objętym kontrolą NIK dotacji na ww. prace nie udzielano z uwagi na brak wniosków składanych przez właścicieli zabytków.

Gminy objęte kontrolą oraz Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków na ogół poprawnie prowadzili ewidencje zabytków, chociaż kontrolerzy wypunktowali przypadki niedopełnienia obowiązku sporządzenia nowych kart ewidencyjnych lub adresowych dla zabytków techniki, których stan faktyczny uległ znacznej zmianie.

Zaledwie połowa skontrolowanych gmin – pomimo ustawowego obowiązku – posiadała gminne programy opieki nad zabytkami. W ocenie NIK świadczyło to o niedocenianiu przez gminy tego, istotnego z punktu widzenia opieki nad zabytkami, dokumentu, stanowiącego element strategii zarządzania dziedzictwem kulturowym. Umożliwia on m.in. podejmowanie działań dotyczących inicjowania, wspierania, koordynowania badań i prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kultury.

Słabości zarządzania dziedzictwem kulturowym w niektórych regionach unaoczniała również kontrola **realizacji „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020”**²²³.

Program²²⁴ został ustanowiony w 1996 r. z zamiarem uporządkowania kwestii byłego niemieckiego nazistowskiego obozu KL Auschwitz-Birkenau i jego strefy ochronnej, z uwzględnieniem potrzeb znacznej liczby zwiedzających, a jednocześnie stworzenia dla zaspokojenia potrzeb miasta i jego mieszkańców, warunków do rozwoju działalności handlowej i usługowej. Począwszy od roku 1997²²⁵ Program był realizowany w pięciu etapach.

W ocenie NIK większość zadań, wybranych i sfinansowanych w ramach Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020, służyła osiągnięciu celu strategicznego dotyczącego zapewnienia społecznego pokoju wokół byłego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau. Tworzenie warunków godnego upamiętnienia miejsca masowej zagłady miało być realizowane głównie poprzez wsparcie działań jedno-

²²³ Realizacja „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020” (P/21/073/LKR).

²²⁴ Rada Ministrów uchwałą nr 146/2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r. ustanowiła program wieloletni pod nazwą oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020 (OSPR Etap V lub Program). Program ten został zmieniony uchwałą nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r.

²²⁵ W 2010 r. NIK przeprowadziła kontrolę Stan realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – III etap (P/10/142) w latach 2007–2011. W kontroli tej negatywnie oceniono stan jego realizacji ze względu na niedostateczne zaawansowanie zadań zmierzających do realizacji założonych dla Programu celów.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

stek samorządu terytorialnego Ziemi Oświęcimskiej na rzecz odpowiedniej dostępności miejsc pamięci i bezkonfliktowego funkcjonowania Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, przy jednoczesnym tworzeniu warunków dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych wspólnot samorządowych. NIK zauważyła jednak, że zdecydowana większość zadań ujętych w Programie była związana z rozwojem społeczno-gospodarczym samorządów, zaś V Etap OSPR w przeważającej części służył dofinansowaniu ich zadań własnych. W znacznie mniejszym zakresie etap ten odnosił się natomiast do otoczenia obiektów Muzeum oraz ułatwienia komunikacji i dostępu odwiedzających je turystów.

Planując V Etap, OSPR ani Minister, ani działający w jego imieniu wojewoda małopolski nie konsultowali przydatności zgłaszanych przedsięwzięć pod kątem celów i priorytetów Programu z władzami Muzeum, jak również w ograniczonym stopniu wzięli pod uwagę opinię Ministra Kultury. Cel strategiczny został określony tak szeroko, iż w praktyce realizować go można poprzez większość działań inwestycyjno-remontowych na terenie gmin, w obrębie których zlokalizowany jest Obóz lub związane z nim historycznie obiekty. Ze względu jednak na fakt, że zadania te zgłoszone zostały w ramach poszczególnych priorytetów i podporządkowane ich celom szczegółowym, zastrzeżenia budzi przyjęcie do realizacji części zgłoszonych zadań. Jedenaście spośród 31 zadań zostało zakwestionowanych przez NIK, ponieważ nie były one związane z priorytetami, bądź wykaczały poza zakres priorytetu w ramach którego zostały zgłoszone.

NIK wskazywała, że do tej pory nie powstała całościowa koncepcja sposobu realizacji Programu. Nie opracowano docelowej koncepcji rozwoju komunikacji wokół obiektów Muzeum, a żadna z kontrolowanych gmin nie opracowała koncepcji rozwoju dróg wymaganej odrębnymi przepisami. W konsekwencji NIK w swojej ocenie dowodzi, że inwestycje drogowe, stanowiące blisko 90% zadań, zgłaszane do realizacji w ramach Programu były wybierane ad hoc, według bieżących potrzeb, a nie skorelowane z wieloletnim planem rozwoju. Proces planowania V etapu OSPR nie odnosił się także do oceny efektów poprzednich etapów Programu i ich wpływu na realizację jego celów.

NIK negatywnie oceniła także przyjęcie jako jedynego wskaźnika realizacji celów Programu liczby wykonanych zadań (w podziale na lata i priorytety). Zdaniem NIK wskaźnik ten jest nieadekwatny do przyjętych celów i nie pozwala na dokonanie oceny wpływu wykonywanych zadań na realizację celów Programu. Nieopracowanie koncepcji sposobu wykonania Programu i przyjęcie takiego wskaźnika realizacji jego celów uniemożliwiało monitorowanie, czy podmioty uczestniczące w OSPR Etap V skutecznie dążyły do osiągnięcia zakładanych celów, a także czy środki publiczne wydatkowane były w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Nieco inny wymiar kultury, tym razem z perspektywy zarządzania, ukazała kontrola **gospodarki finansowej instytucji kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa w latach 2018–2020 (I półrocze)**²²⁶. Kontrolerzy zwrócili uwagę na fakt, iż Miasto udzielało dotacji instytucjom kultury zgodnie z prawem, jednak nie zawsze w sposób przejrzysty. Udzielanie dotacji podmiotowych i celowych na finansowanie inwestycji dla wszystkich instytucji o znaczeniu ponaddzielnicowym odbywało się na podstawie jednolitych zasad. Brakowało natomiast uregulowań, określających zasady udzielania dotacji celowych na realizację zadań i programów oraz dokumentowania podejmowanych w tym zakresie decyzji. To sprawiło, że proces dotowania zadań i programów był nieprzejrzysty i stwarzał ryzyko uznaniowości w dysponowaniu środkami publicznymi. Z kolei instytucje kultury nie zawsze zgodnie z prawem wydawały i rozliczały otrzymane środki.

We wszystkich 10 skontrolowanych placówkach NIK stwierdziła nieprawidłowości o różnym charakterze i skali. Najistotniejsze i najczęściej występujące to przekraczanie wysokości kosztów ujętych w planach finansowych oraz przyznawanie i wypłacanie dodatków do wynagrodzeń, premii i nagród dla kadry zarządzającej instytucjami z naruszeniem przepisów prawa.

Prezydent Miasta, powoływał dyrektorów instytucji kultury i ustalał wysokość ich wynagrodzeń oraz nagród rocznych zgodnie z przepisami prawa. Wysokość wynagrodzeń wynosiła w latach 2018–2019 od 6120 zł do 17 034 zł brutto i nie przekraczała limitów ustalonych w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektó-

²²⁶ Gospodarka finansowa instytucji kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa w latach 2018–2020 (I półrocze) (P/20/085/LWA).

rymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa). W Urzędzie m.st. Warszawy nie wprowadzono jednak wewnętrznych regulacji określających zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla dyrektorów miejskich instytucji kultury. Nie sporządzano też dokumentacji pozwalającej na ustalenie, jakimi kryteriami kierowano się w poszczególnych przypadkach przy określaniu wysokości tych wynagrodzeń. W ocenie NIK brak uregulowań wewnętrznych w tym zakresie powoduje nieprzejrzystość działań władz miejskich.

Podobnie nieprzejrzyste były zasady przyznawania nagród rocznych. W zarządzeniu w tej sprawie, pochodzącym z 2007 r., nie zamieszczono szczegółowych wskazówek w sprawie zasad i kryteriów, które powinny być zastosowane przy ocenie poszczególnych dyrektorów pod kątem osiągniętych przez instytucję wyników finansowych, realizacji zadań statutowych instytucji, sposobu gospodarowania użytkowanym przez instytucję mieniem oraz z tytułu dodatkowych osiągnięć. Nagrody roczne za 2018 r. w kwocie od 10 do 23 tys. zł przyznano dyrektorom siedmiu instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym, które w tym roku uzyskały ujemne wyniki finansowe (strata w przedziale od 43 do 860 tys. zł). Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora Biura Kultury, wynik finansowy był tylko jednym z kryteriów oceny dyrektora podczas przyznawania nagrody rocznej i nie miał decydującego wpływu na jej przyznanie.

Wyniki kontroli **działalności samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim**²²⁷, wskazują, że działalność skontrolowanych samorządowych instytucji kultury nie gwarantowała prawidłowej realizacji kontrolowanych zadań w sferze organizacji, polityki zatrudnienia, zamówień publicznych i gospodarki finansowej. Spowodowane było to przede wszystkim z nieprzebraniem przez pracowników obowiązujących uregulowań prawnych, nierzetelnym wykonywaniem powierzonych im obowiązków oraz niewdrożeniem skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

Ustalenia kontrolerów wykazały, że instytucje kultury nie w każdym przypadku gospodarowały środkami publicznymi. Przykładowo Opera Wrocławska zawarła kontrakt z dyrektorem artystycznym, bez negocjacji, oferując sumę blisko trzech milionów złotych za niespełna cztery lata pracy. To zarobki czterokrotnie przekraczające stawki obowiązujące w innych polskich teatrach operowych. Z kolei Narodowe Forum Muzyki przez dwa lata wydało prawie 800 tys. zł na utrzymanie nie swojego parkingu podziemnego. Krytycznie oceniony został także proces udzielania zamówień publicznych: w trzech kontrolowanych instytucjach nie był realizowany zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Nieprawidłowości dotyczyły aż 100 ze 115 skontrolowanych postępowań na łączną kwotę 11 439,7 tys. zł.

Skontrolowanym dolnośląskim instytucjom udało się natomiast uniknąć najgorszych skutków pandemii. Pomimo wprowadzenia stanu epidemii i zawieszenia ich działalności, instytucje te realizowały zadania kulturalne przenosząc i rozpowszechniając je przy wykorzystaniu sieci internetowej. Zrealizowały one liczne przedsięwzięcia kulturalne znajdując zainteresowanie publiczności, o czym świadczyła wysoka frekwencja wynosząca średnio 77,9%.

Skala i waga ujawnionych nieprawidłowości wskazują, że w instytucjach kultury nie funkcjonowała skuteczna, adekwatna i efektywna kontrola zarządcza wymagana na gruncie ustawy o finansach publicznych. Świadczy to o słabości mechanizmów kontroli, co stanowi jeden ze zidentyfikowanych przez NIK mechanizmów korupcyjnych.

NIK skontrolowała również wieloletni proces **przygotowania i realizacji budowy Muzeum Wojska Polskiego**²²⁸. Muzeum Wojska, bo tak brzmiała jego pierwotna nazwa, powołane zostało „do życia” dekretem Naczelnego Wodza, Marszałka Józefa Piłsudskiego w dniu 22 kwietnia 1920 r., a reaktywowane rozkazem organizacyjnym Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego 22 sierpnia 1945 r.

Od 1984 r., tj. od momentu wygaśnięcia umowy w sprawie użytkowania, resort obrony narodowej ponosi koszty najmu obiektu od Muzeum Narodowego w Warszawie (MNW) przy Al. Jerozolimskich 3 i zobligowany jest do zwolnienia około 6,8 tys. m² zajmowanych (od 1933 r./1934 r.) pomieszczeń MNW. W związku z zajmowaniem części powierzchni obiektów MNW przez MWP oba muzea mają trudną sytuację w zakresie przechowywania i wystawiania rosnących zbiorów.

²²⁷ Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim (S/20/001/LWR).

²²⁸ Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego (P/20/034/KON).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Proces inwestycyjny budowy siedziby Muzeum Wojska Polskiego na terenie Cytadeli jest zbyt przewlekły. Od wyznaczenia Muzeum jako inwestora (w grudniu 2007 r.), trwa on już ponad 12 lat (w tym budowa siedziby dopiero od połowy 2018 r.). Jego długotrwałość spowodowana była m.in. nie w pełni prawidłowymi działaniami Muzeum w zakresie zapewnienia zatwierdzenia programu inwestycji oraz decyzją o wyznaczeniu siedziby Muzeum Historii Polski na terenie Cytadeli.

Działania w zakresie przygotowania dokumentacji procesu inwestycyjnego i sposób wyłonienia wykonawców nie zawsze były właściwe. Właściwe były działania Muzeum w zakresie wyboru wykonawców prac budowlanych, ale w niewłaściwy sposób dokonywano wyboru innych osób i podmiotów, w tym w ramach zamówień poniżej progu stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, oraz wyboru projektanta.

Zapewniono finansowanie budowy i rozliczenie wykonywanych prac. Działania Ministra w zakresie finansowania inwestycji ze środków publicznych w formie dotacji celowych były właściwe, podobnie jak działania beneficjenta tych środków (Muzeum) w zakresie ich wykorzystania i rozliczenia. Niewłaściwe jednak było sporządzanie pierwszych programów inwestycji nieodpowiadających założeniom finansowym obowiązującego planu inwestycji budowlanych, co skutkowało ich niezatwierdzeniem.

Nadzór inwestorski wykonywany przez Stołeczny Zarząd Infrastruktury był właściwy, lecz inne działania w zakresie nadzoru nie zawsze były wystarczające. Do niewłaściwych działań Muzeum należały: niezakończenie (od marca 2019 r.), mimo umownego wymogu, projektu porozumienia generalnych wykonawców budów Muzeów (Wojska Polskiego oraz Historii Polski), a także niezapewnienie przeprowadzenia badania sprawdzającego umożliwiającego wydłużenie okresu eksploatacji kotew ścianki berlińskiej (zabezpieczającej wjazd do Cytadeli) oraz przekazywania informacji o jej stanie generalnemu wykonawcy pomimo zgłoszeń.

Proces inwestycyjny, m.in. w stosunku do pierwotnych zamierzeń (zakończenia w 2012 r.), nie przebiegał terminowo. Niedoprowadzenie przez Muzeum do uregulowania na nowo w umowie z generalnym wykonawcą (konsorcjum) kwestii prac związanych z dokończeniem wjazdu spowodowało, że zakończenie budowy w 2021 r. było w opinii NIK zagrożone.

6.4. Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

NIK dokonując oceny działalności **organów administracji publicznej dotyczącej podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym**²²⁹ wskazała, że zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej, w latach 2018–2020 w większości prawidłowo realizowały zadania w tym obszarze. Podejmowały one działania mające na celu upowszechnienie wiedzy na temat mniejszości, ich języka, historii i kultury. Współpracowały także z organizacjami mniejszości. Minister Edukacji i Nauki (wcześniej Minister Edukacji Narodowej) zapewnił stabilne finansowanie nauczania języka mniejszości w szkołach publicznych, a także prawidłowo realizował ustawowe zadania w zakresie zapewnienia możliwości kształcenia nauczycieli oraz dostępu do podręczników niezbędnych do kształcenia uczniów mniejszości.

Kontrola NIK wskazała jednak niekompletność danych w rejestrach dotyczących mniejszości, prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz błędne wpisy w Systemie Informacji Oświatowej. Na skutek wykazania w SIO uczniów nieposiadających polskiego obywatelstwa w oddziałach, w których prowadzona była nauka języka mniejszości, 101 samorządów uzyskało w 2020 r. nienależny dochód z tytułu kwoty uzupełniającej część oświatową subwencji ogólnej w łącznej wysokości 3 469,4 tys. zł.

We wszystkich urzędach wojewódzkich ustanowiono Pełnomocników ds. mniejszości, a w większości podejmowano działania w celu rozpoznania potrzeb mniejszości. NIK zwróciła jednak uwagę na małą aktywność części urzędów w prowadzeniu działań na rzecz mniejszości, ograniczoną przeważnie do udziału ich przedstawicieli w wydarzeniach i uroczystościach mniejszości oraz realizacji Programu integracji.

²²⁹ Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (P/20/007/KAP).

Z kolei skontrolowane szkoły publiczne umożliwiły wszystkim uczniom należącym do mniejszości naukę języka mniejszości, chociaż nie we wszystkich zorganizowano naukę własnej historii i kultury mniejszości. Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast duże zaangażowanie szkół w organizację różnorodnych imprez i wydarzeń związanych ze wspieraniem poczucia tożsamości kulturowej mniejszości.

Większość samorządowych instytucji kultury podejmowała ograniczone działania na rzecz mniejszości. Najczęściej stanowiły one jeden z elementów przedsięwzięć skierowanych do wszystkich mieszkańców gminy (np. koncerty, wystawy). Wyjątkiem był Dom Kultury Litewskiej w Puńsku, który realizował liczne zadania kulturalne na rzecz mniejszości litewskiej, co było związane ze specyfiką terenu, na którym funkcjonowała ta jednostka (blisko 80% mieszkańców gminy Puńsk stanowili przedstawiciele mniejszości litewskiej).

Skontrolowane Ministerstwa i pozostałe jednostki w większości wywiązywały się z zadań określonych w Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020. Nie stworzono jednak jednego spójnego systemu monitorowania potrzeb mniejszości romskiej, pomimo że była ona postrzegana jako grupa wymagająca szczególnego wsparcia państwa. W ocenie NIK Program integracji miał przede wszystkim pozytywny wpływ na poprawę sytuacji materialnej Romów w Polsce, w tym m.in. przyczynił się do poprawy warunków mieszkaniowych rodzin romskich, a uczniom romskim zapewnił wsparcie materialne oraz uczestnictwo w wycieczkach szkolnych i zajęciach świetlicowych. NIK zauważa, że nie udało się jednak stworzyć warunków sprzyjających trwałej poprawie sytuacji Romów na rynku pracy, co docelowo pozwoliłoby uniezależnić tę grupę obywateli od pomocy socjalnej państwa.

Organizacje mniejszości na ogół pozytywnie oceniały współpracę z władzami skontrolowanych gmin, a w ocenie NIK zrealizowane zadania przyczyniły się do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz ich integracji obywatelskiej i społecznej.

6.5. Kultura fizyczna

W 2021 roku NIK skupiła się na zbadaniu zależności pomiędzy nakładami na sport, a ich efektami. NIK pozytywnie oceniła realizację **Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu**²³⁰. Dokonano rozbudowy bazy dla zawodników uprawiających sporty wyczynowe. W ciągu niemal sześciu lat, kosztem ok. 816 mln zł, wybudowano, przebudowano lub wyremontowano 72 obiekty sportowe. NIK podkreśliła, że pełna ocena wykorzystania obiektów objętych Programem na cele sportu wyczynowego była niemożliwa – minister właściwy d.s. kultury fizycznej nie określił bowiem zasad monitoringu wykorzystania tych obiektów. Ministerstwo nie dysponowało nawet wykazem bazy sportowej, wykorzystywanej do przygotowań zawodników kadry narodowej w letnich i zimowych sportach olimpijskich.

NIK wskazała w raporcie, że od marca 2018 r. proces dotowania inwestycji zgłaszanych w ramach Programu mógł nie być w pełni przejrzysty. Minister zdecydował wówczas, że bez uzasadnienia może przyznawać ocenianym projektom dodatkowe punkty – dodatnie lub ujemne. Do czasu zakończenia kontroli punkty takie otrzymało w sumie 97 inwestycji (77 – dodatnie, 20 – ujemne). Ponadto w dokumentacji dotyczącej rozliczeń nie wprowadzono zapisów, dzięki którym można by sprawdzić, czy beneficjenci Programu nie przekroczyli ustalonych progów dofinansowania i progów tzw. kosztów kwalifikowanych, czyli tych, które ponieśli sami, a które kwalifikują się do otrzymania wsparcia.

Nie wprowadzono kryteriów dofinansowania, których celem byłoby równomierne rozwijanie bazy sportowej w poszczególnych województwach. Nie brano więc pod uwagę np. wysokości już udzielonych dotacji, czy liczby istniejących w regionie obiektów tego samego rodzaju, np. stadionów piłkarskich. Największe środki Minister przeznaczył (z wyłączeniem Centralnego Ośrodka Sportu i Instytutu Sportu – Państwowego Instytutu Badawczego) na inwestycje w województwie podkarpackim (99,3 mln zł) i mazowieckim (87,5 mln zł), a najmniejsze w pomorskim (15,4 mln zł) i warmińsko-mazurskim (5 mln zł). Na cały Program w latach 2015–2020 (I półrocze) przeznaczono 815,8 mln zł.

²³⁰ Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (P/20/025/ KNO).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Pozytywna ocena NIK związana jest z ostatecznymi efektami realizacji Programu. Nastąpiła poprawa stanu bazy sportowej poprzez wybudowanie, przebudowanie i wyremontowanie przez beneficjentów łącznie 72 nowych i istniejących obiektów sportowych, w tym 20 hal sportowych, 14 stadionów lekkoatletycznych, dziewięciu boisk piłkarskich, siedmiu narciarskich tras biegowych, sześciu skoczni narciarskich, trzech hal widowiskowo-sportowych, dwóch krytych basenów, dwóch lodowisk oraz dziewięciu innych obiektów sportowych (m.in. torów wrotkarskich). Dofinansowano również 40 zadań zakupu środków trwałych, w tym sprzętu treningowego i wyposażenia sportowego. Jednocześnie w ramach Programu nastąpiła rozbudowa bazy COS oraz wzrost jej wykorzystania na potrzeby sportu wyczynowego.

Zdaniem NIK wprowadzenie monitorowania wykorzystania obiektów sportowych na potrzeby sportu wyczynowego może ułatwić Ministrowi ocenę realizacji celu Programu, a tym samym efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych w kolejnych edycjach Programu.

W latach 2017–2021 (do końca marca) na realizację wszystkich programów i zadań związanych ze **wspieraniem rozwoju sportu akademickiego**²³¹ przeznaczono ponad 100 mln zł, a wsparciem objęto blisko 280 tys. studentów. Ponadto dodatkowo na rozwój akademickiej infrastruktury sportowej przeznaczono jeszcze 195 mln zł. W latach 2017–2021 (do 31 marca) zarówno minister właściwy do spraw kultury fizycznej, jak również minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki realizowali programy oraz zadania umożliwiające stworzenie warunków do rozwoju sportu akademickiego, w tym w szczególności: Program Sport Akademicki, Program dotyczący szkoleń w Akademickich Centrach Szkolenia Sportowego (Program ACSS), Program dotyczący przygotowania i udziału w uniwersjadach i Akademickich Mistrzostwach Świata (Program AMŚ), Program Rozwój Sportu Akademickiego, Projekt Narodowa Reprezentacja Akademicka. Efektem tych działań było zdobycie przez studentów w latach 2017–2020 łącznie 184 medali na Uniwersjadach Letnich i Zimowych oraz Akademickich Mistrzostwach Świata w konkurencjach olimpijskich. Zawodnicy należący do Akademickiego Związku Sportowego wywalczyli na zawodach mistrzowskich 247 medali. NIK pozytywnie oceniła udział w Igrzyskach Olimpijskich w Tokio w 2021 r. zawodników uczestniczących w programie Akademickie Centra Szkolenia Sportowego, podczas których 14 zawodników zdobyło 18 medali w konkurencjach indywidualnych i drużynowych.

Minister właściwy do spraw kultury fizycznej osiągnął większość planowanych celów i efektów programów, nie monitorował jednak ewentualnego awansu w klasyfikacji medalowej i punktowej na międzynarodowych zawodach, co byłoby wymiernym efektem poniesionych nakładów. Dopiero NIK w trakcie kontroli ustaliła, że takiego awansu nie dość, że nie udało się osiągnąć, to Polska wręcz spadła w rankingach: w latach 2017–2019 zmalała liczba medali zdobytych na Letnich i Zimowych Uniwersjadach oraz pogorszyła się pozycja reprezentacji w klasyfikacji medalowej – odpowiednio z 11 na 15 oraz z 12 na 16 miejsce.

W latach 2017–2021 minister właściwy do spraw kultury fizycznej, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz uczelnie podejmowali działania w zakresie rozwijania dwutorowej kariery sportowej studentów, ułatwiające im łączenie sportu z nauką (m.in. pilotażowy Program „Super Trener”, „Projekt rozwoju kariery dwutorowej sportowców” czy Projekt „Narodowa Reprezentacja Akademicka”). Ponadto wsparcie studentów osiągających wyniki sportowe było realizowane w formie stypendiów.

Nie zapewniono natomiast ewaluacji i monitorowania celu Programu Sport Akademicki dotyczącego zwiększenia aktywności fizycznej studentów. Z tym Programem wiązał się jeden z wniosków NIK. Kontrolerzy wykazali bowiem, że w trakcie Programu od części studentów pobierano opłaty za udział w zawodach (w sumie blisko 309 tys. zł). Środki te przeznaczono na częściowe pokrycie kosztów organizacji imprez, jednak od uczestników nie można było pobierać jakichkolwiek opłat. Dlatego NIK po zakończeniu kontroli wniosowała do Ministra Sportu i Turystyki o dokonywanie ewaluacji celu Programu Sport Akademicki w zakresie zwiększenia aktywności fizycznej studentów oraz o doprecyzowanie zapisów programu, tak aby zapewniały one wykluczenie pobierania opłat od uczestników.

²³¹ Wspieranie rozwoju sportu akademickiego (P/21/024/KNO).

Działalność kontrolna

- Realizacja tematów kontroli
 - Rezultaty kontroli NIK
- Działania w obszarze metodyki kontroli
- Przeciwdziałanie korupcji w świetle wyników kontroli NIK

III.

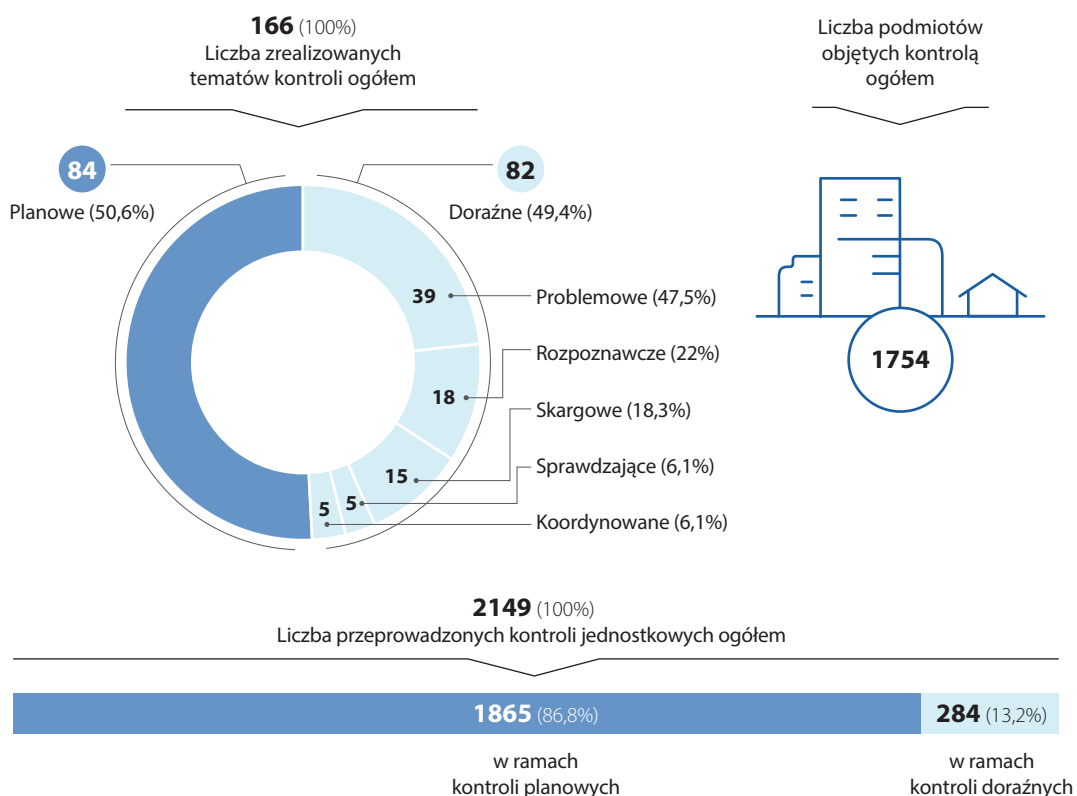
1. Realizacja tematów kontroli

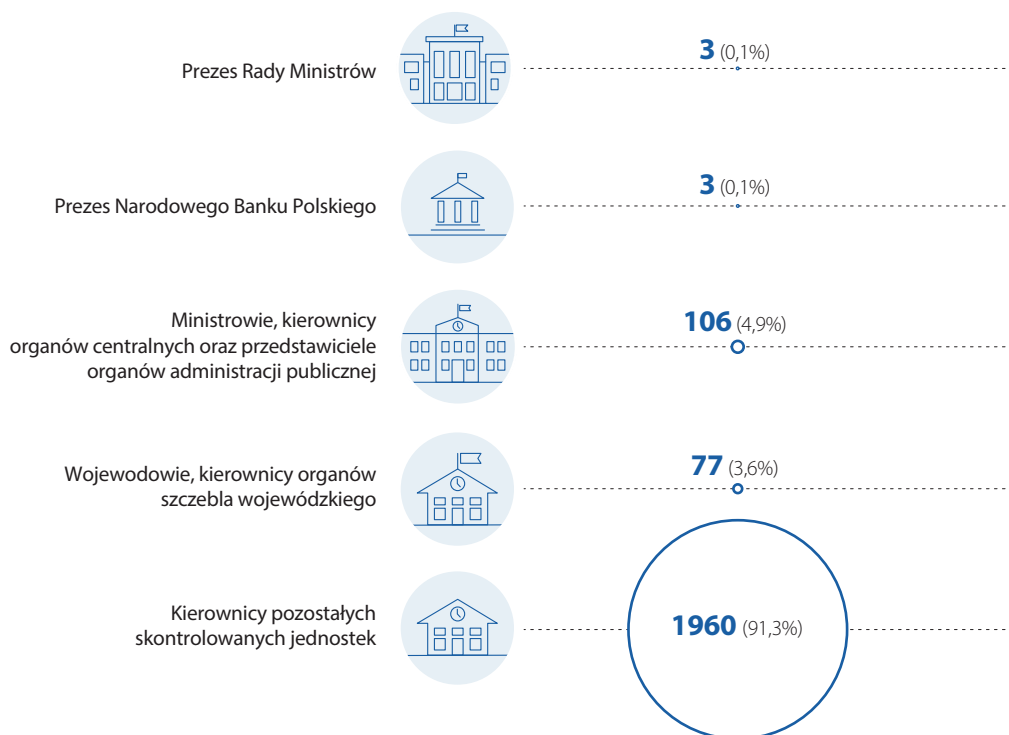
Najwyższa Izba Kontroli realizuje swoje zadania na podstawie rocznych planów pracy, uchwalanych przez Kolegium NIK i przedkładanych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

NIK przeprowadza także kontrole doraźne, będące reakcją na bieżące sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach. Kontrole doraźne podejmowane są również w wyniku aktualnej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do NIK.

W 2021 r. NIK zrealizowała 166 tematów kontroli, w tym 84 tematy kontroli planowych. W następstwie prowadzonych kontroli opracowano 2149 wystąpień pokontrolnych, które skierowano do 1754 podmiotów. Adresatami wystąpień pokontrolnych są kierownicy kontrolowanych jednostek, zgodnie z zasadą podmiotowości. Wystąpienie pokontrolne zawiera zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki, a także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia oraz wskazuje osoby odpowiedzialne za te nieprawidłowości. W wystąpieniu pokontrolnym może znaleźć się też ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.

Infografika nr 9. Realizacja kontroli NIK w 2021 r.



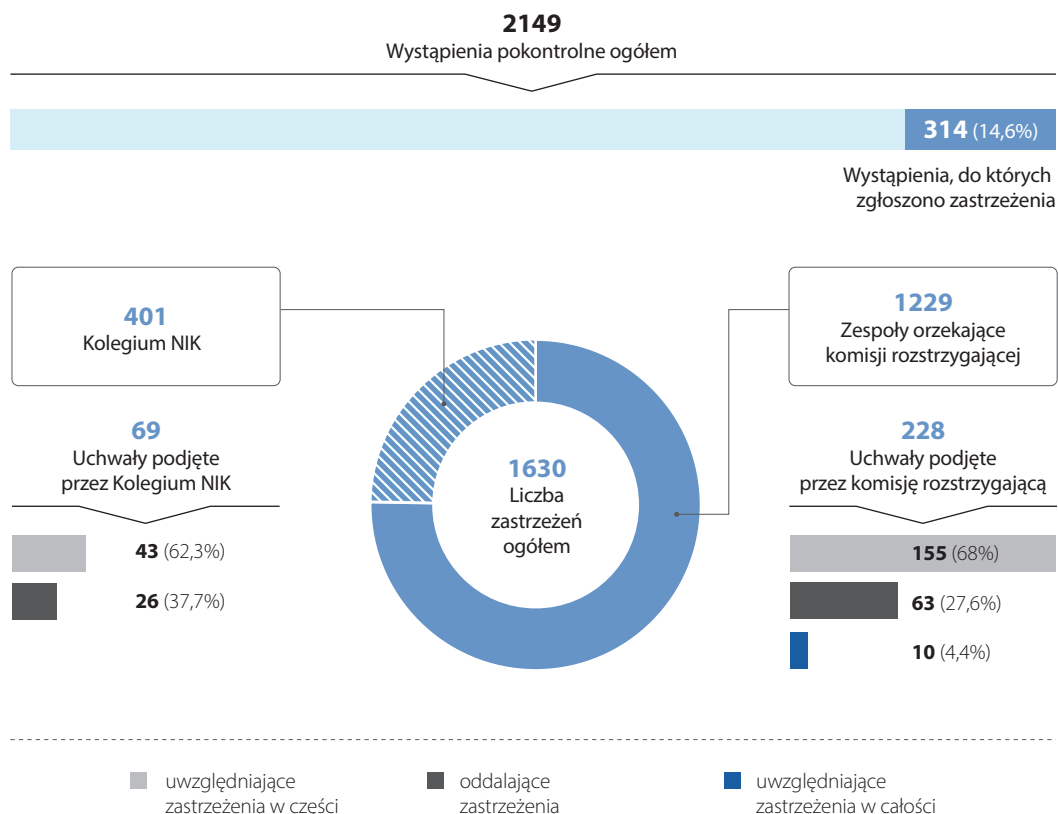
Infografika nr 10. Adresaci wystąpień pokontrolnych w 2021 r.**Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych**

W postępowaniu kontrolnym kierownikowi jednostki kontrolowanej przez NIK przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. NIK rozpatruje zastrzeżenia złożone w terminie i spełniające wymogi formalne. Przepisy ustawy o NIK uprawniają do rozpatrywania zastrzeżeń w postępowaniu kontrolnym Kolegium NIK i komisję rozstrzygającą. Kolegium NIK rozpatruje zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych składane przez najważniejsze organy państwa, tj. przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK. W pozostałych przypadkach zastrzeżenia rozpatrują trzyosobowe zespoły orzekające Komisji rozstrzygającej. Postępowanie w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych jest jednoetapowe, a ostateczne decyzje podejmowane są w formie uchwały.

W 2021 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili 1630 zastrzeżeń do 314 wystąpień pokontrolnych. Kolegium NIK rozpatrzyło 401 zastrzeżeń i podjęło uchwały w 69 sprawach, natomiast zespoły orzekające komisji rozstrzygającej rozpatrzyły 1229 zastrzeżeń i podjęły 228²³² uchwał.

²³² W dwunastu sprawach uchwały nie zostały jeszcze podjęte, w trzech sprawach zastrzeżenia nie zostały rozpatrzone z powodu ich zgłoszenia przez osobę nieuprawnioną, w jednej sprawie zastrzeżenia nie zostały rozpatrzone z powodu zgłoszenia ich po upływie ustawowego terminu i w jednej sprawie nastąpiło sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich, wobec czego wydanie orzeczenia było bezprzedmiotowe.

Infografika nr 11. Wyniki rozpatrywania zastrzeżeń przez Kolegium NIK i komisję rozstrzygającą w 2021 r.



Informacje o wynikach kontroli

Podstawowym zadaniem NIK jest dostarczenie parlamentarzystom i społeczeństwu obiektywnej wiedzy o funkcjonowaniu państwa i realizowaniu zadań publicznych. Służy temu m.in. sporządzanie i upublicznianie informacji o wynikach kontroli. Informacja to końcowy raport, w którym dokonuje się syntetycznego podsumowania jednostkowych kontroli przeprowadzonych w różnych podmiotach i przedstawia się oceny kontrolowanej działalności z uwzględnieniem istotnych ustaleń i wniosków wynikających z kontroli planowych i wybranych kontroli doraźnych. Informacje o wynikach kontroli podawane są do publicznej wiadomości z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Podstawę sporządzenia informacji stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

W 2021 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP łącznie 169 informacji o wynikach kontroli, w tym informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa, informacje o wynikach kontroli planowych²³³ i doraźnych.

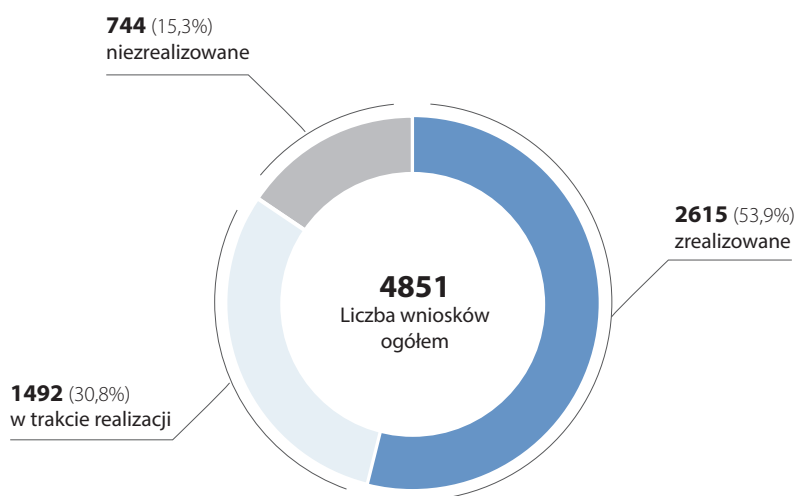
²³³ W tym cztery megainformacje dotyczące: Systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian (LLO 2020), Bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego (KPB 2021), Korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020 (KPB 2021) oraz Utrzymania i wykorzystania Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo (LRZ 2020).

2. Rezultaty kontroli NIK

Realizacja wniosków pokontrolnych

Na podstawie wyników kontroli NIK sformułowała 4851 wniosków pokontrolnych, które wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz poprawę skuteczności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu. Przedmiot wniosków może też mieć charakter szerszy, systemowy i dotyczyć całości kontrolowanych zagadnień. W razie potrzeby – z uwagi na przedmiot, zakres lub istotność ustaleń – NIK informuje o wnioskach także kierownika jednostki nadrzędnej i organy administracji publicznej odpowiedzialne za dany obszar funkcjonowania państwa.

Infografika nr 12. Stan realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w 2021 r. (według danych na dzień 25 kwietnia 2022 r.)²³⁴



Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*²³⁵

Na podstawie wyników kontroli NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda* zmierzające do wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach ustawowych i wykonawczych, polegających na usunięciu luk lub sprzeczności w prawie. Najczęściej wnioski te są adresowane do ustawodawcy i rządu.

W 2021 r. NIK w 36 informacjach o wynikach kontroli (w tym w jednej megainformacji) sformułowała 74 wnioski *de lege ferenda*, spośród których 52 dotyczyło propozycji zmian regulacji ustawowych, 21 zmian rozporządzeń, a jeden wniosek odnosił się do prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów bez wskazania aktu prawnego. Jeden wniosek zgłoszony w 2021 r. został zrealizowany, a jedenaście wniosków jest w trakcie realizacji i znajduje się na etapie prac legislacyjnych prowadzonych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów.

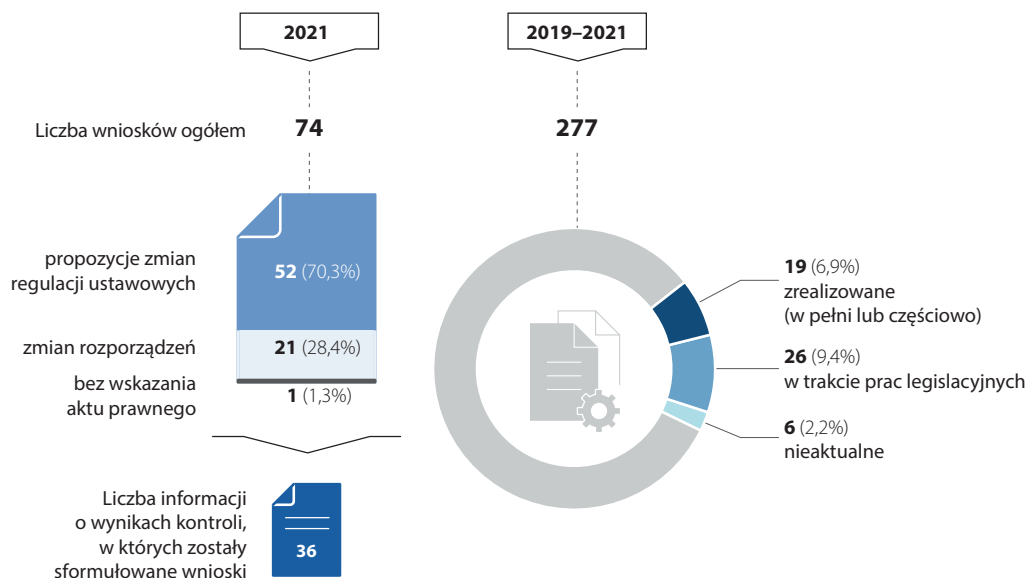
W latach 2019–2021 NIK sformułowała łącznie 277 wniosków *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych w pełni lub częściowo 19. Ponadto w trakcie prac legislacyjnych znajduje się 26 wniosków z tego okresu.

Na stan realizacji wniosków *de lege ferenda* istotny wpływ ma procedura legislacyjna, będąca procesem długotrwałym, na który oddziałują różne czynniki, takie jak: inicjatywa ustawodawcza i uchwałodawcza, zgłaszanie i opiniowanie proponowanych regulacji, konsultacje społeczne, działalność lobbingsowa oraz dodatkowo w przypadku ustaw – przebieg prac parlamentarnych.

²³⁴ Zgodnie z korektą wykonania budżetu NIK w układzie zadaniowym na 2021 r. przekazaną do Ministerstwa Finansów.

²³⁵ Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2021 r. dostępny jest na stronie internetowej NIK: <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wnioski-de-lege-ferenda-2021.html>

Infografika nr 13. Stan realizacji wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych w latach 2019–2021 oraz wnioski *de lege ferenda* wniesione w 2021 r.



Wnioski *de lege ferenda* zrealizowane w 2021 r.

W 2021 r. zrealizowano w pełni m.in. następujące wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez NIK w 2021 r. i latach poprzednich, sformułowane w następujących informacjach o wynikach kontroli:

1) Wsparcie rozwoju elektromobilności (P/19/020).

- a) NIK wniosła o wprowadzenie progu bagatelności w wysokości 30 tys. euro w przepisie art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych²³⁶.

Ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw²³⁷, w art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych wprowadziła zmiany w sposób odpowiadający wnioskowi NIK, poprzez rezygnację z obowiązku stosowania wymogów określonych w art. 68 ust. 3 zd. 1 ww. ustawy do zlecenia lub powierzania wykonania zadania publicznego, do którego nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, oraz do wykonywania, zlecenia lub powierzania zadań publicznych dotyczących letniego i zimowego utrzymania dróg polegającego na mechanicznej metodzie oczyszczania jezdni ulic, w szczególności zamiataniu i zmywaniu oraz zapobieganiu i zwalczaniu śliskości zimowej, w tym gołoledzi i usuwaniu śniegu. Zmiana weszła w życie z dniem 24 grudnia 2021 r.

- b) NIK wniosła o wprowadzenie do art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych przepisu umożliwiającego jednostkom samorządu terytorialnego, które zrealizowały już kolejny próg obowiązku udziału pojazdów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej, odstąpienie od wykonania analizy kosztów i korzyści (AKK).

Ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw dodała nowy przepis art. 37 ust. 1a w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych, zgodnie z którym analizy kosztów i korzyści (o której mowa w art. 37 ust. 1 tej ustawy) nie sporządza jednostka samorządu terytorialnego, która osiągnęła udział autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów, przewidziany w art. 36 lub art. 68 ust. 4 ww. ustawy na poziomie wyższym niż określony w tych przepisach dla kolejnego okresu, w którym powinna być przeprowadzona kolejna analiza. Przepis wszedł w życie z dniem 24 grudnia 2021 r.

²³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 110, ze zm.

²³⁷ Dz. U. poz. 2269.

- c) NIK wniosła o zintensyfikowanie działań w celu ustanowienia niezbędnych uregulowań prawnych dotyczących obszaru inteligentnych sieci elektroenergetycznych, a w szczególności zapewniających Operatorowi Systemu Przesyłowego możliwości pośredniego lub bezpośredniego oddziaływania na profile zapotrzebowania na energię elektryczną i moc, generowane przez usługi ładowania samochodów elektrycznych. Zasady funkcjonowania inteligentnego opomiarowania zostały określone w rozdziałach 2c i 2d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne²³⁸ („2c. Zasady funkcjonowania systemu pomiarowego”, „2d. Zasady funkcjonowania centralnego systemu informacji rynku energii”), dodanych ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne²³⁹. Nowe przepisy wchodzi w życie sukcesywnie, od 3 lipca 2021 r. do 1 lipca 2024 r. stosownie do art. 37 ww. ustawy.
- 2) Opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń (P/20/063).
 NIK wniosła o zmianę rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego²⁴⁰, poprzez wprowadzenie obowiązku zatrudniania również na oddziale ginekologiczno-położniczym o pierwszym i drugim poziomie referencyjności psychologa w wymiarze co najmniej 0,5 etatu.
 W rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego²⁴¹, w załączniku nr 3 „Warunki szczegółowe realizacji świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego”, w części I „Warunki szczegółowe, jakie powinni spełnić świadczeniodawcy przy udzielaniu świadczeń gwarantowanych w trybie hospitalizacji i hospitalizacji planowej”, ustanowiono obowiązek zatrudniania psychologa w wymiarze co najmniej 0,5 etatu również na oddziale ginekologiczno-położniczym o pierwszym i drugim poziomie referencyjności, z taką modyfikacją, że jeśli chodzi o oddziały o pierwszym poziomie referencyjności, alternatywnie dopuszcza się zapewnienie pomocy psychologa w czasie nieprzekraczającym 24 godzin od momentu zgłoszenia. Przepis wszedł w życie z dniem 14 stycznia 2022 r.
- 3) Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych (P/18/090).
 W informacji o wynikach kontroli wskazano, że pomimo upływu sześciu lat, nie został zrealizowany wniosek sformułowany przez NIK w Informacji o wynikach kontroli pt. Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych (P/12/158), dotyczący wprowadzenia rozwiązań prawnych uzależniających usunięcie punktów karnych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców od uprzedniego uiszczenia grzywny.
 Ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁴² zmieniono brzmienie art. 98 ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²⁴³, w sposób odpowiadający wnioskowi NIK. Zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.
- 4) Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim (P/16/077).
 NIK skierowała wniosek o wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego²⁴⁴ obowiązku udzielania profilaktycznych świadczeń stomatologicznych, wskazanych w załączniku nr 10 do ww. rozporządzenia, każdemu uprawnionemu w określonym wieku.
 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego²⁴⁵ wprowadziło nowy załącznik nr 10b, w którym wymieniono profilaktyczne świadczenia stomatologiczne dla dzieci i młodzieży do ukończenia 19. roku życia, udzielane w gabinecie dentystycznym zlokalizowanym w szkole, tj. w ten sposób poszerzono zakres świadczeń dla uczniów. Zmiana weszła w życie z dniem 8 kwietnia 2021 r.

²³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

²³⁹ Dz. U. poz. 1093, ze zm.

²⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 290, ze zm.

²⁴¹ Dz. U. poz. 2482.

²⁴² Dz. U. poz. 2328.

²⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.

²⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2148.

²⁴⁵ Dz. U. poz. 417.

- 5) Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych (P/17/081). NIK wniosła do ministra właściwego do spraw transportu 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 drogowych²⁴⁶, 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.

Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych²⁴⁷, w § 54 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, dodało ust. 6 i ust. 7 o treści: „6. Znak D-34b „zbiorcza tablica informacyjna” informuje o wskazanych na znaku obiektach znajdujących się przy drodze. 7. Umieszczona pod znakiem D-34b tabliczka z odpowiednim symbolem ze znaków D-23, D-23b albo D-23c, miniaturą znaku E-15 z numerem drogi, napisem określającym odległość do kolejnej stacji paliwowej lub punktu ładowania pojazdów elektrycznych oraz strzałką wskazującą kierunek informuje o kolejnej lokalizacji stacji paliwowej lub punktu ładowania”. Zmiany weszły w życie z dniem 2 grudnia 2021 r.

- 6) Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (P/20/059). NIK wniosła o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian legislacyjnych w rozporządzeniu z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁴⁸, polegających na wyznaczeniu określonego terminu na złożenie przez starostę do organów podatkowych informacji, o których mowa w § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴⁹ Minister Rozwoju, Pracy i Technologii wydał w dniu 27 lipca 2021 r. (nowe) rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁵⁰, w którym, w § 35 ust. 1 pkt 1 uregulował kwestię wskazaną we wniosku NIK w następujący sposób: „O dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta, w terminie 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji, zawiadamia organy podatkowe – w przypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego”. Zmiana weszła w życie z dniem 31 lipca 2021 r.

Finansowe rezultaty kontroli

Wymiernym efektem kontroli są finansowe rezultaty kontroli. Zadaniem NIK jest m.in. „troska o grosz publiczny”. W klasyfikacji finansowych rezultatów kontroli występują trzy grupy rodzajowe:

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

²⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2310, ze zm.

²⁴⁷ Dz. U. poz. 2065.

²⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 393, ze zm.

²⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990.

²⁵⁰ Dz. U. poz. 1390, ze zm.

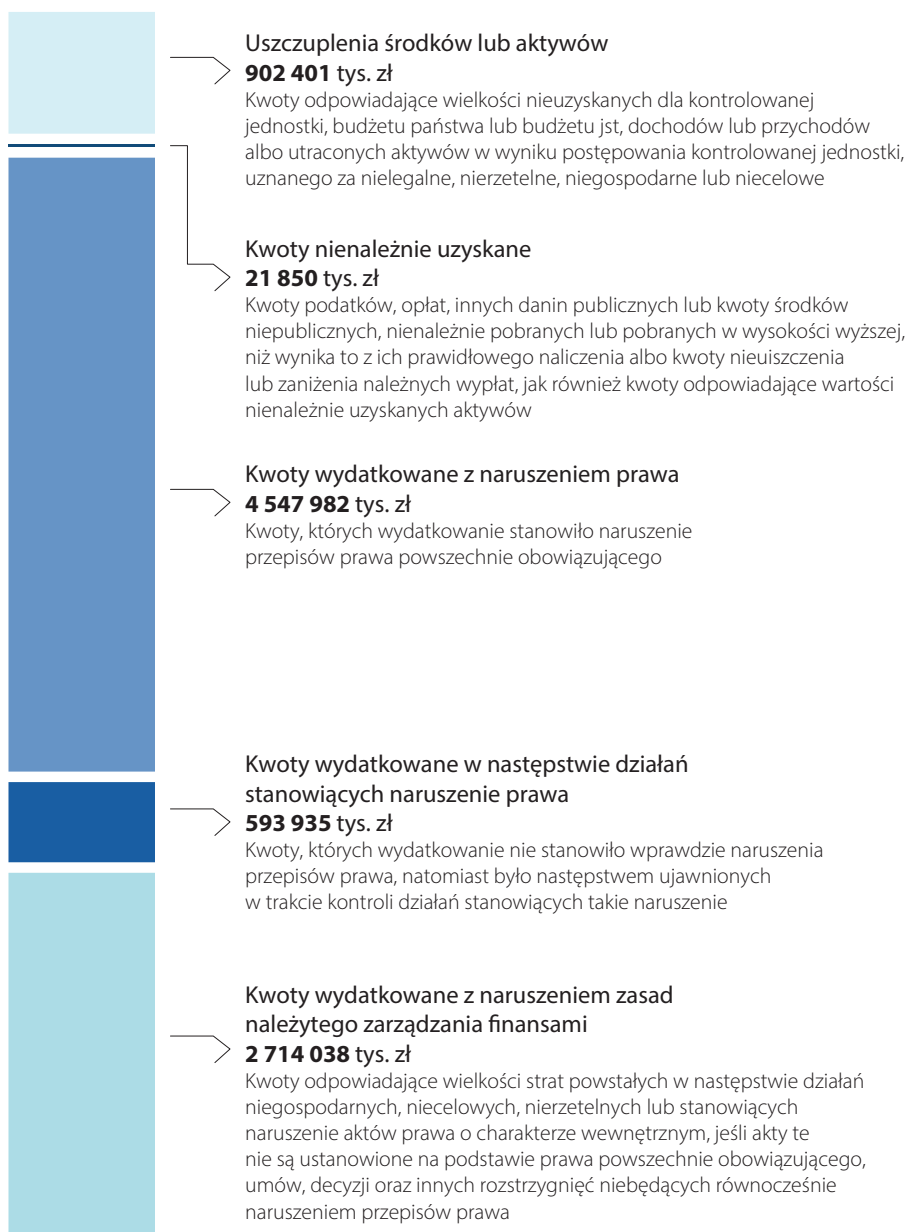
Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Finansowe skutki nieprawidłowości to kwoty dotyczące nieprawidłowości, które mają lub będą miały wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności. Składają się na nie kategorie dotyczące skutków finansowych lub sprawozdawczych, które mają materialne znaczenie i na które NIK zwraca szczególną uwagę.

Infografika nr 14. Najważniejsze finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w 2021 r. według kategorii



Kategoria
Ujawniona kwota
Opis



Korzyści finansowe

W 2021 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **5 473 tys. zł.**

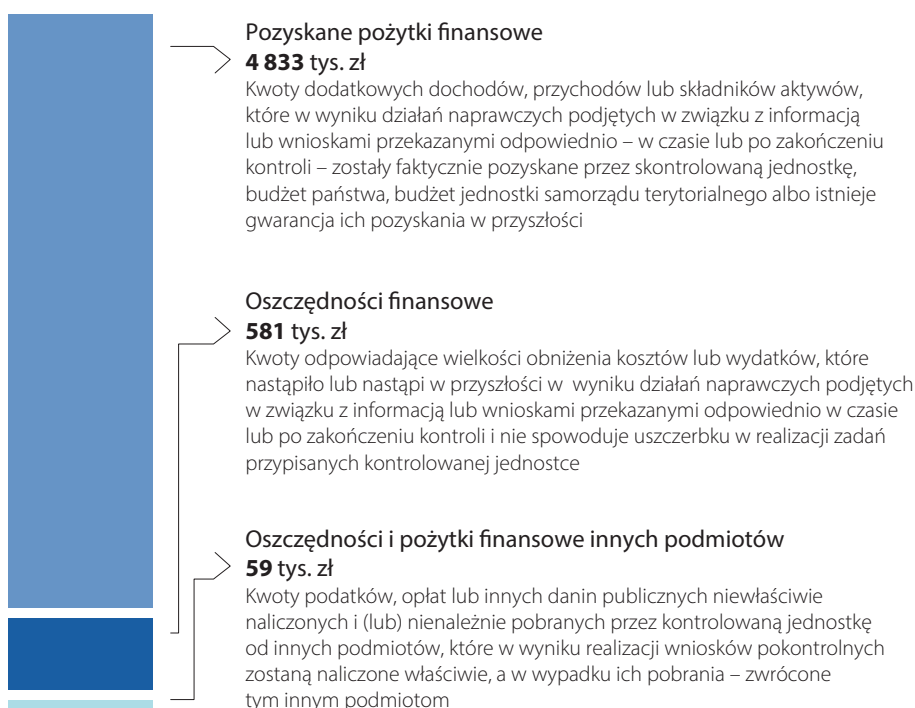
Zalicza się do nich kwoty, które zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych.

Infografika nr 15. Korzyści finansowe uzyskane w 2021 r.



Kategoria
Ujawniona kwota
Opis

5 473 tys. zł
Ogółem



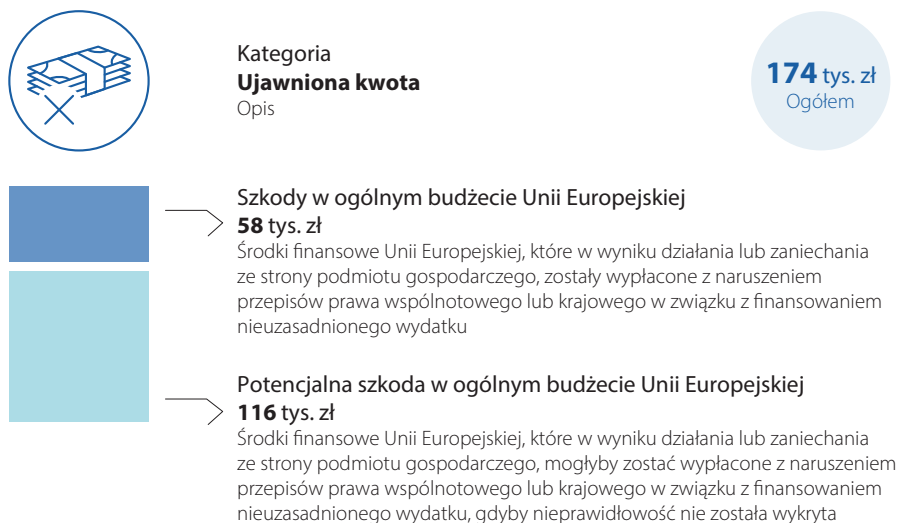
Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, w zakresie objętym kontrolami przeprowadzonymi przez NIK w 2021 r., wyniosły **174 tys. zł.**

Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli²⁵¹ 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.

²⁵¹ W podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji.

Infografika nr 16. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wykazane w 2021 r.



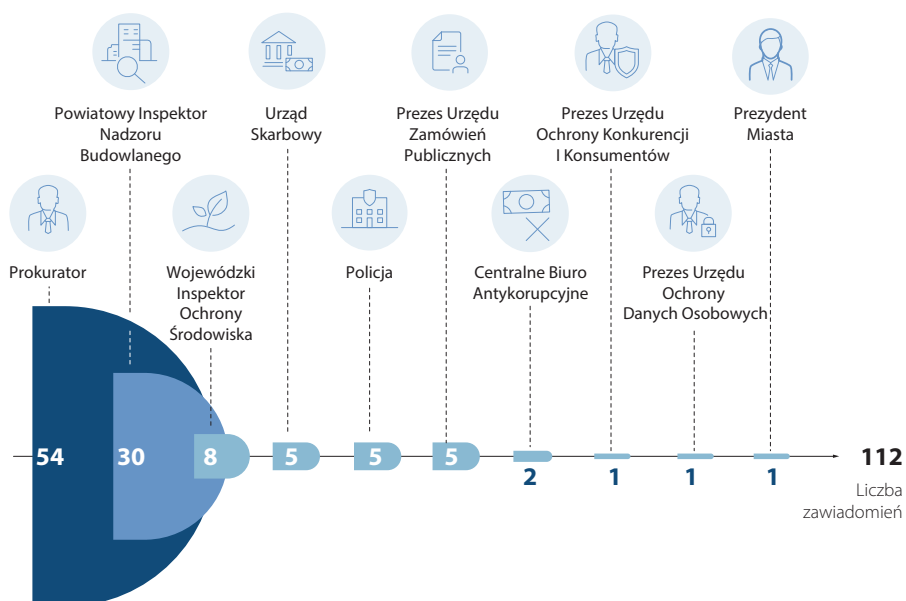
Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa

W 2021 r. NIK – działając na podstawie art. 63 ust. 1 i 3 ustawy o NIK – skierowała do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń, a także innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 112 zawiadomień, które dotyczyły 725 czynów i obejmowały 115 osób.

NIK formułuje zawiadomienia do tych organów na podstawie ustaleń kontrolnych, w tym zebranych w toku kontroli dowodów, więc to do organów ścigania należy pełne zbadanie sprawy i stwierdzenie, czy w danej sprawie doszło do przestępstwa. NIK nie posiada uprawnień inicjowania postępowania przed sądem w sprawach, w których wyniki kontroli potwierdzały istnienie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Z powodu braku ustawowego obowiązku NIK nie jest również informowana przez te organy o wszystkich zakończonych postępowaniach.

Infografika nr 17. Zawiadomienia skierowane przez NIK do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów w 2021 r.

Organy, do których skierowano zawiadomienia



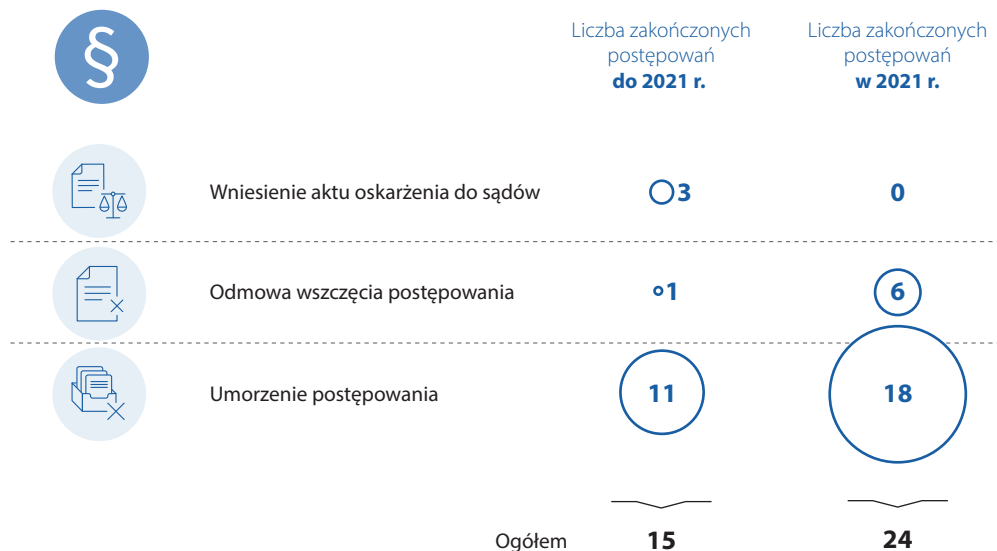
Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw

W 2021 r. NIK skierowała 61 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), które dotyczyły 534 czynów karalnych popełnionych przez 63 osoby.

Infografika nr 18. Najczęściej wskazywane przez NIK czyny w zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstw, w tym skarbowych, w 2021 r.



W 2021 r. NIK została poinformowana o zakończeniu postępowań łącznie w 39 sprawach. Informacje te dotyczyły zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw skierowanych w 2021 r. i w latach wcześniejszych.

Infografika nr 19. Wyniki postępowań dotyczące zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

W 2021 r. NIK, korzystając z przysługujących uprawnień, wniosła środki odwoławcze:

- trzy zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, z których dwa uwzględniono, a jednego nie uwzględniono,
- 17 zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania, z których pięć uwzględniono, siedmiu nie uwzględniono, a w przypadku pięciu nie wpłynęła jeszcze informacja co do sposobu rozstrzygnięcia.

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia lub innego czynu

W 2021 r. NIK skierowała 51 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczeń lub innych czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność ustawowa. Zawiadomienia dotyczyły łącznie 191 czynów karalnych popełnionych przez 52 osoby.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń skierowano 35 zawiadomień, w tym:

- 30 zawiadomień do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (54 czyny karalne), dotyczących czynów określonych w art. 93 pkt 8 – Prawa budowlanego, art. 93 pkt 9 – Prawa budowlanego, art. 93 pkt 8 i 9 – Prawa budowlanego w jednym zawiadomieniu oraz w art. 93 pkt 13 – Prawa budowlanego,
- pięć zawiadomień do Policji dotyczących czynów określonych w art. 85 § 1 – Kodeksu wykroczeń, art. 94 § 2 i art. 97 – Kodeksu wykroczeń, art. 92 ust. 1 pkt 2 – Prawa budowlanego, art. 93 pkt 8 i 9 – Prawa budowlanego w jednym zawiadomieniu oraz w art. 93 pkt 8 – Prawa budowlanego.

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, skierowano 16 zawiadomień, w tym:

- osiem zawiadomień skierowano do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w sprawie czynów określonych w art. 9z ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- pięć zawiadomień skierowano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w tym: dwa zawiadomienia dotyczące czynów określonych w art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo zamówień publicznych, dwa zawiadomienia dotyczące czynów określonych w art. 619 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo zamówień publicznych, jedno zawiadomienie dotyczące czynów określonych w art. 619 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- jedno zawiadomienie do Prezydenta Miasta w sprawie naruszenia art. 25a ustawy – Prawo o stowarzyszeniach,
- jedno zawiadomienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące czynu określonego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,
- jedno zawiadomienie do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczące czynu określonego w art. 49 i art. 107 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

NIK została poinformowana o sposobie rozpatrzenia skierowanych w tym roku spraw dotyczących wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, w następujący sposób:

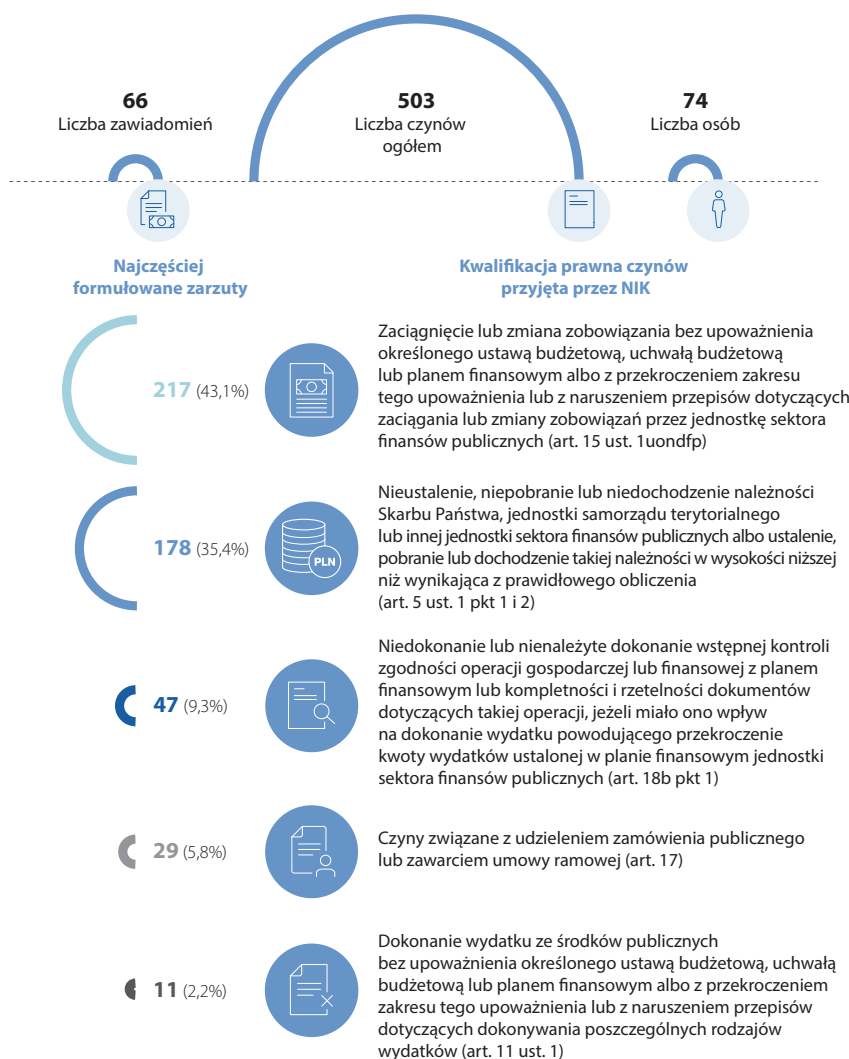
- w dwóch sprawach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych powiadomił o wszczęciu postępowania, a w jednej sprawie o nałożeniu kary pieniężnej,
- w dwóch sprawach powiatowy inspektor nadzoru budowlanego przeprowadził kontrolę i ukarał mandatem karnym, a w jednej sprawie poinformował o wszczęciu kontroli,
- w czterech sprawach NIK została poinformowana o wszczęciu postępowaniu w celu przeprowadzenia czynności kontrolnych przez właściwych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych

W 2021 r. NIK – 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 publicznych²⁵² – skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 66 zawiadomień, które dotyczyły 503 czynów i obejmowały 74 osoby.

W 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, zarzuty naruszania dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczyły przede wszystkim kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek.

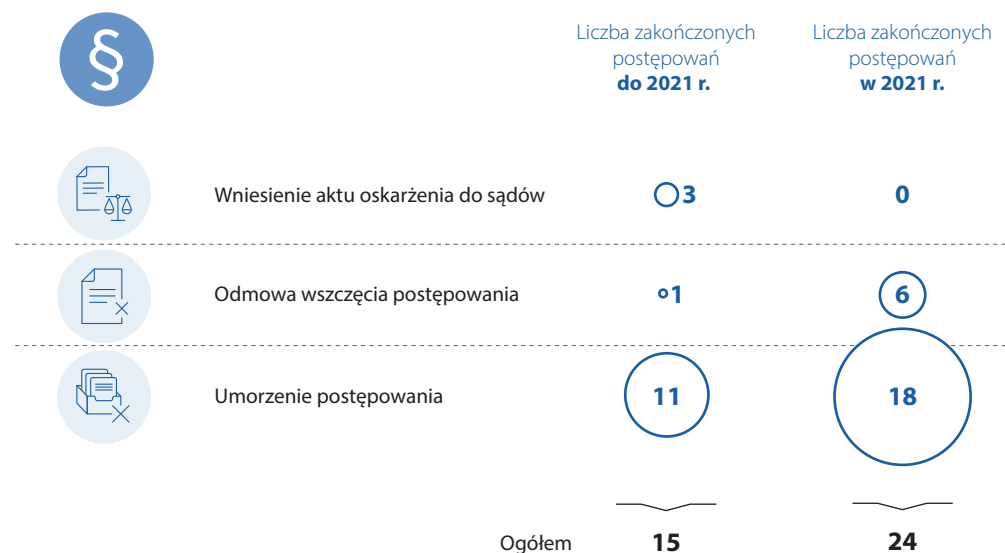
Infografika nr 20. Najczęściej formułowane przez NIK zarzuty w zawiadomieniach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2021 r.



²⁵² Dz. U. 2021 poz. 289.

Spśród spraw zawisłych²⁵³ w 2021 r. na skutek zawiadomień NIK 31 postępowań przed rzecznikami pozostaje w toku.

Infografika nr 21. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2021 r.



W 2021 r. rzecznicy dyscypliny finansów publicznych:

- skierowali do komisji orzekających 25 wniosków o ukaranie wobec 25 osób,
- w 19 przypadkach odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające, jednostki kontrolne NIK skierowały w tej sprawie dziewięć zażaleń.

Postępowanie w sprawach o uchylenie się od kontroli lub utrudnianie jej prowadzenia

W 2021 r. NIK skierowała do prokuratury dwa zawiadomienia dotyczące podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonywania czynności służbowych kontrolerom NIK (art. 98 ustawy o NIK):

- 1) w dniu 6 kwietnia 2021 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście-Północ zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli Polskiej Fundacji Narodowej (S/20/004/KGP), polegającego na tym, że członkowie Zarządu Fundacji, w okresie od 9 grudnia 2020 r. utrudniali lub udaremniali przeprowadzenie czynności służbowych uprawnionym kontrolerom NIK, a *de facto* udaremnili dalsze przeprowadzenie ww. kontroli. Prokuratura Okręgowa w Warszawie Wydział I Śledczy postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r. (sygn. akt PO I Ds 81.2021) odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec stwierdzenia, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 kpk). Postanowienie to zaskarżono zażaleniem z dnia 21 czerwca 2021 r.,
- 2) w dniu 18 listopada 2021 r. Delegatura NIK w Lublinie skierowała do Prokuratury Okręgowej w Zamościu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli Stowarzyszenia Inicjatyw Lokalnych w Krasnymstawie (P/21/045), polegającego na tym, że Prezes Stowarzyszenia utrudniał wykonywanie czynności służbowych w trakcie prowadzonego postępowania kontrolnego, poprzez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów i ksiąg rachunkowych dotyczących przychodów i wydatków Stowarzyszenia, nieautoryzowanie składanych wyjaśnień oraz niewierzytelnie kopii dokumentów przedkładanych kontrolerowi.

²⁵³ Spraw aktualnie rozpatrywanych przed właściwym do tego organem.

3. Działania w obszarze metodyki kontroli

W roku 2021 działania dotyczące metodyki kontroli ściśle wiązały się z wdrażaniem Strategii NIK na lata 2021–2024.

Szczególnie istotne były prace w ramach powołanego przez Prezesa NIK Zespołu do spraw opracowania metodyki kontroli i podręcznika kontrolera. Przygotowywane rozwiązania zmierzają do zwiększenia roli analizy ryzyka w doborze zagadnień do kontroli, wykorzystania narzędzi informatycznych i podejścia projektowego w kontroli, co ma pomóc w uelastycznieniu pracy i zwiększeniu dynamiki postępowania kontrolnego.

Ponadto kontynuowano realizację zadań w następujących obszarach:

- wsparcia jednostek kontrolnych w zakresie pozyskiwania i wykorzystania w kontroli zasobów informacyjnych dotyczących obszarów objętych kontrolą,
- bieżącego wsparcia metodycznego jednostek organizacyjnych NIK w przygotowaniu i realizacji kontroli oraz opracowaniu ich wyników,
- udzielaniu konsultacji i wsparcia dotyczącego ustalania finansowych rezultatów kontroli,
- opiniowania dokumentów kontrolnych NIK (projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli).

Kontynuowano również prace dotyczące informatyzacji i cyfryzacji procesów kontroli, umożliwiające elastyczne podejście do kontroli i prowadzenie jej – w zależności od potrzeb – w sposób stacjonarny, zdalny albo hybrydowy. Kolejni kontrolerzy byli wyposażani m.in. w kwalifikowany podpis elektroniczny.

Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli

W związku z postępującą informatyzacją jednostek sektora publicznego, kluczowa z punktu widzenia efektywności i skuteczności kontroli staje się umiejętność pozyskiwania i analizy danych z systemów informatycznych. W 2021 r. NIK prowadziła prace metodyczne zmierzające do poszerzenia możliwości uzyskiwania danych z różnych baz, w tym z systemów finansowo-księgowych kontrolowanych jednostek z wykorzystaniem standardu jednolitego pliku kontrolnego (JPK_KR). Wykorzystywano specjalizowane programy informatyczne do pozyskiwania danych i informacji od jednostek kontrolowanych i respondentów w ramach badań kwestionariuszowych, wzbogacających wiedzę o badanych obszarach.

W celu wsparcia analitycznego przygotowania kontroli prowadzona jest w NIK baza analityczna dotycząca podmiotów podlegających kontroli. Jest ona aktualizowana w powiązaniu z rejestrami i systemami zewnętrznymi (rejesty publiczne, otwarte dane, systemy sprawozdawcze) oraz powiązana z bieżącą bazą systemu zarządzania kontrolami. Pozwala to w szczególności na dokonanie doboru jednostek do kontroli z wykorzystaniem informacji o ich zadaniach, wydatkach oraz wynikach poprzednich kontroli. Zewnętrzne zasoby informacyjne, z których korzysta NIK, to m.in. zasoby Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych), Ministerstwa Finansów (sprawozdania finansowe jednostek budżetowych oraz jednostek samorządu terytorialnego), Ministerstwa Edukacji i Nauki (System Informacji Oświatowej, Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych), Ministerstwa Zdrowia (Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą).

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 podczas kontroli wykorzystuje centralne bazy danych, w tym bazy Narodowego Funduszu Zdrowia, czy też hurtownie danych skarbowych WHTAX. Kontynuowano współpracę z GUS, który umożliwił NIK bezpośredni dostęp do wybranych ewidencji i baz danych. Najczęstszym źródłem szczegółowych danych wciąż pozostają jednak lokalne systemy informatyczne kontrolowanych podmiotów. Wykorzystanie tego rodzaju zasobów wymaga wiedzy o systemach funkcjonujących w poszczególnych podmiotach wykonujących zadania publiczne oraz o sposobach gromadzenia i aktualizowania danych w tych systemach zawartych.

W dotychczasowym działaniu kontrolnym NIK dużym utrudnieniem była różnorodność systemów finansowo-księgowych w jednostkach kontrolowanych, do których NIK sięga, prowadząc badania. Od 2021 r. NIK w coraz szerszym zakresie wykorzystuje do analizy jednolite pliki kontrolne JPK_KR, które powinny być tworzone w zestandaryzowanej formie obejmującej strukturę ksiąg rachunkowych, w związku z obowiązkiem wynikającym z ustawy Ordynacja podatkowa. NIK zainicjowała współpracę z Ministrem Finansów w celu poszerzenia zakresu danych zawartych w plikach JPK_KR, co ma pozwolić na dalsze usprawnianie badań kontrolnych.

Wykorzystanie zasobów informacyjnych i wsparcie informatyczne kontroli wymagają stosowania odpowiednich narzędzi. Poza standardowymi narzędziami w NIK wykorzystuje się narzędzia specjalistyczne, m.in. program audytorski ACL. Wprawdzie potrzeba jego wykorzystania spadła wraz z poszerzeniem możliwości standardowego narzędzia biurowego, jakim jest MS Excel, który umożliwia przetwarzanie baz zawierających do miliona rekordów danych, w dalszym ciągu jednak wykorzystanie większych baz danych wymaga narzędzi bardziej zaawansowanych.

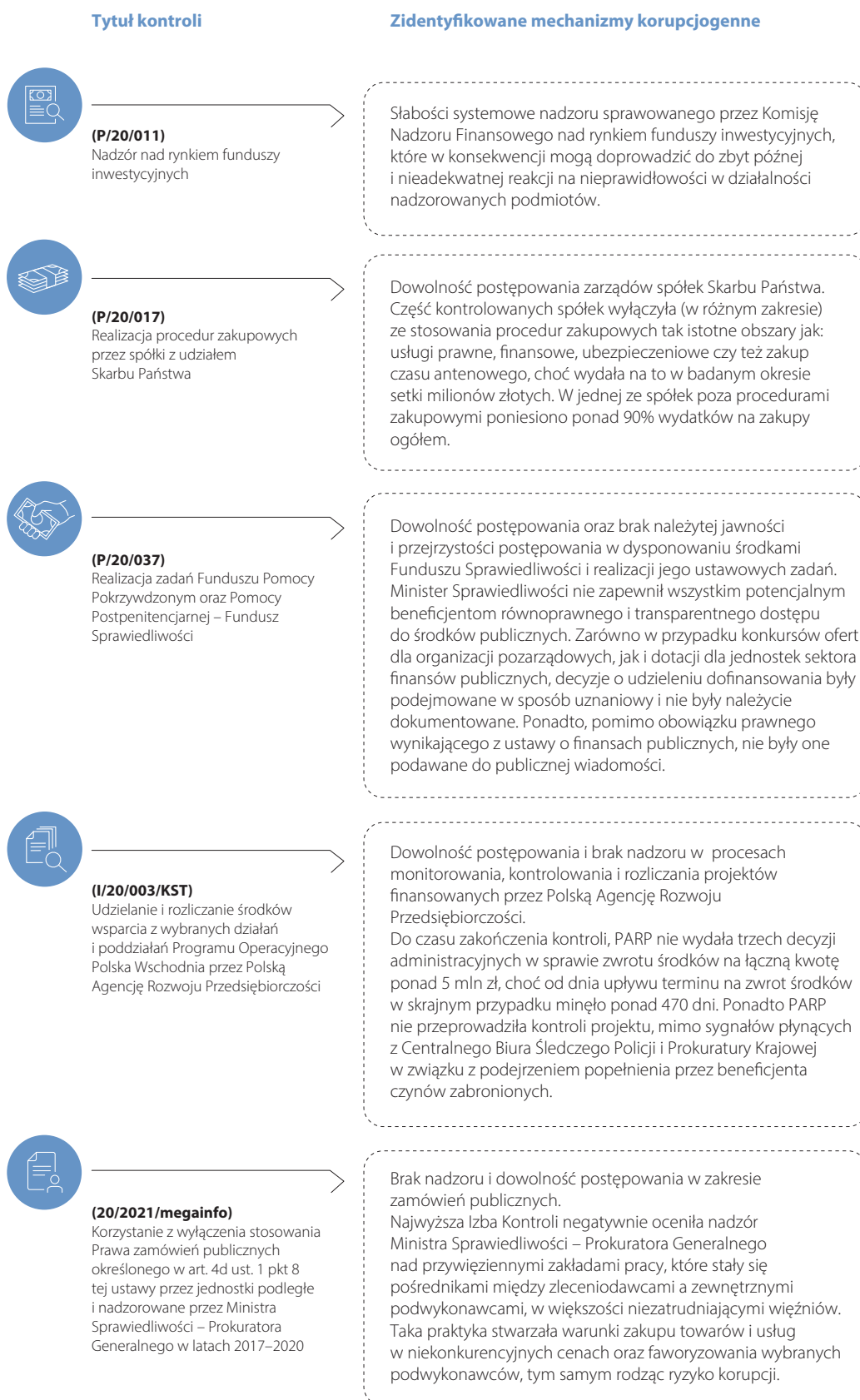
NIK wykorzystywała także autorski program Pomocnik Kontrolera, służący do statystycznego doboru próby oraz importu i audytorskiej analizy danych. W 2021 r. w dalszym ciągu wykorzystywano funkcjonalności tego programu służące do obsługi dokumentów elektronicznych i włączania ich do akt kontroli oraz do ochrony danych osobowych w elektronicznych zbiorach danych, pozyskiwanych dla celów kontrolnych, w tym różnorodne metody anonimizacji danych.

W sytuacjach, gdy niezbędne w kontroli informacje dotyczące jednostek nieobjętych kontrolą nie były dostępne w żadnych systemach sprawozdawczych, gromadzono je w drodze zapytań kierowanych do określonego typu adresatów lub też kwestionariuszy wypełnianych on-line. W 2021 r. w tym celu wykorzystywano nadal specjalistyczne oprogramowanie PS Quaestio pro. Ponadto z pomocą Adobe® LiveCycle Designer, w trakcie audytu dotyczącego polityki zarządzania zasobami ludzkimi w OECD i jej wdrożenia, zrealizowano pobranie danych z zastosowaniem kwestionariuszy elektronicznych funkcjonujących w trybie off-line (interaktywne kwestionariusze w formacie pdf). Następnie dane przetworzono i przedstawiono w formie wizualnej.

4. Przeciwdziałanie korupcji w świetle wyników kontroli NIK

NIK w swojej działalności kontrolnej od wielu lat (systemowo od 2000 r.) analizuje zagrożenie korupcją w działalności kontrolowanych instytucji publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości mogących powodować, bądź zwiększać ryzyko korupcji. Należą do nich m.in. dowolność podejmowania decyzji, konflikt interesów, brak wymaganej jawności działania czy brak lub słabość kontroli. Nie będąc instytucją śledczą, NIK nie stwierdza faktów korupcji, ale wskazuje na czynniki ryzyka korupcyjnego, których eliminowanie wpływa na ograniczenie możliwości wystąpienia korupcji w przyszłości.

Infografika nr 22. Wybrane kontrole NIK przeprowadzone w 2021 r., w których zidentyfikowano mechanizmy korupcyjne



Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

- Współpraca z Sejmem
- Współpraca z pozostałymi instytucjami państwa
- Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli
 - Strona internetowa i udostępnianie informacji
 - Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Wprowadzenie

Wypełniając swoje konstytucyjne i ustawowe zadania, Najwyższa Izba Kontroli współpracuje z Sejmem RP, Senatem RP oraz licznymi instytucjami państwa, w tym organami kontroli, rewizji i inspekcji. Ponadto NIK utrzymuje profesjonalne kontakty ze środowiskami naukowymi i często korzysta z wiedzy ekspertów wyspecjalizowanych w różnych dziedzinach.

NIK jako instytucja wykonująca zadania o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych, prowadzi przejrzystą politykę informacyjną i jest otwarta na kontakty z obywatelami.

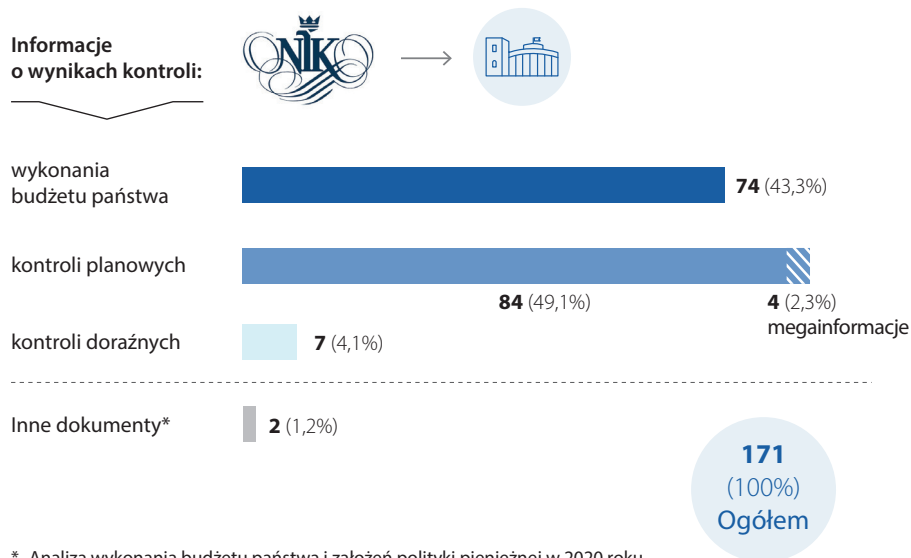
NIK ze względu na rolę – konstytucyjnie umocowanego, naczelnego organu kontroli państwowej – jako jeden z celów strategicznych określonych w *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*²⁵⁴ przyjęła cel 1. *Wzmocnienie wpływu NIK na usprawnienie państwa, a w jego ramach inicjatywę strategiczną 1.3. Wzmocnienie współpracy z interesariuszami.*

1. Współpraca z Sejmem

NIK podlega Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej²⁵⁵, stąd współpraca NIK z Sejmem RP ma kluczowe znaczenie, a jej usprawnienie stanowi cel operacyjny przyjęty w *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*²⁵⁶.

W 2021 r. NIK, stosownie do w art. 7 ustawy o NIK, przedłożyła Sejmowi RP *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2020 roku* oraz 169 informacji o wynikach kontroli, w tym informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa, informacje o wynikach kontroli planowych²⁵⁷ i doraźnych.

Infografika nr 23. Dokumenty przedłożone Sejmowi RP w 2021 r.



²⁵⁴ Zarządzenie Nr 77/2020 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*.

²⁵⁵ Art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o NIK.

²⁵⁶ Cel operacyjny 1.3.1. Usprawnienie współpracy z Sejmem i Senatem.

²⁵⁷ W tym cztery megainformacje (podsumowujące kontrole w danym obszarze) dotyczące: Systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian (LLO 2020), Bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego (KPB 2021), Korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020 (KPB 2021) oraz Utrzymania i wykorzystania Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo (LRZ 2020).

Wypełniając swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki, Prezes NIK w roku 2021 prezentował Sejmowi RP m.in. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2020 roku*.

Jednym z podstawowych celów działalności kontrolnej NIK jest przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych oraz udokumentowanej, rzetelnej i obiektywnej informacji o działalności organów państwowych.

W 2021 r. do NIK z Sejmu wpłynęło 1224 zaproszenia na posiedzenia komisji i podkomisji sejmowych. Przedstawiciele NIK wzięli udział w 772 posiedzeniach, prezentując m.in. informacje o wynikach kontroli oraz ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Udział przedstawicieli NIK w pracach komisji i podkomisji związany był również z procesem legislacyjnym oraz dyskusjami nad dokumentami i analizami będącymi przedmiotem obrad komisji.

Szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem spełnia Komisja do Spraw Kontroli Państwowej. Komisja rozpatruje dokumenty dotyczące funkcjonowania NIK – opiniuje m.in. budżet NIK oraz sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – Najwyższa Izba Kontroli, rekomenduje propozycje tematów do kontroli zgłaszane do planu pracy przez komisje sejmowe. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w 15 posiedzeniach komisji i prezentowali m.in. informacje o wynikach kontroli, analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020*.

NIK uczestniczyła również w pracach sejmowych zespołów parlamentarnych ds. Polityki Lekowej, Ochrony Praw Konsumentów i Przedsiębiorców, Cyberbezpieczeństwa Dzieci, Przyjaciół Zwierząt, Polityki Migracyjnej i Integracyjnej oraz Łódzkiego Zespołu Parlamentarnego i Parlamentarnego Zespołu Antysmogowego.

Do *Planu pracy NIK na 2022 rok* 18 komisji sejmowych zgłosiło 100 sugestii tematów kontroli. Po zapoznaniu się z merytorycznymi uwagami NIK Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 40 tematów, przedstawionych przez 15 komisji sejmowych. NIK przyjęła do realizacji w planie pracy 12 zarekomendowanych tematów kontroli. Pozostałe sugestie tematów kontroli są przedmiotem dalszych analiz NIK i mogą zostać zrealizowane, lub już są zaplanowane do realizacji w ramach kontroli doraźnych.

Infografika nr 24. Tematy kontroli zgłoszone przez Sejm RP uwzględnione w *Planie pracy NIK na 2022 rok*



2. Współpraca z pozostałymi instytucjami państwa

Współpracując z Senatem RP w 2021 r., przedstawiciele NIK uczestniczyli w 48 posiedzeniach komisji senackich (przy 59 otrzymanych zaproszeniach). Wzięli również udział w posiedzeniach Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A., Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Zbiorowego Transportu Publicznego oraz Inwestycji Kolejowych.

W ramach prac nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2021 rok* Marszałek Senatu RP przesłał do NIK 41 sugestii tematów kontroli, z których jeden temat był już realizowany z własnej inicjatywy przez NIK w 2021 r. NIK przyjęła do realizacji temat kontroli P/22/039 pt. *Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19*. Pozostałe sugestie tematów kontroli są przedmiotem dalszych analiz NIK i mogą zostać zrealizowane jako kontrole doraźne.

Na wniosek NIK do *Planu pracy NIK na 2022 rok* Prezydent RP zgłosił dwie sugestie tematów kontroli, Prezes Rady Ministrów – pięć, a Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) – 11. NIK przyjęła do realizacji tematy kontroli zaproponowane przez RPO, tj. P/22/004 pt. *Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin* oraz P/22/020 pt. *Gospodarka majątkowa i finansowa spółek radiofonii publicznej*.

Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z NIK i są obowiązane do²⁵⁸:

- udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy,
- przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK,
- przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK.

Uwarunkowania prawne współpracy NIK z innymi organami kontroli tworzą szeroką płaszczyznę dla porozumiewania się i koordynowania działań organów kontrolnych w celu zapewnienia sprawności oraz skuteczności kontroli poprzez eliminowanie dublowania czynności kontrolnych, a także wykorzystanie eksperckiego podejścia organów wyspecjalizowanych w określonych dziedzinach. Szczególnie istotna dla działalności NIK jest możliwość zlecania kontroli doraźnych organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki i ta forma współpracy dominowała w 2021 r.

NIK w 2021 r. zleciła innym organom kontroli, rewizji i inspekcji lub też przeprowadziła wspólnie z tymi organami 346 kontroli. Zlecając kontrole innym organom w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, współpracowała z urzędami i instytucjami państwowymi, do których kompetencji należą sprawy związane m.in. z nadzorem i inspekcją – z Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Wojewódzkimi Inspektoratami Ochrony Środowiska, Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędem Pracy, Powiatowymi Inspektoratami Nadzoru Budowlanego, Państwowymi Powiatowymi Inspektoratami Sanitarnymi, Kuratoriami Oświaty oraz komendami powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej.

NIK kontroluje działalność sfery publicznej, realizowaną przy wykorzystaniu środków i majątku publicznego. W części procedur przeprowadzenie kontroli wymaga powołania biegłych lub specjalistów posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie. W 2021 r. korzystano z opinii specjalistów z dziedziny m.in. ekonomii i zarządzania, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, informatyki, budownictwa, konstrukcji obiektów mostowych, problematyki dotyczącej osiągnięcia gotowości mobilizacyjnej i bojowej Sił Zbrojnych RP oraz dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.

W realizacjach kontroli, w zakresie wymagającym badania zagadnień specjalistycznych, uczestniczyli biegli z dziedziny m.in. zarządzania programami i projektami w dziedzinie oświaty, budowy i oceny stanu technicznego maszyn i urządzeń, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, weryfikacji procesów zarządczych i produkcyjnych przy modernizacji czołgów Leopard, a także kamieniarstwa.

²⁵⁸ Art. 12 ustawy o NIK.

NIK wysoko ocenia współpracę w ramach seminariów i paneli ekspertów, z udziałem m.in. przedstawicieli nauki i praktyków z różnych dziedzin, przedstawicieli administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Spotkania w gronie ekspertów pozwalają poznać szereg aspektów dotyczących danego obszaru: prawnego, ekonomicznego, społecznego, organizacyjnego, technicznego i ekologicznego, a wnioski z dyskusji panelowych są wykorzystywane w postępowaniu kontrolnym.

W 2021 r. zorganizowane zostały panele ekspertów dotyczące m.in.: efektów wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce, bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, problemów związanych z wdrażaniem programu priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz modelu systemu urzędowej kontroli żywności i ewentualnej jego reformy.

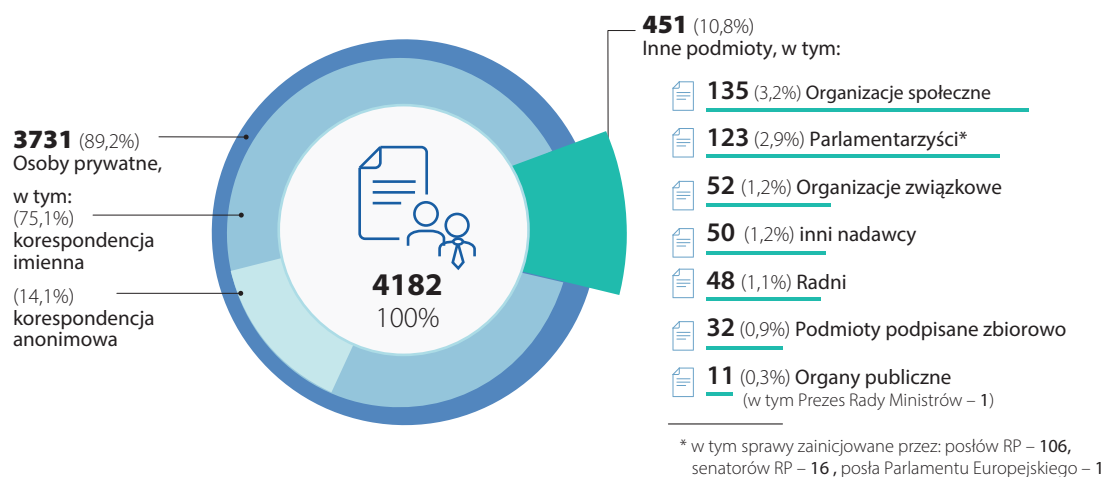
3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli

W Konstytucji RP każdy ma zagwarantowane prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji. Zasady ich rozpatrywania regulują akty prawne rangi ustawowej²⁵⁹. Dodatkowo organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków precyzuje, zgodnie z upoważnieniem zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁶⁰. Do rozpatrywania skarg oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do NIK 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 2021 r. wnioskodawcy i skarżący przesłali do NIK 7353 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które dotyczyły łącznie 4996 spraw, w tym 4182 spraw nowych oraz 814 spraw zgłoszonych w latach wcześniejszych.

Wnioskodawcami spraw zainicjowanych w 2021 r. w większości były osoby prywatne (89,2%). Jak co roku wnioski wpłynęły także m.in. od organizacji społecznych i związkowych oraz parlamentarzystów i radnych.

Infografika nr 25. Autorzy spraw zainicjowanych w 2021 r.



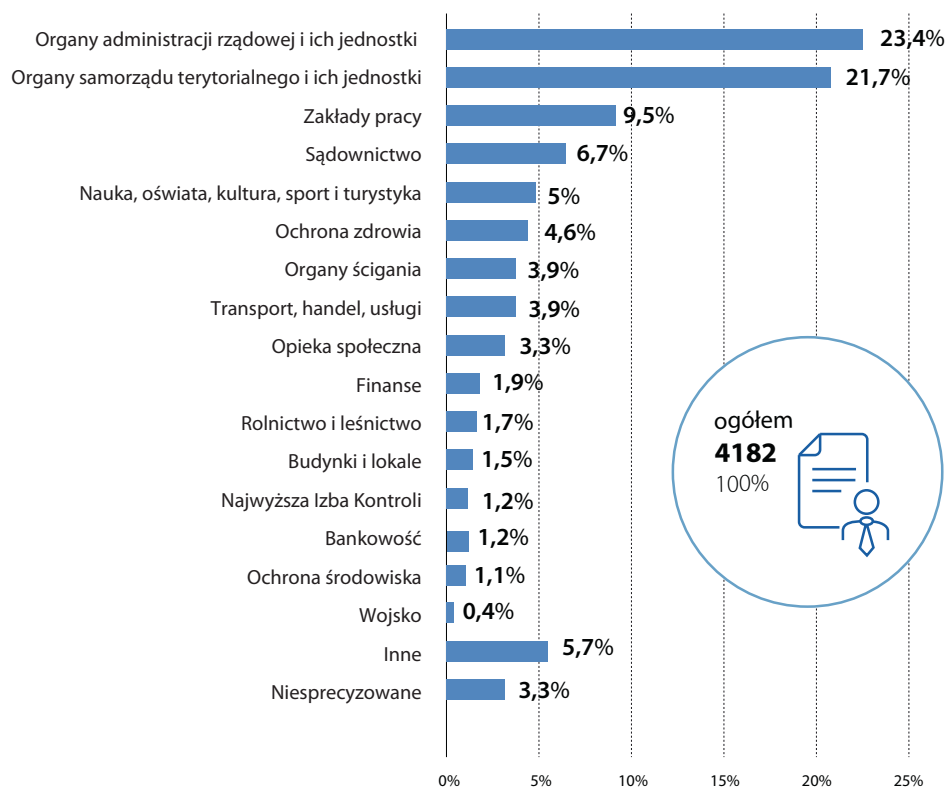
Autorzy spraw zainicjowanych najczęściej wskazywali na potencjalne nieprawidłowości w działalności organów administracji rządowej i samorządowej. W grupie wniosków o przeprowadzenie kontroli w obszarze administracji rządowej najczęściej opisywano działania ministerstw. Z kolei wśród wniosków dotyczących jednostek samorządu terytorialnego przeważały te, w których jako podmiot wymagający kontroli wskazywano konkretny urząd gminy/miasta lub organy wykonawcze tych jednostek. W grupie dotyczącej sądownictwa najczęściej skarżono się na pracę sądów, zakładów karnych i aresztów oraz komorników.

²⁵⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

²⁶⁰ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

Infografika nr 26. Podmioty, w stosunku do działalności których autorzy spraw wnosili pisma o przeprowadzenie kontroli



Autorzy pism wnioskowali najczęściej o kontrolę podmiotów z województwa mazowieckiego oraz o ogólnopolskim zasięgu działania, a w dalszej kolejności z województw śląskiego i dolnośląskiego.

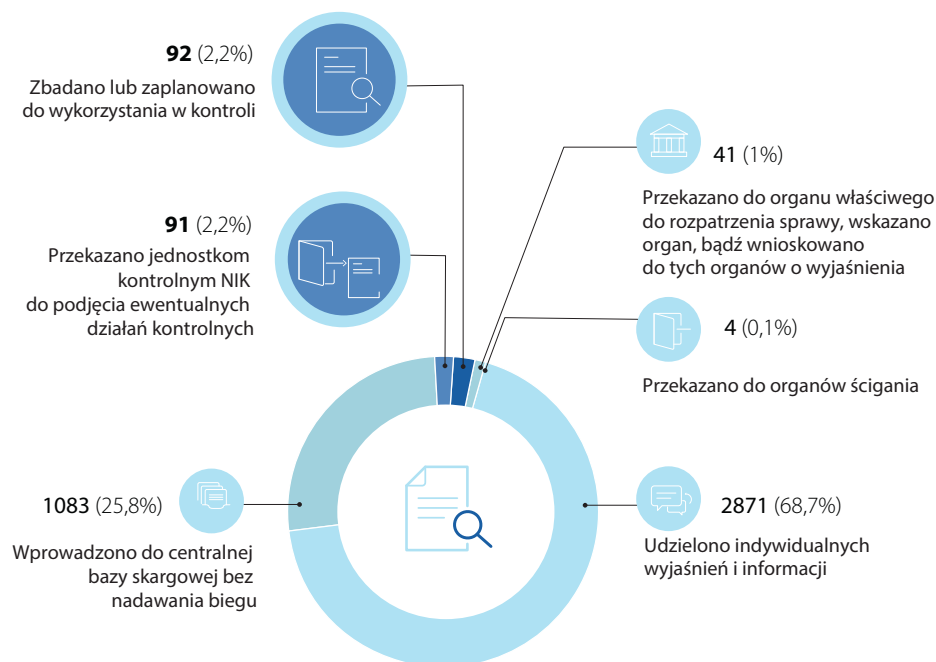
Wnioski o przeprowadzenie kontroli dotyczą niemal wszystkich sfer funkcjonowania państwa: od budżetu państwa i administracji publicznej, poprzez gospodarkę, zdrowie, transport i rozwój wsi, aż po obszary sprawiedliwości i kultury. W 2021 r. autorzy korespondencji do NIK najczęściej poruszali kwestie związane z gospodarką i administracją.

Infografika nr 27. Kwestie poruszane w sprawach przekazanych do NIK w 2021 r. wg obszarów problemowych



Wszystkie sygnały o nieprawidłowościach płynące od obywateli są przez NIK traktowane jako ważny element współdziałania z interesariuszami i gromadzenia wiedzy o występujących problemach. Każda skarga bądź wniosek o przeprowadzenie kontroli, są poddawane szczegółowej analizie, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji kontrolnych NIK. Analiza stanowi podstawę wyboru dalszego sposobu procedowania spraw, w tym ich ewentualnego wykorzystania w bieżących lub przyszłych pracach analitycznych lub kontrolnych NIK.

Infografika nr 28. Sposoby rozpatrywania spraw zainicjowanych w 2021 r.



NIK, w ramach aktualnych i przyszłych działań kontrolnych, stara się uwzględniać problemy zgłaszane przez skarżących/wnioskujących poprzez zbadanie przedstawianego zagadnienia w konkretnej jednostce wskazywanej w korespondencji lub w ramach szerszego obszaru problemowego podlegającego badaniu. Sam proces analizy dotyczącej możliwości zbadania sprawy w ramach kontroli jest kilkuetapowy. Pierwszy etap odbywa się podczas bieżącego rozpatrywania korespondencji, drugi i kolejne – związane są z procesem planowania pracy NIK na kolejny rok oraz przygotowaniem kontroli doraźnych.

Prowadzone kontrole w coraz większym stopniu uwzględniają bezpośrednie sygnały kierowane do NIK przez obywateli i wskazujące na ich problemy, dzięki czemu NIK postrzegana jest jako instytucja działająca w interesie państwa i obywateli. W 2021 r. w 107 kontrolach (88 zakończonych w 2021 r. oraz 19 rozpoczętych lub zaplanowanych na 2022 r.) jednostki kontrolne NIK wykorzystały²⁶¹ lub zadeklarowały wykorzystanie 171 spraw nadesłanych do NIK w latach 2014–2021, w tym 92 sprawy (54%) zainicjowane w 2021 r.

4. Strona internetowa i udostępnianie informacji

NIK, realizując aktywną politykę informacyjną kieruje się zasadami otwartej i przejrzystej komunikacji, zapewniającej wszystkim interesariuszom właściwy dostęp do informacji o prowadzonych kontrolach oraz o działalności instytucji.

²⁶¹ W sposób bezpośredni lub pośredni.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

Prawo obywateli do uzyskiwania posiadanych przez NIK informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP, przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶² oraz ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego²⁶³.

Podstawowe informacje o NIK – m.in. podstawy prawne i zasady funkcjonowania NIK, struktura organizacyjna, plan pracy, wyniki poszczególnych kontroli, budżet, historia, ale także informacje o zamówieniach publicznych ogłaszanych i realizowanych przez NIK – są zamieszczane na stronie internetowej NIK i w Biuletynie Informacji Publicznej. Zarówno na stronie internetowej, jak i w BIP dostępny jest elektroniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, z którego korzystają obywatele zainteresowani informacjami na temat pracy w NIK.

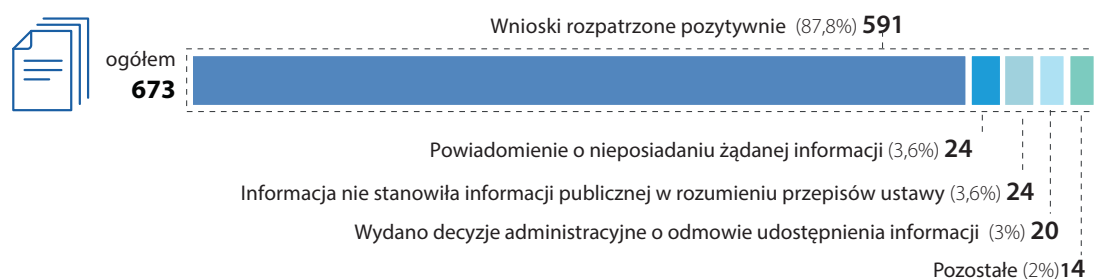
NIK jest świadoma wagi efektywnego informowania społeczeństwa i mediów o wynikach przeprowadzanych kontroli i dlatego w Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024 zapisane zostały zadania związane z zapewnieniem wiarygodnej informacji o stanie i kierunkach rozwoju państwa. NIK przybliżyła wyniki kluczowych kontroli w formie specjalnie dedykowanych konferencji prasowych, które – ze względu na wagę przekazywanych informacji – transmitowane były na żywo lub retransmitowane przez najważniejsze media opiniotwórcze w Polsce.

Z największym odzewem medialnym spotkały się kontrole dotyczące przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta RP z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości oraz gospodarki majątkowej i finansowej Telewizji Polskiej S.A.

W 2021 r. strona internetowa NIK odwiedzana była znacznie częściej niż w latach poprzednich i zanotowała prawie 2,6 mln odsłon. Wśród informacji o wynikach kontroli największym zainteresowaniem cieszyły się materiały dotyczące zarządzania długiem publicznym i płynnością sektora finansów publicznych, przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta RP, opieki nad pacjentkami w przypadku poronień i martwych urodzeń oraz realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości. Grono obserwujących profile społecznościowe NIK systematycznie się powiększa.

Informacje udostępniane są również na wniosek zainteresowanych osób, które mogą zwrócić się o to za pomocą formularzy zamieszczonych na stronach internetowych NIK, a także przesyłając wniosek pocztą zwykłą lub elektroniczną. W 2021 r. wpłynęło do NIK 673 wnioszków o udostępnienie informacji publicznej, a 591 zostało załatwionych pozytywnie (87,8%).

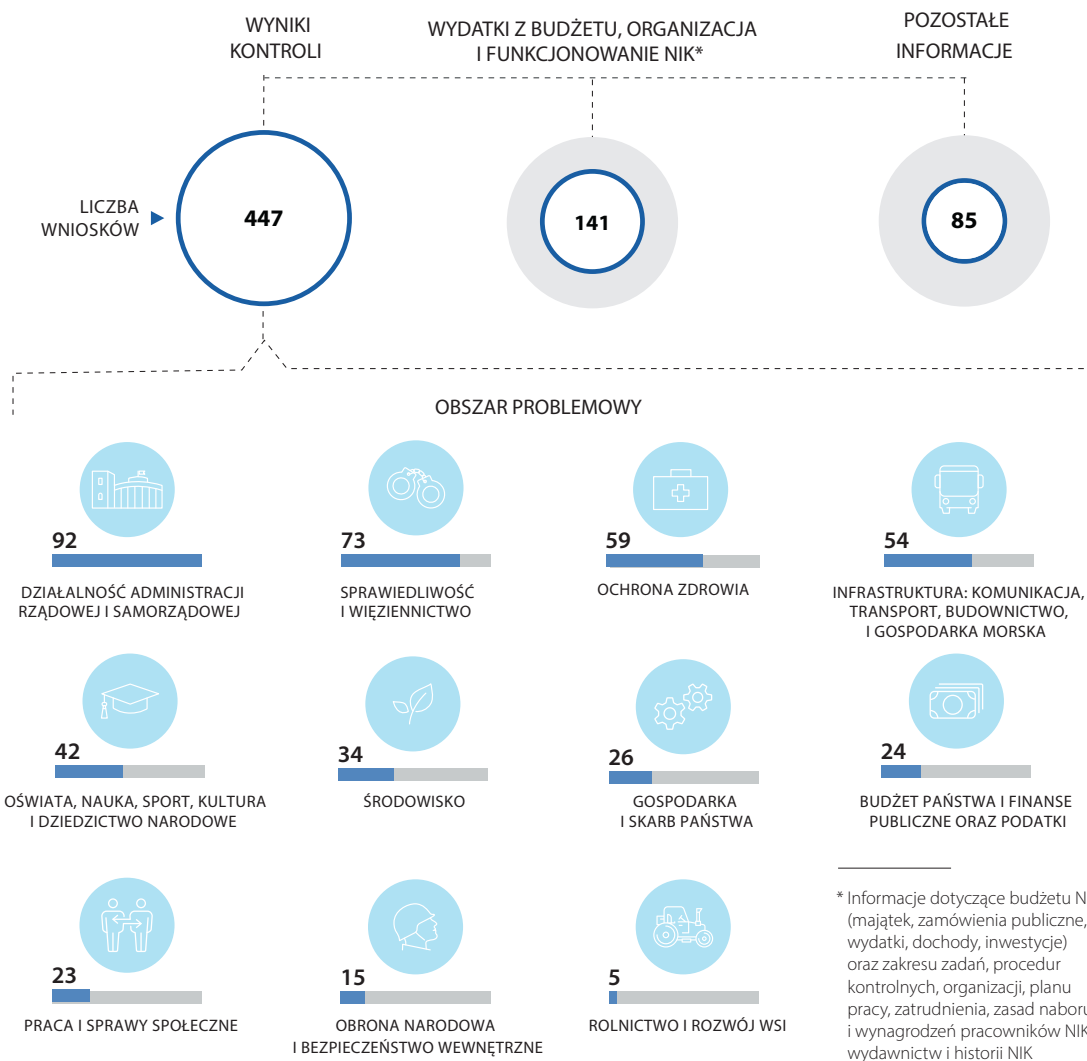
Infografika nr 29. Sposób załatwienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2021 r.



²⁶² Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

²⁶³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1641.

Infografika nr 30. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2021 r.



ROZDZIAŁ IV

Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

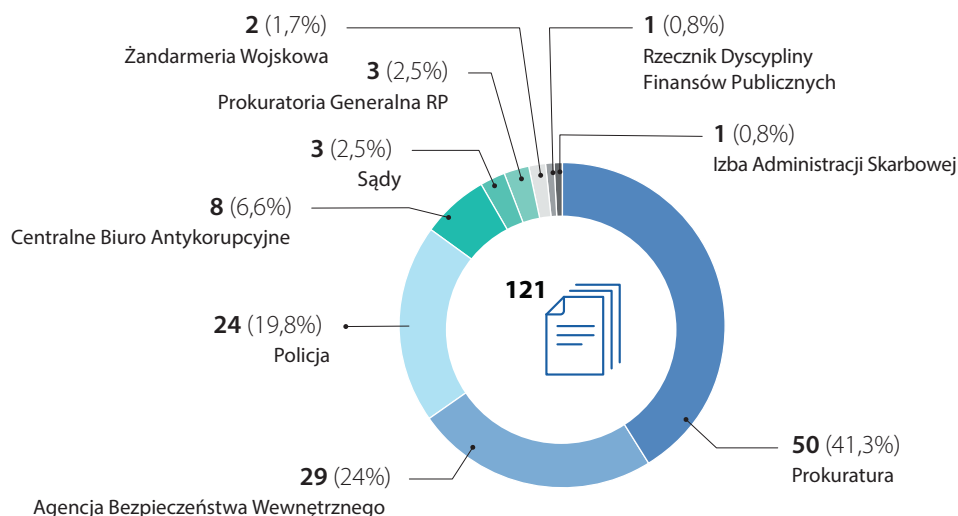
W 2021 r. załatwiono łącznie 121 wniosków od organów, których prawo do uzyskiwania informacji wynika z przepisów innych ustaw, w szczególności: ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²⁶⁴, ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁶⁵, ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²⁶⁶.

²⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 534.

²⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1671, ze zm.

²⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 27, ze zm.

Infografika nr 32. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej od organów wykonujących zadania publiczne



W 2021 r. kontrolerzy NIK byli 72 razy 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. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były: Prokuratura (29 wezwań – 40,2%), Policja (21 wezwań, tj. 29,2%), sądy (18 wezwań – 25%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (2 wezwania – 2,8%) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (2 wezwania – 2,8%).

5. Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Wydawany przez NIK dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa” skupia się na tematyce szeroko rozumianej kontroli, audytu i na pokrewnych zagadnieniach. To jedyny periodyk naukowy w Polsce o takim profilu. Zawiera także analizy prawne, gospodarcze i finansowe dotyczące dziedzin, w których NIK prowadzi działalność kontrolną. Informuje o aktywności międzynarodowej NIK oraz jej współpracy z najwyższymi organami kontroli na świecie. Oprócz wydań cyklicznych ukazują się również numery specjalne, mające przybliżyć konkretne zagadnienia. Pod koniec 2021 r. został opublikowany jego 401 numer.

Radę naukową pisma tworzą profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego. NIK reprezentują w Radzie dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa. W 2021 r. nastąpiło umiędzynarodowienie rady naukowej – dołączyło do niej ośmiu członków zagranicznych z Czech, Belgii, Francji, Hiszpanii, Japonii, Niemiec i Włoch, specjalizujących się w prawie i ekonomii.

Autorami artykułów są uznani eksperci w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki, a także pracownicy NIK, spośród których wielu posiada stopnie naukowe.

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych Ministra Edukacji i Nauki, z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Czasopismo można odnaleźć w naukowych bazach danych: ERIH PLUS, Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych, a także Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

W 2021 r. ukazało się sześć numerów „Kontroli Państwowej” oraz wydanie specjalne dotyczące budżetu zadaniowego w kontekście efektywności i rozliczalności finansów publicznych. Łącznie liczyły one 1078 stron i zawierały 55 artykułów. Wszystkie teksty były streszczane w języku angielskim, a wybrane artykuły przedstawiane w całości w tym języku.

„Kontrola Państwowa” jest rozpowszechniana w Polsce i za granicą. Wszystkie wydania „Kontroli Państwowej” są dostępne na stronie internetowej NIK.

Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

- Kontrole międzynarodowe
- Audyt zewnętrzny organizacji międzynarodowych i projekty współpracy bliźniaczej
 - Aktywność w INTOSAI i EUROSAI
- Współpraca w ramach Państw Trójmorza
- Aktywność w Komitecie Kontaktowym prezesów NOK UE i ETO
 - Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym
 - Inne formy współpracy

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli od lat jest aktywna na arenie międzynarodowej – współtworzy międzynarodowe standardy kontroli i aktywnie wytycza kierunki współpracy z najwyższymi organami kontroli z całego świata. Pełni ważne funkcje w strukturach organizacji zrzeszających organy kontroli. W 2021 r., mimo ogólnoswiatowych ograniczeń związanych z trwającą pandemią COVID-19, NIK realizowała kontrole międzynarodowe, dając jednocześnie okazję do szerszego spojrzenia na problemy o zasięgu europejskim, czy światowym. W 2021 r. NIK zainicjowała także zacieśnienie współpracy organów kontroli z regionu Państw Trójmorza.

NIK na arenie międzynarodowej ma opinię partnera profesjonalnego i solidnego, dlatego też często powierzane jej są zadania audytora zewnętrznego. W 2021 r. NIK kontynuowała audyt finansowy i wykonania zadań OECD i została wybrana na audytora zewnętrznego Interpolu. Eksperci NIK kierowali także przeglądem partnerskim Trybunału Obrachunkowego Rumunii oraz zakończyli przegląd partnerski NOK Słowacji.

Podejmując projekty współpracy bliźniaczej, NIK dzieli się z organami kontroli państw spoza Unii Europejskiej swoim doświadczeniem oraz wypracowanymi przez ponad sto lat istnienia praktykami. Pomaga w usprawnieniu ich działań oraz umocnieniu roli, jaką organy kontroli wypełniają w nowoczesnym państwie. W 2021 r. zakończył się projekt współpracy bliźniaczej na rzecz NOK Kosowa. Rozpoczęte zostały projekty wspierające rozwój instytucjonalny NOK Palestyny i Jordanii.

W 2021 r. NIK brała czynny udział w pracach INTOSAI tj. ogólnoswiatowej organizacji skupiającej organy kontroli i jej europejskiego odpowiednika EUROSAI. NIK zasiada w zarządach obu organizacji, co zapewnia jej udział w podejmowaniu kluczowych decyzji na ich rzecz oraz prezentowania w najistotniejszych sprawach własnego stanowiska.

Infografika nr 33. Efekty współpracy NIK na arenie międzynarodowej w 2021 r.

Efekty współpracy



1. Kontrole międzynarodowe

Do 2021 r. NIK uczestniczyła w ponad stu międzynarodowych kontrolach równoległych, co sprawia, że jest liderem w Europie. Podstawę prawną przeprowadzania kontroli międzynarodowych stanowi art. 12a ustawy o NIK, a udział w nich jest dobrowolny i opiera się na dwu- lub wielostronnych uzgodnieniach, zawartych w podpisywanych porozumieniach dotyczących celu i zakresu konkretnej kontroli. Każdy z uczestników kontroli międzynarodowej prowadzi ją na terytorium swojego państwa, zgodnie z prawem krajowym. Uczestnictwo w takich kontrolach wzmacnia pozycję NIK na arenie międzynarodowej. Udział zagranicznych partnerów, badanie problemów istotnych dla społeczności w poszczególnych krajach, a w konsekwencji zainteresowanie mediów poczynionymi ustaleniami, daje większe prawdopodobieństwo zrealizowania przez jednostki kontrolowane rekomendacji wypracowanych w trakcie takich kontroli.

W 2021 r. kontrolerzy NIK uczestniczyli w czterech kontrolach międzynarodowych.

Infografika nr 34. Kontrole międzynarodowe (równoległe i koordynowane) realizowane w 2021 r.



Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle przepisów konwencji bazylejskiej



Polska
– koordynator kontroli
Słowacja, Ukraina



W lipcu 2021 r. podpisano raport końcowy z kontroli. Główny wniosek z kontroli – nie ma właściwie funkcjonującego i skutecznego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych we wszystkich trzech krajach.

Kontrola gospodarowania odpadami z plastiku w Europie



Polska
– koordynator kontroli
Albania, Bułgaria, Malta,
Moldawia, Portugalia,
Rumunia, Serbia,
Słowacja, Turcja, Węgry



W listopadzie 2020 r. podpisano porozumienie regulujące zakres, harmonogram i szczegóły techniczne międzynarodowej kontroli gospodarowania odpadami plastikowymi. Jej celem jest ustalenie, czy w państwach uczestniczących w kontroli przyjęto wewnętrzne regulacje dotyczące przetwarzania odpadów i tworzyw sztucznych zgodnie z Dyrektywą Unii Europejskiej 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

Ochrona ludności przed chorobami zakaźnymi



Słowacja
– inicjator kontroli
Białoruś, Polska,
Węgry



W sierpniu 2020 r. podpisano porozumienie w sprawie realizacji kontroli. Tematyka kontroli obejmuje zagadnienia związane z występowaniem kryzysów epidemiologicznych. Jej celem jest ocena gotowości krajowych organów państwowych do radzenia sobie z epidemią chorób zakaźnych oraz wymiana informacji na temat już wdrożonych procedur krajowych służących rozwiązywaniu tego problemu.

Dochody własne gmin na zapewnienie wysokiej jakości usług dla obywateli w czasie pandemii



Macedonia Północna
– koordynator kontroli
Albania, Czarnogóra,
Polska, Rumunia,
Słowacja, Turcja



We wrześniu 2021 r. podpisano porozumienie w sprawie realizacji kontroli. Jest to kontrola wykonania zadań. Jej celem jest ocena skuteczności działań podejmowanych w okresie pandemii oraz programów wsparcia realizowanych przez poszczególne państwa.

2. Audyt zewnętrzny organizacji międzynarodowych i projekty współpracy bliźniaczej

Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD)

NIK od 2018 r. pełni funkcję audytora zewnętrznego OECD. Zgodnie z zawartą umową, w ramach mandatu, NIK przeprowadza audyt wszystkich aspektów działalności OECD związanych z finansami organizacji. Głównym celem jest sprawdzenie wiarygodności i wydanie opinii nt. rocznych sprawozdań finansowych OECD oraz rocznych sprawozdań finansowych funduszu emerytalnego OECD. NIK prowadzi także audyt wykonania budżetu OECD oraz dwa audyty skuteczności, efektywności i oszczędności działań OECD przy korzystaniu z funduszy, które pochodzą z regulowanych składek krajów członkowskich, dodatkowych dobrowolnych funduszy oraz wpłat innych organizacji międzynarodowych. W 2021 r. kontrolerzy NIK wzięli udział w 19 misjach audytowych oraz wypracowali pięć raportów i trzy wystąpienia pokontrolne. W wyniku kontroli wykonania zadań, dotyczącej procesu przygotowania planu pracy i budżetu OECD, eksperci NIK wypracowali rekomendacje w zakresie, m.in. konieczności wcześniejszego formułowania kierunków strategicznych, uproszczenia procesu planowania budżetowego oraz wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy planowaniem strategicznym a operacyjnym. Efektem kontroli polityki zasobów ludzkich było zalecenie opracowania strategii OECD dotyczącej zasobów kadrowych, dalszego wzmocnienia zasad przejrzystości, równości płci i narodowości przy zachowaniu pierwszeństwa kwalifikacji zawodowych.

Interpol

W grudniu 2021 r. NIK została wybrana audytorem zewnętrznym Międzynarodowej Organizacji Policji – Interpol, pokonując w konkursie kilka innych NOK. To kolejny dowód, że NIK jest instytucją zasługującą na najwyższe zaufanie także na arenie międzynarodowej. Wybór NIK do tej funkcji jest uznaniem dla jej funkcjonowania, dotychczasowych doświadczeń w prowadzeniu audytów zewnętrznych organizacji międzynarodowych, m.in. Rady Europy i Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) oraz docenieniem doświadczenia i wiedzy kontrolerów. NIK przeprowadzi kontrole sprawozdań finansowych Interpolu za lata 2022–2024, zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA), oraz kontrole wykonania zadań i kontrole procesów zarządczych wg standardów OECD, których dokładny zakres będzie dostosowany do potrzeb Interpolu.

Audyt innych organizacji

NIK ma swoich przedstawicieli w Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)²⁶⁷, Kolegium Auditorów Zewnętrznych mechanizmu finansowania operacji wojskowych UE ATHENA – aktualnie Europejski Instrument na rzecz Pokoju EPF (na lata 2021–2024), Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL. Głównym zadaniem osób uczestniczących w pracach ww. zespołów jest przeprowadzanie kontroli corocznych sprawozdań finansowych.

Przedstawiciele NIK uczestniczą w corocznym spotkaniu przedstawicieli NOK państw-członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) poświęconym omówieniu rocznego sprawozdania z działalności Międzynarodowej Komisji Rewidentów Traktatu Północnoatlantyckiego (IBAN). Ponadto, przedstawiciel NIK został wybrany w 2021 r. na zewnętrznego członka Panelu Doradczego Sztabu Międzynarodowego NATO w sprawie Audytu – na okres trzech lat.

Projekty współpracy bliźniaczej

W 2021 r. NIK uczestniczyła w trzech projektach współpracy bliźniaczej w: NOK Palestyny, NOK Jordanii i NOK Kosowa. Projekty takie finansowane są ze środków Unii Europejskiej.

Palestyna

Realizację projektu *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Państwowego Biura Audytu i Kontroli Administracyjnej Palestyny*²⁶⁸ z powodu pandemii COVID-19 przesunięto z marca 2020 r. na rok 2021. W ramach projektu eksperci NIK realizują działania wspierające rozwój NOK Palestyny w trzech obszarach: kontroli

²⁶⁷ Komisja Audytowa przeprowadza audyt finansowy ESA zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu (ISA) przy wsparciu zewnętrznej firmy audytorskiej. Komisja wykonuje także audyty administracji i zarządu ESA.

²⁶⁸ *Strengthening the capacities of the State Audit and Administrative Control Bureau and supporting the Bureau to become an independent, efficient and effective external audit institution in line with INTOSAI standards.*

finansowej i kontroli zgodności, kontroli podatków i ceł oraz kontroli wykorzystujących narzędzia gromadzenia i przetwarzania dużych zbiorów danych²⁶⁹.

Eksperti NIK zaktualizowali „Podręcznik kontroli finansowej”, zapewniając jego spójność z międzynarodowymi standardami kontroli ISSAI. Opracowano także część nowego podręcznika kontroli przychodów (ceł i podatków) oraz materiał na temat prawnych i praktycznych aspektów kontroli przychodów w Palestynie. Ponadto powstał raport nt. potencjału instytucji we wdrażaniu technologii *big data* i zaawansowanych technik analitycznych, wraz z kierunkami rozwoju technologii *big data*.

Jordania

W 2021 r. rozpoczął się projekt współpracy bliźniaczej *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Jordańskiego Biura Audytu*. Konferencja otwierająca projekt, z udziałem Prezesa NIK, odbyła się w lipcu w Ammanie. Uczestniczyli w niej m.in. sekretarz stanu z jordańskiego Ministerstwa Współpracy Międzynarodowej oraz ambasadorzy Polski i UE w Jordanii.

Projekt obejmuje trzy komponenty. Dotyczą one poprawy zdolności Jordańskiego Biura Audytu do:

- stosowania opartego na ocenie ryzyka podejścia (metody) w odniesieniu do audytów finansowych i zgodności, zgodnie ze standardami INTOSAI i z najlepszymi praktykami,
- przeprowadzania przeglądów zapewnienia jakości zgodnie ze standardami INTOSAI oraz sporządzania wysokiej jakości raportów z audytów,
- stosowania podejścia opartego na ryzyku do audytów IT zgodnie z INTOSAI GUID 5100 oraz stosowania TeamMate i technik audytu wspomaganego komputerowo (CAAT).

Eksperti NIK opracowali podręcznik kontroli finansowej oraz kontroli zgodności, oparty na ocenie ryzyka i szkole pracowników NOK Jordanii w jego wdrażaniu. Dokonano także przeglądu systemu zapewnienia jakości kontroli NOK Jordanii oraz przygotowano projekt podręcznika zapewnienia jakości i odpowiednie procedury w celu wdrożenia ich w życie. Kolejnym rezultatem projektu był przegląd systemów IT, jakimi NOK Jordanii dysponuje dla wsparcia procesu kontrolnego. Eksperti NIK rozpoczęli także prace nad podręcznikiem dla kontroli informatycznych zgodnym z aktualnymi standardami INTOSAI. W ramach projektu miała miejsce wizyta studyjna – kierownictwo NOK Jordanii z Prezesem na czele gościło w Warszawie we wrześniu 2021 r. Głównym celem wizyty było zapoznanie jordańskich gości z organizacją, najlepszymi praktykami i rozwiązaniami funkcjonującymi w NIK.

Kosowo

W maju 2021 r. zakończył się projekt współpracy bliźniaczej pt. *Dalsze wzmocnianie wpływu Najwyższego Urzędu Kontroli Kosowa*²⁷⁰ pomiędzy NIK a NOK Kosowa. Współpraca obejmowała trzy obszary:

- usprawnienie komunikacji z obywatelami, parlamentem i innymi interesariuszami,
- wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NOK Kosowa,
- aktualizacja dokumentów operacyjnych, w tym podręczników kontroli finansowej i zgodności, zgodnie z obowiązującym prawem i międzynarodowymi standardami kontroli ISSAI.

Eksperti obydwu NOK opracowali wspólnie m.in. kolejną wersję podręcznika audytu finansowego, podręcznik kontroli zgodności, wytyczne sporządzania zaleceń pokontrolnych oraz internetową bazę danych zaleceń pokontrolnych.

Przeglądy partnerskie

Uczestnictwo NIK w przeglądach partnerskich na rzecz innych NOK jest zgodne ze strategią zaangażowania NIK w projekty międzynarodowe i umożliwia promowanie w innych państwach rozwiązań wypracowanych przez NIK. Przeglądy polegają nie tylko na opisie sytuacji w badanym NOK i formułowaniu rekomendacji, co należy ulepszyć, ale umożliwiają także prezentowanie swoich własnych rozwiązań do potencjalnego zastosowania.

²⁶⁹ *Big data storage and analysis.*

²⁷⁰ *Further strengthening of Kosovo National Audit Office impact.*

NOK Słowacji

W marcu 2021 r. odbyła się prezentacja raportu końcowego z przeglądu partnerskiego NOK Słowacji, który został zrealizowany przez międzynarodowy zespół z udziałem NIK oraz NOK Finlandii, Węgier i USA (lider projektu). Jego celem była ocena trzech kluczowych elementów koniecznych do wypełnienia przez NOK Słowacji swojej misji, wizji i celów strategicznych – planowania kontroli, kontroli jakości oraz komunikacji.

NOK Rumunii

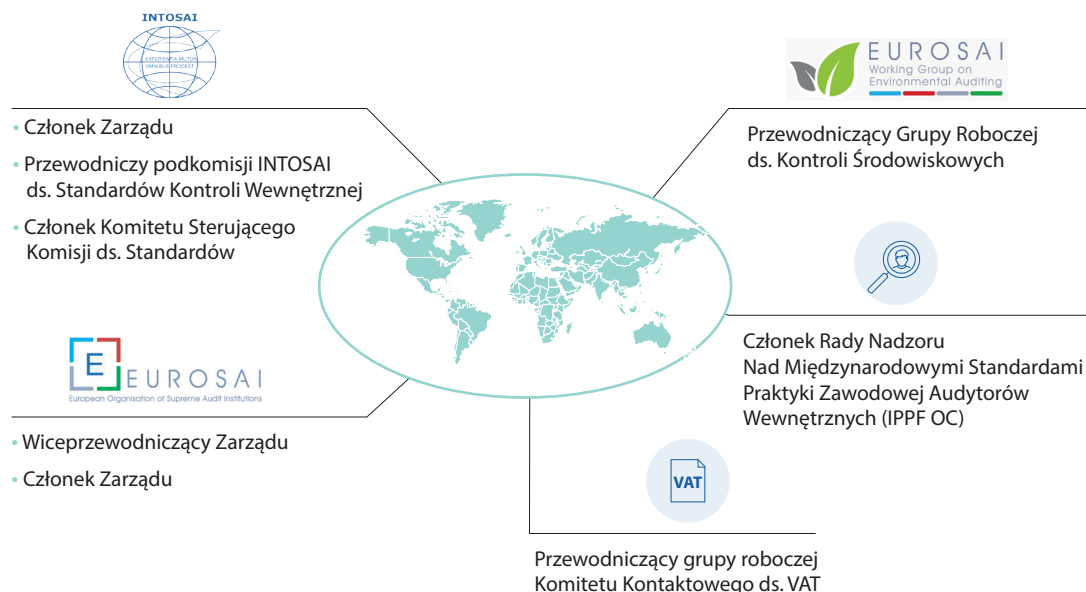
W 2021 r. NIK kierowała przeglądem partnerskim NOK Rumunii, przeprowadzonym przez międzynarodowy zespół, w którym uczestniczyły również NOK Austrii i Holandii. Przegląd był częścią szerszego programu reformującego NOK Rumunii. Objął on przede wszystkim metodykę trzech typów kontroli (finansowej, zgodności i wykonania zadań), na wszystkich etapach procesu kontrolnego, system zapewnienia jakości oraz jakość sprawozdań z kontroli. Zamierzeniem NOK Rumunii jest usprawnienie procesu kontroli i podniesienie jakości raportów po to, by dotrzeć do szerszego kręgu odbiorców, zwiększyć zainteresowanie interesariuszy i dzięki temu mieć większy rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie państwa.

Prezentacja raportu z przeglądu odbyła się we wrześniu 2021 r. z udziałem Prezesa NIK, Wiceprezesa Trybunału Obrachunkowego Holandii i przedstawiciela Sekretariatu Generalnego INTOSAI – w formule konferencji online. Uczestniczyli w niej wszyscy pracownicy NOK Rumunii. Rekomendacje dotyczyły czterech głównych obszarów: potrzeby zwiększenia wpływu NOK Rumunii na funkcjonowanie państwa oraz rozpoznawalności instytucji w społeczeństwie, koniecznych zmian w organizacji pracy kontrolerów rumuńskich, m.in. zmniejszenia liczby obowiązkowych corocznych kontroli finansowych i obowiązkowego monitorowania realizacji wniosków z tych kontroli; konieczności usprawnienia relacji z interesariuszami, m.in. poprzez regularne spotkania z parlamentarzystami i zacieśnienie współpracy z jednostkami kontrolowanymi oraz wzmocnienia jakości kontroli, m.in. poprzez zapewnienie niezależności kontrolerów, wyeliminowanie obciążających i duplikujących się regulacji wewnętrznych, wprowadzenie kontroli jakości na bieżąco (hot review) oraz systemowe przekazywanie wiedzy i doświadczeń wewnątrz organizacji.

3. Aktywność w INTOSAI i EUROSAI

Infografika nr 35. NIK na arenie międzynarodowej w 2021 r.

NIK w organizacjach międzynarodowych



NIK aktywnie angażuje się w inicjatywy INTOSAI jako członek Zarządu tej organizacji oraz aktywny uczestnik prac jej komisji, podkomisji, grup roboczych i zadaniowych. Współpraca w ramach tych struktur umożliwia poszerzanie wiedzy na temat stosowanych na świecie standardów kontroli oraz dobrych praktyk, a także wymianę doświadczeń. Ucząc się od innych, NIK jednocześnie promuje własne rozwiązania. Ponadto zaangażowanie w działalność INTOSAI pozwala NIK na udział w pracach standaryzacyjnych, co umożliwia rzeczywisty wpływ na kształt praktyki kontrolnej na całym świecie. Warto podkreślić, że dzięki aktywności na arenie międzynarodowej NIK buduje swoją renomę, co skutkuje zlecaniem NIK prowadzenia audytów zewnętrznych organizacji międzynarodowych, przeglądów partnerskich i projektów współpracy bliźniaczej.

NIK w Zarządzie INTOSAI

NIK od 1959 r. jest członkiem INTOSA. Do 2025 r., już drugą kadencję, Prezes NIK zasiada w jej Zarządzie, reprezentując EUROSAI. Członkostwo w Zarządzie gwarantuje udział w kluczowych decyzjach związanych z zarządzaniem organizacją. NIK, oprócz wyrażania swoich własnych stanowisk, uwzględnia także interesy EUROSAI.

Udział NIK w pracach nad standardami

Prezes NIK przewodniczy podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej (*Subcommittee on Internal Control Standards – ICS*), która zrzesza ok. 30 NOK z całego świata. Aktualnie zajmuje się ona wypracowywaniem wytycznych w sprawie współpracy NOK z audytem wewnętrznym jednostek sektora publicznego oraz koncepcji wytycznych do badania mechanizmów zarządczych w kontroli. Członkowie podkomisji, spotkali się wirtualnie w październiku 2021 r. W spotkaniu wzięli także udział przedstawiciele partnerów podkomisji – Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA), Instytutu Finansów Publicznych i Rachunkowości (CIPFA) oraz Value Reporting Foundation.

W ramach przewodniczenia podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej, NIK jest członkiem Komitetu Sterującego Komisji INTOSAI ds. Standardów (*Professional Standards Committee – PSC*). Głównym zadaniem tego gremium jest opracowywanie standardów dla poszczególnych typów kontroli. W jej ramach działają cztery podkomisje: kontroli finansowych i rachunkowości, kontroli zgodności, kontroli wykonania zadań oraz kierowana przez NIK podkomisja do spraw standardów kontroli wewnętrznej. Komitet Sterujący Komisji INTOSAI ds. Standardów, w którego skład wchodzi m.in. szefowie ww. podkomisji i przedstawiciele organizacji regionalnych INTOSAI, spotyka się co roku w celu przedyskutowania kwestii dotyczących reformy procesu standaryzacji i jej dotychczasowych efektów. W 2021 r. kontynuowano dyskusję na temat tzw. Komponentu 1 Planu Rozwoju Strategicznego na lata 2020–2022, który obejmuje analizę aktualnych Ram Dokumentów INTOSAI (IFPP)²⁷¹. Analiza kwestionuje m.in. dogmatyczny podział na trzy typy kontroli (finansowe, zgodności i wykonania zadań). Ewentualne odejście od tego podziału będzie miało istotny wpływ na projekty wypracowywane w kierowanej przez NIK podkomisji standardów kontroli wewnętrznej.

Działalność INTOSAI w obszarze stanowienia standardów wiąże się ze współpracą z Instytutem Audytorów Wewnętrznych, który postrzega INTOSAI jako ważnego interesariusza, zapewniającego perspektywę sektora publicznego, konieczną do uwzględnienia w standardach audytu wewnętrznego. Przedstawiciel NIK – wraz z przedstawicielami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC) i Banku Światowego – zasiada w Radzie Nadzoru nad Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Audytorów Wewnętrznych (IPPF OC). Rada zajmuje się oceną i doradztwem w zakresie zgodności z procedurami właściwymi dla wypracowywania standardów i wytycznych dla audytu wewnętrznego.

²⁷¹ Ramy Dokumentów INTOSAI (IFPP) – INTOSAI Framework of Professional Standards – zbiór standardów i wytycznych dot. kontroli wypracowanych przez członków INTOSAI, zorganizowanych i ponumerowanych w ramach trzech kategorii. (1) Zasady INTOSAI (INTOSAI Principles – INTOSAI P) – opisują rolę NOK oraz wymogi dot. ich funkcjonowania; (2) Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli – International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) – standardy kontroli sektora publicznego, zapewniające wysoką jakość kontroli i sprawozdań z kontroli, przejrzystość procesu kontroli, obowiązki kontrolerów, czynności w ramach poszczególnych typów kontroli (finansowych, zgodności, wykonania zadań); (3) Wytyczne INTOSAI – INTOSAI Guidance (GUID) – materiał dodatkowy, nieobowiązkowy, wspierający NOK i kontrolerów w stosowaniu ISSAI w praktyce lub zawierający wskazówki dot. kontroli konkretnych obszarów (np. kontroli informatycznych czy środowiskowych).

NIK w innych strukturach INTOSAI

Pracownicy NIK są zaangażowani w działania prowadzone przez liczne struktury INTOSAI. Eksperti NIK są aktywnymi członkami grupy roboczej ds. kontroli systemów informatycznych²⁷², gdzie we współpracy z NOK Portugalii NIK prowadzi projekt *Active IT Audit Handbook*, który jest narzędziem wspomagającym przeprowadzanie kontroli informatycznych, ułatwiającym analizę ryzyka poprzez przegląd kluczowych obszarów i typowych dla kontroli informatycznej ryzyk w zestawieniu z danymi o kontrolowanym. Eksperti NIK zaangażowani są także w prace grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiskowych²⁷³, grupy roboczej ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów finansowych²⁷⁴, grupy roboczej ds. walki z korupcją i praniem pieniędzy²⁷⁵ i grupy roboczej INTOSAI ds. celów rozwoju zrównoważonego i kluczowych wskaźników rozwoju zrównoważonego²⁷⁶.

NIK w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI

EUROSAI jest europejską organizacją regionalną Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI, wspierającą stosowanie standardów kontroli publicznej w pracy NOK.

NIK w Zarządzie EUROSAI

Prezes NIK w 2017 r. został wybrany Wiceprzewodniczącym Zarządu EUROSAI, a w kwietniu 2021 r. organizacja zdecydowała o reelekcji Prezesa NIK do pełnienia tej funkcji na kolejny okres – do 2024 r. Posiedzenie Zarządu odbyło się w listopadzie 2021 r. w Londynie. Wzięli w nim udział Prezesi NOK – członkowie Zarządu: Czech (Przewodniczący EUROSAI), Izraela i Polski (Wiceprzewodniczący), Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Turcji i Wielkiej Brytanii oraz obserwatorzy: NOK Austrii, Norwegii, Portugalii i Rosji, a także NOK Niemiec i Szwecji. Na posiedzeniu, oprócz stanu aktualnie realizowanych projektów, omówiono nowe projekty, a wśród nich zainicjowane przez NIK szkolenia ze słownictwa dotyczącego kontroli i audytu w języku angielskim (Audit English), organizowane w bliskiej współpracy z NOK Wielkiej Brytanii i Szwecji. Zarząd EUROSAI podjął także decyzję o działaniach promujących mechanizm szybkiego reagowania na zagrożenia niezależności NOK – SIRAM²⁷⁷, który został wypracowany przez Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju (IDI). SIRAM to czteroetapowy proces, który obejmuje identyfikację zagrożeń niezależności NOK i ich szefów, doradztwo i wsparcie, a także informowanie i uwrażliwianie interesariuszy krajowych i zewnętrznych, a następnie ich realne angażowanie w eliminację istniejących zagrożeń. W EUROSAI mechanizm SIRAM zastosowano wcześniej wobec NOK Cypru i Macedonii Północnej.

NIK wraz z Narodowym Urzędem Kontroli Szwecji, odpowiada z ramienia Zarządu EUROSAI za realizację drugiego celu strategicznego Organizacji: *Pomoc NOK w wykorzystywaniu nowych możliwości i rozwiązywaniu nowych wyzwań przez wsparcie i zapewnianie rozwoju ich potencjału instytucjonalnego*, koordynując i monitorując realizację inicjatyw podejmowanych w ramach tego celu. NIK opracowała koncepcję i warunki realizacji programu praktyk i staży dla NOK zrzeszonych w EUROSAI (z powodu pandemii COVID-19 start projektu został odłożony na czas późniejszy).

NIK w innych strukturach EUROSAI

NIK aktywnie angażuje się w prace grup zadaniowych i roboczych organizacji. Szczególnie aktywnie działa w ramach grupy roboczej ds. systemów informatycznych²⁷⁸, która realizuje m.in. projekt ukierunkowany na prowadzenie i rozwijanie analitycznej internetowej bazy raportów z kontroli (projekt CUBE, któremu przewodniczy NIK). Eksperti NIK uczestniczą także w pracach grupy roboczej EUROSAI ds. wykorzystania funduszy

²⁷² Working Group on IT Audit – WGITA.

²⁷³ Working Group on Environmental Auditing (INTOSAI WGEA).

²⁷⁴ Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform – WGFMR.

²⁷⁵ Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering – WGFACML.

²⁷⁶ Working Group on Sustainable Development Goals and Key Sustainable Development Indicators – WG SDG&KSDI.

²⁷⁷ SIRAM – Supreme Audit Institutions Independence Rapid Advocacy Mechanism.

²⁷⁸ Working Group on Information Technologies – ITWG, której NIK przewodniczyła w latach 2014–2020.

na rzecz katastrof i klęsk żywiołowych²⁷⁹ i aktywnie współtworzą grupę zadaniową EUROSAL ds. kontroli samorządowych²⁸⁰, której celem jest usprawnianie wydajności i skuteczności kontroli jednostek samorządu terytorialnego. NIK uczestniczy także w pracach grupy projektowej EUROSAL ds. kontroli reakcji na pandemię COVID-19.

Prezes NIK przewodniczy grupie roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiskowych²⁸¹. W 2021 r. członkowie grupy spotkali się m.in. w kwietniu na sesji dot. zarządzania odpadami (z udziałem blisko 100 przedstawicieli europejskich NOK oraz gości z Komisji Europejskiej, Związku Miast Polskich, Akademii Górniczo-Hutniczej oraz Global Compact Network Poland). Ponadto NIK zorganizowała warsztaty poświęcone roli najwyższych organów kontroli w kontekście zagadnień związanych ze środowiskiem i zmianami klimatycznymi. Natomiast w październiku 2021 r. odbyło się 19. doroczne spotkanie grupy, z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, Uniwersytetu Malty i Młodzieżowej Rady Klimatycznej przy Ministerstwie Środowiska i Klimatu. Dotyczyło ono przygotowanego przez Unię Europejską planu działania *Green Deal*, którego celem jest uniknięcie katastrofy środowiska naturalnego spowodowanej działaniem człowieka. Plan ten ma pomóc przekształcić UE w nowoczesną, oszczędzającą zasoby i konkurencyjną gospodarkę, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto. NIK wydaje również *Newsletter*, który w 2021 r. zawierał m.in. komentarz do spotkania COP-26 w perspektywie realizacji zaplanowanych działań odnoszących się do *Zielonej transformacji*.

4. Współpraca w ramach Państw Trójmorza

Z inicjatywy Prezesa NIK realizowana jest współpraca w ramach Państw Trójmorza. W 2021 r. NIK opracowała tekst porozumienia o współpracy w formie Inicjatywy oraz wstępny katalog działań i projektów: spotkań roboczych, spotkań prezesów, tematów kontroli równoległych, warsztatów metodycznych i innych potencjalnych obszarów współpracy. Kolejnym etapem będą relacje dwustronne na szczepku Prezesa NIK z Prezesami NOK państw Inicjatywy i jej promocja wśród adresatów.

5. Aktywność w Komitecie Kontaktowym prezesów NOK UE i ETO

Komitet Kontaktowy to forum, które zrzesza prezesów NOK państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Służy ułatwianiu im współdziałania oraz wymiany wiedzy i doświadczeń z zakresu kontroli środków unijnych, a także innych kwestii związanych z Unią Europejską.

NOK Unii Europejskiej współpracują w ramach grup roboczych Komitetu Kontaktowego, m.in. grupy roboczej ds. VAT, której NIK przewodniczy. Grupa zajmuje się m.in. mechanizmem podzielonej płatności²⁸² jako narzędziem do zwalczania oszustw związanych z VAT oraz zmianami w systemach prawnych państw członkowskich UE mającymi na celu przeciwdziałanie wyłudzeniom VAT.

W maju 2021 r. prezesi NOK UE, w tym Prezes NIK, oraz ETO wydali wspólne oświadczenie wzywające do respektowania konstytucyjnej roli NOK Cypru, który doświadczał znaczących trudności podczas prowadzenia jednej ze swoich kontroli oraz nieingerowania w sposób realizowania przez niego uprawnień kontrolnych. W listopadzie 2021 r. odbyło się zebranie Komitetu Kontaktowego, podczas którego Prezes NIK poinformował o trudnościach, jakich obecnie doświadcza NIK w wykonywaniu swoich uprawnień kontrolnych oraz o objęciu NIK procedurą w ramach mechanizmu SIRAM.

²⁷⁹ Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes – WGAFADC.

²⁸⁰ Task Force on Municipality Audit – TFMA.

²⁸¹ Working Group on Environmental Auditing – EUROSAL WGEA.

²⁸² Mechanizm podzielonej płatności (ang. *split payment*) to mechanizm, w którym kwota podatku VAT wydzielona z należnej sprzedawcy kwoty brutto trafia na wyodrębniony rachunek bankowy (rachunek VAT) o ograniczonej dostępności dla sprzedawcy.

NIK przekazała szereg informacji w odpowiedzi na ankiety prowadzone przez członków Komitetu Kontaktowego, związane z pandemią COVID-19 (wsparcie informatyczne dla działań przeciwepidemicznych, wpływ pandemii na zdrowie psychiczne społeczeństwa, działania NOK w zakresie przeciwdziałania pandemii), a także z innymi kwestiami będącymi przedmiotem kontroli NOK UE (narzędzia informatyczne wykorzystywane do monitorowania kontroli finansowych, zarządzanie długiem publicznym, rachunkowość memoriałowa, telemedycyna, niematerialne dziedzictwo kulturowe czy przyznawanie zasiłków z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego). NIK zebrała od członków Komitetu Kontaktowego informacje na temat opieki szpitalnej nad pacjentami zakażonymi wirusem SARS-CoV-2 oraz systemów informatycznych wykorzystywanych w NOK UE.

6. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

NIK i Europejski Trybunał Obrachunkowy są równolegle uprawnione do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polską administrację i innych beneficjentów. Wprawdzie nie ma przepisów prawa (polskiego czy unijnego), które wyraźnie określałyby tryb współpracy między obiema instytucjami, jednak NIK stale podejmuje działania sprzyjające efektywnej współpracy z ETO. Realizując zobowiązania wynikające z przepisów prawa wspólnotowego, NIK współpracuje z ETO w związku z kontrolami prowadzonymi przez Trybunał na terenie Polski poprzez m.in. udział w nich kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów, analizę wstępnych ustaleń kontroli oraz uwag instytucji krajowych do tych ustaleń, a w uzasadnionych przypadkach także zgłaszanie uwag do tych dokumentów. W 2021 r. ETO przeprowadził w Polsce 33 kontrole, a w 20 z nich uczestniczyli kontrolerzy NIK.

W 2021 r. NIK aktywnie uczestniczyła w pracach nad polską wersją kompendium Komitetu Kontaktowego na temat cyberbezpieczeństwa, które zostało przygotowane przez ETO we współpracy z innymi NOK UE. Kompendium zawiera wyniki wybranych kontroli przeprowadzonych przez 12 NOK oraz ETO w latach 2014–2020²⁸³. NIK przedstawiła w nim informacje o kontroli zapewnienia bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych²⁸⁴.

NIK wzięła również udział w pracach prowadzonych przez ETO w związku z aktualizacją publikacji Kontrola publiczna w Unii Europejskiej, będącej zbiorem informacji na temat sposobu funkcjonowania, uprawnień, struktury organizacyjnej i działalności kontrolnej 27 NOK państw członkowskich UE oraz ETO²⁸⁵. NIK uczestniczyła również w konsultacjach dotyczących aktualizacji dokumentu przeglądowego ETO w sprawie sposobu prowadzenia kontroli w państwach członkowskich, zaś o końcowej wersji dokumentu zawiadomiła właściwe organy administracji publicznej w Polsce.

²⁸³ Wersja w j. polskim: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Compendium_Cybersecurity/CC_Compendium_Cybersecurity_PL.pdf

²⁸⁴ Informacja o wynikach kontroli: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/042/KPB/>

²⁸⁵ Publikacja w j. polskim: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/pl/>

Infografika nr 36. Kontrole przeprowadzone przez ETO w Polsce w 2021 r.²⁸⁶

- 1 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2020 (SOA 2020): Kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 lub rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005
- 2 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020: Program operacyjny 2014PL16M2OP007 (Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020)
- 3 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020: Program operacyjny 2014PL16M2OP012 (Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014–2020)
- 4 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020: Program operacyjny 2014PL16M2OP011 (Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego)
- 5 Kontrola wykonania zadań w zakresie wsparcia UE na rzecz inwestycji publicznych w turystykę
- 6 Kontrola wykonania zadań dotycząca wkładu Europejskiego Funduszu Społecznego w zwalczanie długoterminowego bezrobocia
- 7 Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2020 – Nr umowy 652615, projekt 'FACCE SURPLUS'
- 8 Kontrola wykonania zadań dotycząca bezpiecznych sieci 5G (20CH2009)
- 9 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2020 r. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności Kontrola dotycząca umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1122448 („Poprawa dostępu kolejowego do portu w Gdańsku”)
- 10 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2020 r. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności Kontrola dotycząca umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1122409 („Prace na linii kolejowej E20 na odcinku Siedlce – Terespol, etap III – LCS Terespol”)
- 11 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2020 r. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności Kontrola dotycząca umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1123898 („Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu”)
- 12 Kontrola wykonania zadań dotycząca działań unijnych mających na celu zmniejszenie przepaści innowacyjnej
- 13 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2020 (SOA 2020): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) – rozporządzenie (UE) nr 508/2014
- 14 Kontrola dotycząca wykorzystania dużych zbiorów danych do monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej (zadanie 21CH1002)
- 15 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2021 (DAS 2021): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 16 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2021 (DAS 2021): Kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 lub rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005
- 17 Kontrola wykonania zadań dotycząca regionów górniczych w okresie transformacji (21CH1008) [woj. małopolskie]
- 18 Kontrola wykonania zadań dotycząca regionów górniczych w okresie transformacji (21CH1008) [woj. śląskie]
- 19 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021, okres programowania 2014–2020 Program Operacyjny 2014PL16M2OP015 (RPO 15 Województwa Wielkopolskiego)
- 20 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021, okres programowania 2014–2020 Program Operacyjny 2014PL16M2OP002 (RPO 2 Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020)
- 21 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021, okres programowania 2014–2020 Program Operacyjny 2014PL05M9OP001 (PO Wiedza, Edukacja, Rozwój)
- 22 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021, okres programowania 2014–2020 Program Operacyjny 2014PL16M2OP010 (RPO 10 Województwa Podlaskiego)
- 23 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021, okres programowania 2014–2020 Program Operacyjny 2014PL16M2OP005 (RPO 5 Województwa Łódzkiego 2014–2020)
- 24 Czynności kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021, okres programowania 2014–2020 Program Operacyjny 2014PL16M1OP001 (PO Infrastruktura i Środowisko)
- 25 Kontrola wykonania zadań dotycząca skuteczności działań Komisji Europejskiej w zakresie e-administracji (zadanie nr 20CH4008)
- 26 Kontrola wykonania zadań dotycząca gospodarki o obiegu zamkniętym (21CH2001)
- 27 Kontrola wykonania zadań dotycząca współpracy terytorialnej ponad granicami zewnętrznymi UE (zadanie kontrolne 21CH3037)
- 28 Kontrola dotycząca środków w zakresie WPR i innych środków unijnych na rzecz ochrony gleb rolnych i poprawy gospodarowania obornikiem
- 29 Kontrola w zakresie konfliktu interesu w obszarze zarządzania dzielonego (PL)
- 30 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2021 – Polska Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy Deklaracja płatności dokonanych w roku budżetowym 2020 na kwotę 33 775 846,16 euro
- 31 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2021 (DAS 2021): Kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013
- 32 Kontrola wykonania zadań dotycząca wkładu Komisji Europejskiej we wsparcie państw członkowskich w cyfryzacji szkół
- 33 Kontrola dotycząca łańcucha dostaw produktów rolnych podczas pandemii COVID-19 (zadanie kontrolne 21CH1010)



²⁸⁶ Z uwagi na pandemię COVID-19 znacząca liczba kontroli odbyła się w formie wideokonferencji lub zdalnej wymiany dokumentów. Ponadto część kontroli, które ETO rozpoczęła w 2020 r., była kontynuowana w 2021 r.

7. Inne formy współpracy

Dzielenie się doświadczeniem, wiedzą, dobrymi praktykami pomaga najwyższym organom kontroli osiągać większą skuteczność i rozwój kontroli państwowej.

Współpraca dwustronna

We wrześniu 2021 r. odbyła się wizyta Prezesa NIK w NOK Republiki Czeskiej, w trakcie której prezesi omówili współpracę NIK z Sejmem RP, przygotowania do najbliższego spotkania Prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej, Strategię NIK na lata 2021–2024 oraz proces informatyzacji w NIK. Prezes NOK Czech, przedstawił plan swoich działań jako przewodniczący Zarządu EUROSAL. W październiku 2021 r. w ramach współpracy dwustronnej Prezes NIK złożył wizytę w Narodowym Urzędzie Kontroli Słowacji w Bratysławie. Tematyka wizyty objęła m.in. przygotowania do posiedzenia Zarządu EUROSAL, ochronę niezależności NOK, nowoczesne systemy IT w kontroli oraz współpracę w ramach państw Inicjatywy Trójmorza. W grudniu 2021 r. odbyła się wizyta robocza delegacji NIK w Komitecie Kontroli Państwowej Republiki Białorusi. Tematami spotkań były zastosowanie technologii IT w kontrolach, planowanie i koordynowanie kontroli z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, kontrole w obszarze ochrony zdrowia w czasie pandemii COVID-19 oraz kontrole działalności służb leśnych w Puszczy Białowieskiej.

W związku z trwającymi pracami Zespołu ds. digitalizacji procesu kontrolnego w NIK, w październiku 2021 r. w Trybunale Obrachunkowym Portugalii odbyła się wizyta robocza ekspertów NIK. Celem wizyty była wymiana wiedzy na temat najnowszych światowych osiągnięć w dziedzinie wykorzystania i wdrażania systemów IT w kontroli. Wizyta umożliwiła analizę możliwości zastosowania w NIK rozwiązań prezentowanych podczas spotkania, porównanie zaprezentowanej platformy z rozwiązaniami stosowanymi przez inne zinformowane NOK i wykorzystanie pozyskanych informacji w pracach nad digitalizacją procesów w NIK. Zespół ds. digitalizacji zapoznał się także z doświadczeniami NOK Estonii – przy okazji dorocznego spotkania grupy roboczej EUROSAL ds. IT, zorganizowanego w Tallinie w październiku 2021 r. Kontrolerzy estońscy opowiedzieli o wykorzystywanych przez nich systemach IT wspomagających kontrole. Estoński NOK pracuje wyłącznie na dokumentach elektronicznych lub dokumentach papierowych w wersji elektronicznej, co jest możliwe dzięki zaawansowanej digitalizacji całego kraju: jednostki kontrolowane nie pracują na dokumentach papierowych – stąd doświadczenia Estończyków są dla NIK bardzo cenne.

Współpraca wielostronna

We wrześniu 2021 r. NIK była gospodarzem zebrania Szefów NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej (grupa V4). Coroczne spotkania Prezesów NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej – Czech, Polski, Słowacji i Węgier umożliwiają wymianę dobrych praktyk stosowanych przez NOK krajów regionu oraz stanowią źródło inicjatyw, takich jak kontrole międzynarodowe, czy przeglądy partnerskie. Spotkanie w Polsce było także okazją do dalszych rozmów na temat współpracy z państwami Inicjatywy Trójmorza. Podczas spotkania omówiono również wyzwania dla działań NOK V4 w dobie pandemii, planowanie długookresowe kontroli oraz aktualne strategie NOK.

Pozostałe formy współpracy

W listopadzie 2021 r. Polskę odwiedził Komisarz UE ds. sprawiedliwości Didier Reynders – w ramach serii spotkań, jakie odbywał w stolicach państw europejskich, w związku z raportem o praworządności w krajach członkowskich. Podczas wizyty w NIK Komisarz zapoznał się z działaniami podejmowanymi przez polski rząd w celu monitorowania i implementacji ustaleń zawartych w raportach NIK oraz ze statystykami zawiadomień kierowanych przez NIK do prokuratury i działań podjętych przez prokuraturę w odpowiedzi na te zawiadomienia.

Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

- Dane ogólne
 - Dochody
 - Wydatki
- Omówienie ważniejszych grup wydatków
- Zamówienia publiczne udzielane przez NIK
- Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

VI.

1. Dane ogólne

W 2021 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.

Od dnia 1 stycznia 2021 r. Prezes NIK, Decyzją Nr 19/2020 z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie zasad wykonywania budżetu państwa w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, zarządził centralne wykonywanie budżetu NIK.

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zaplanowano wydatki w kwocie 308 072 tys. zł, z tego:

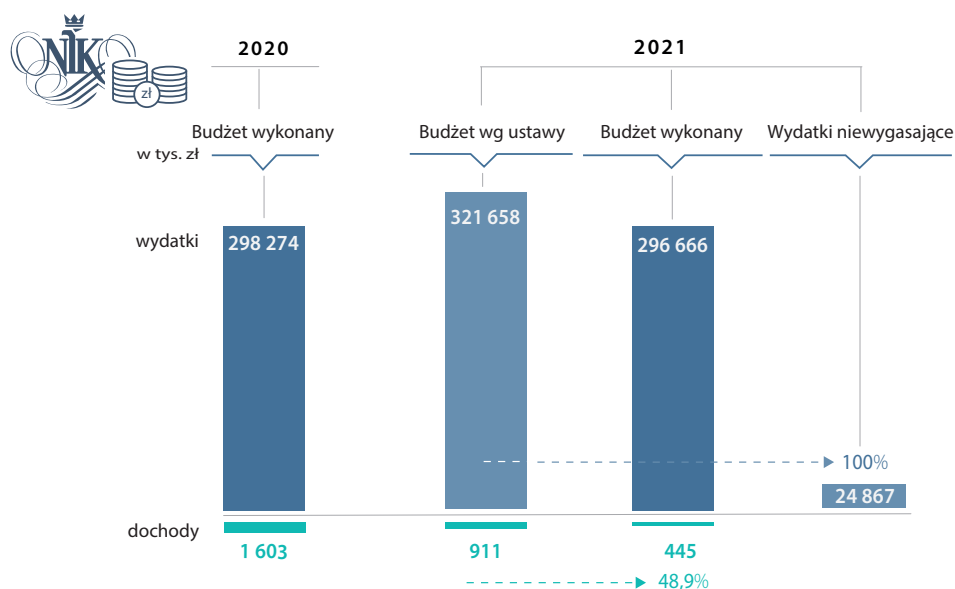
- świadczenia na rzecz osób fizycznych 357 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych 283 357 tys. zł,
- wydatki majątkowe 24 358 tys. zł.

Budżet ten został określony w kwocie niższej o 5 494 tys. zł od kwoty uchwalonej przez Kolegium NIK w dniu 23 września 2020 r., z powodu nieutworzenia funduszu nagród, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 97 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, do czego obligowała ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

W porównaniu z rokiem poprzednim poziom planowanych wydatków był wyższy nominalnie o 4 123 tys. zł, tj. 1,4%, a realnie został ustalony na poziomie 99,6% budżetu 2020 r. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 911 tys. zł, w oparciu o analizę wpływów uzyskanych w latach poprzednich. Kwotę dochodów wykonanych w NIK generują w przeważającej części wpływy o charakterze zmiennym, które w 2021 r. były znacznie niższe od wpływów z 2020 r., uzyskanych w szczególności z tytułu zwrotu podatku od nieruchomości Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach wraz z odsetkami od nadpłaty podatku (958 tys. zł), z tytułu kar i odszkodowań oraz wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

W 2021 r. wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 100% planowanej kwoty, a dochody budżetowe w 48,9% przyjętego planu.

Infografika nr 35. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2021 r.



Na podstawie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021²⁸⁷, decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, wprowadzono zwiększenie planu finansowego wydatków NIK o kwotę 13 586 tys. zł. Na mocy ww. decyzji w części 07– Najwyższa Izba Kontroli zostały zwiększone wydatki w następujących paragrafach:

²⁸⁷ Dz. U. z 2021 r. poz.1900.

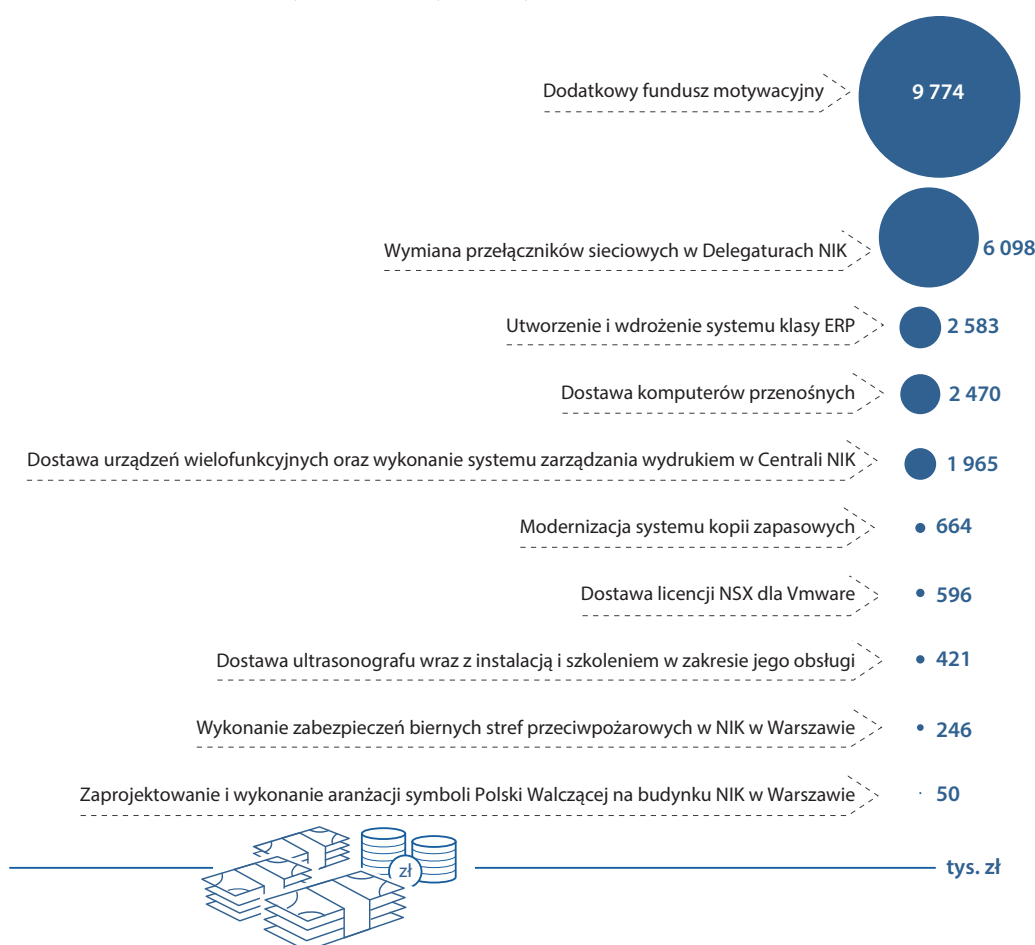
- § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, o kwotę 11 474 tys. zł,
- § 4050 Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, o kwotę 9 tys. zł,
- § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne, o kwotę 1 884 tys. zł,
- § 4120 Składki na Fundusz pracy oraz Fundusz Solidarnościowy, o kwotę 219 tys. zł.

Zmiana poziomu wydatków wystąpiła w zakresie środków na wynagrodzenia i pochodne z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń. Środki dodatkowego funduszu motywacyjnego, które nie zostały wydatkowane w pełnej wysokości w 2021 r., stanowiły wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego 2021 i wymagały zgłoszenia do wykazu wydatków niewygasających zgodnie z art. 20a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Po dokonaniu powyższych zmian wydatki w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zwiększyły się do kwoty 321 658 tys. zł, z tego na:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych 357 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych 296 943 tys. zł,
- wydatki majątkowe 24 358 tys. zł.

Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁸⁸ NIK po dokonaniu analizy możliwości wykonania planowanych zadań i płatności do końca 2021 r., zwróciła się z prośbą do Ministra Finansów o ujęcie wydatków na łączną kwotę 24 867 tys. zł²⁸⁹ w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Infografika nr 36. Lista zadań wydatków niewygasających NIK w 2021 r.



²⁸⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1535.

²⁸⁹ W tym dodatkowy fundusz motywacyjny na kwotę 9 774 tys. zł, utworzony na podstawie art. 46a ustawy z dnia 19 grudnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

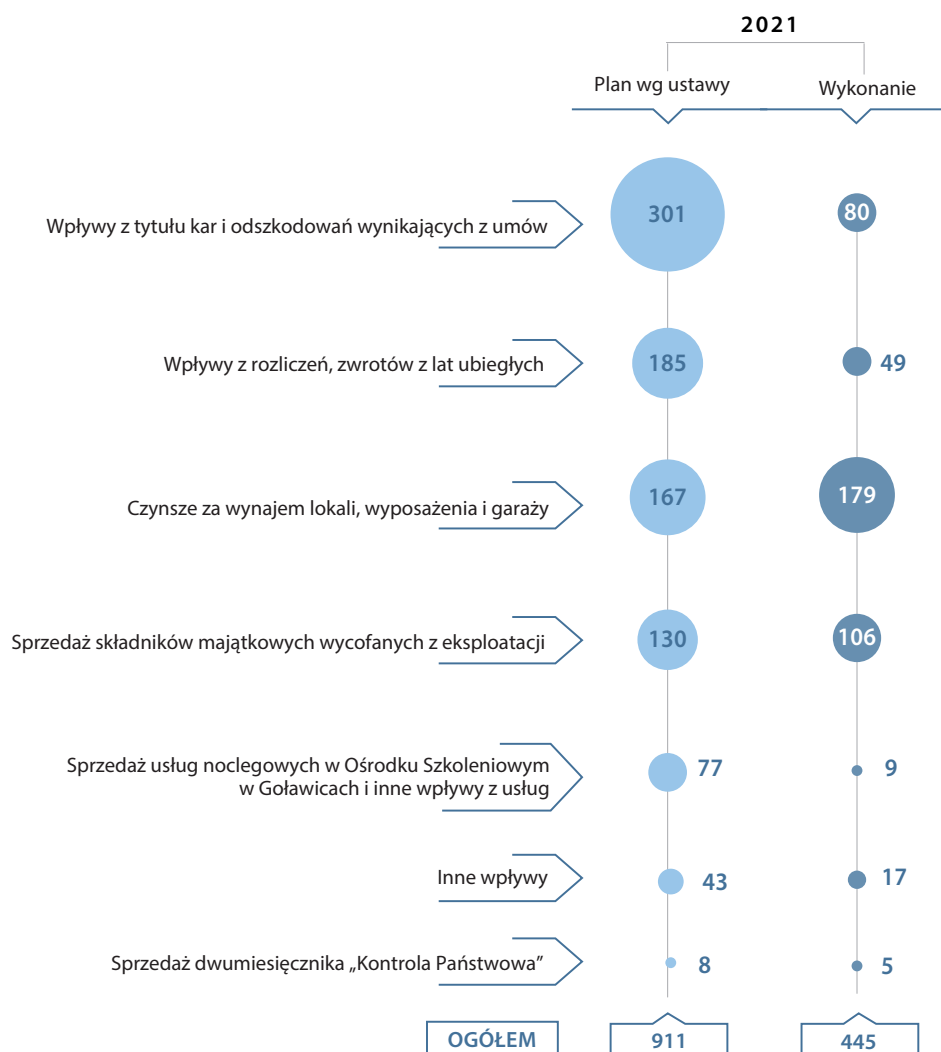
Na wysokość ogólnej kwoty wydatków niewygasających miały wpływ czynniki niezależne od NIK. Przede wszystkim były to znaczne opóźnienia występujące w przebiegu procedury przetargowej (m.in. kierowanie odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej i wydłużenie oczekiwania na rozpatrzenie sprawy, wydanie stosownych pozwoleń, rozstrzygnięcie przetargów i podpisywanie umów w ostatnich dniach roku).

2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2021 r. dochody w wysokości 911 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 445 tys. zł, co stanowi 48,9% planu.

Dochody przewyższające plan NIK zrealizowała w § 0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze. Wpływy z czynszów za wynajem lokali, wyposażenia i garaży, planowane w wysokości 167 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 179 tys. zł. Kwota ta obejmuje m.in. opłaty za czynsz za najem mieszkań służbowych i opłaty za udostępnienie samochodu służbowego, wpływy z tytułu najmu powierzchni użytkowej w budynku NIK pod bankomat i RUCH S.A. oraz od firmy prowadzącej działalność gastronomiczną.

Infografika nr 37. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2021 r.



W § 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (zbędnych i zużytych), dochody planowane w wysokości 130 tys. zł zrealizowano w kwocie 106 tys. zł.

W § 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, dochody planowane w wysokości 301 tys. zł zrealizowano w kwocie 80 tys. zł. Pozycja ta jest wartością o charakterze zmiennym, obejmującą m.in. wpływy z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (6 tys. zł) oraz wpływy z tytułu odszkodowań od ubezpieczycieli (74 tys. zł).

W § 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych dochody planowane w wysokości 185 tys. zł zrealizowano w kwocie 49 tys. zł. W § 0940 były klasyfikowane wpływy z rozliczeń z dostawcami oraz ZUS (nadpłacone składki na ubezpieczenia społeczne).

Dochody z tytułu sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach prognozowane w wysokości 77 tys. zł, NIK zrealizowała poniżej planu – w kwocie 9 tys. zł, w związku z epidemią COVID-19. Dochody należne dla budżetu państwa były pobierane terminowo i przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa.

3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK po zmianach, został określony w wysokości 321 658 tys. zł i zrealizowany (do dnia 31 grudnia 2021 r.) w kwocie 296 666 tys. zł. W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego dla części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zostały uwzględnione wydatki na łączną kwotę 24 867 tys. zł. Suma wydatków zrealizowanych do dnia 31 grudnia 2021 r. i wydatków niewygasających stanowi 100% realizacji planu wydatków przewidzianego na 2021 r.

Tabela nr 1. Wydatki planowane i zrealizowane w 2021 r.

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2020 (w tys. zł)	2021				
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wydatki niewygasające (w tys. zł)	Wskaźnik % [(6+7):5]
1	2	3	4	5	6	7	8
3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	319	336	392	392		100,0
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	5	21				100,0
4000	Grupa wydatków bieżących jednostki		25 452	31 547			
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	195 855	203 645	203 223	194 962	8 261	100,0
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 811	14 203	13 562	13 562		100,0
4050	Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	82	154	116	116		100,0
4060	Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	48	15	27	27		100,0
4070	Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne funkcjonariuszy		7	7	7		100,0
4090	Honoraria	0	1	0	0		
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	31 889	33 382	33 512	32 157	1 355	100,0
4120	Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy	3 484	3 695	3 681	3 523	158	100,0
4140	Wpłaty na PFRON	981		1 090	1 090		100,0
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	906	1 268	588	588		100,0
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	6 977			7 612	2 493	
4220	Zakup środków żywności	246			250		
4260	Zakup energii	2 839			3 220		
4270	Zakup usług remontowych	4 205	3 187	1 752	1 752		100,0
4280	Zakup usług zdrowotnych	38			42		

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2020 (w tys. zł)	2021				
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wydatki niewygasające (w tys. zł)	Wskaźnik % [(6+7):5]
1	2	3	4	5	6	7	8
4300	Zakup usług pozostałych	13 132			15 693	11	
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	531			80		
4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1 476			1 593		
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	9			37		
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	189			360		
4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	211			156		
4410	Podróże służbowe krajowe	3 328	3 875	4 680	4 680		100,0
4420	Podróże służbowe zagraniczne	78	665	301	176		58,4
4430	Różne opłaty i składki	501	502	567	567		100,0
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	2 714	2 960	2 707	2 707		100,0
4480	Podatek od nieruchomości	305	405	323	323		100,0
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	2	3	2	2		100,0
4510	Opłaty na rzecz budżetu państwa	1	3	2	2		100,0
4520	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	95	137	42	42		100,0
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	20	20	13	13		100,0
4580	Pozostałe odsetki			3	3		100,0
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	1	14	22	22		100,0
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	553	1 127	824	824		100,0
4710	Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający		2 223	1 672	1 672		100,0
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	2 391	7 453	2 334	2 049	285	100,0
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	12 010	15 076	17 865	5 561	12 304	100,0
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	42	1 829	804	804		100,0
Ogółem		298 274	321 658	321 658	296 666	24 867	100,0

W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki 2021 r. były wyższe o 23 259 tys. zł, tj. o 7,8%.

W stosunku do ustawy budżetowej wzrost planu wydatków odnotowano w następujących paragrafach:

- § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki o kwotę 6 095 tys. zł, niezbędną do sfinansowania w 2021 r. zwiększonych potrzeb związanych z koniecznością zakupu subskrypcji na oprogramowanie antywirusowe, nowej wersji i subskrypcji oprogramowania Microsoft Office oraz komputerów przenośnych;
- § 4410 Podróże służbowe krajowe o kwotę 805 tys. zł, na sfinansowanie wydatków przewidzianych do realizacji w 2021 r.;
- § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych o kwotę 2 789 tys. zł na sfinansowanie zwiększonego zapotrzebowania na środki w ramach zakupów inwestycyjnych, co wynikało z konieczności zrealizowania następujących zadań: „Dostawa klastra urządzeń firewall”, „Zakup licencji bazodanowych Microsoft SQL Server Enterprise”, „Wymiana przełączników sieciowych”, „Dostawa licencji dla systemu SIEM”, „Dostawa licencji NSX dla VMware” oraz „Zakup samochodów służbowych”. Plan na sfinansowanie nowych zadań, kwalifikowanych do realizacji w § 6060, był wprowadzany kosztem rezygnacji z realizacji zadań planowanych w pozostałych paragrafach z grupy wydatków majątkowych, tj. § 6050 oraz § 6580.

Ponadto wzrost małych kwot wydatków w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. odnotowano w :

- § 3020, wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń o kwotę 73 tys. zł, co wynikało m.in. z wypłacenia świadczenia przysługującego pracownikom przenoszonym do innej jednostki organizacyjnej NIK w kwocie wyższej od wypłat w 2020 r. o 64 tys. zł, wypłaty odprawy pośmiertnej w kwocie 22 tys. zł. oraz zmniejszenia świadczenia rzeczowego wynikającego z przepisów bhp o kwotę 13 tys. zł;
- § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, o kwotę 171 tys. zł spowodowany w szczególności wypłatą wynagrodzenia z tytułu powołania biegłych i specjalistów do sześciu kontroli NIK²⁹⁰. Największe wydatki Izba poniosła na sporządzenie opracowania na podstawie przeprowadzonego badania społecznego pn. „Przyczyny niekorzystania przez potencjalnych beneficjentów z dofinansowania w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze”;
- W § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego o kwotę 21 tys. zł, co wynikało ze zwrotu kosztów postępowania odwoławczego na podstawie wyroków Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie zamówień publicznych²⁹¹.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w sferze budżetowej, w ramach wygospodarowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych²⁹². Przeniesienia środków dokonywane były w ramach wygenerowanych oszczędności na rzecz pokrycia zwiększonych bieżących potrzeb w innych pozycjach wydatków. W relacji do planu wg ustawy budżetowej, zmniejszeniu uległy przede wszystkim wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, wydatki planowane na zakup usług remontowych, wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych, wynagrodzenia bezosobowe, wydatki na podróże służbowe zagraniczne, wydatki na szkolenia pracowników oraz odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Pozyskane oszczędności w powyższych pozycjach przeznaczone zostały w głównej mierze na zwiększenie planu w § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki, w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych oraz § 4410 Podróże służbowe krajowe.

²⁹⁰ P/21/040, P/21/042, P/21/046, P/21/053, P/21/066, P/21/095. Do potrzeb kontroli sfinansowano także opinię biegłego sądowego w zakresie kamieniarstwa dla Delegatury NIK w Bydgoszczy oraz oględziny i pomiar zajętości wskazanych gruntów dla Delegatury NIK w Olsztynie.

²⁹¹ Między innymi z tytułu: zwrotu kosztów postępowania odwoławczego dot. przetargu „Modernizacja kopii zapasowych”, opłaty za skargę kasacyjną do WSA, zapłaty kosztów postępowania zgodnie z wyrokiem Sądu Administracyjnego, opłata kancelaryjna za wniesienie skargi kasacyjnej, zwrotu kosztów zastępstwa procesowego zgodnie z wyrokiem Sądu Rejonowego dla Wrocławia oraz na podstawie wyroku KIO w sprawie zamówień publicznych z firmą NET PRINT.

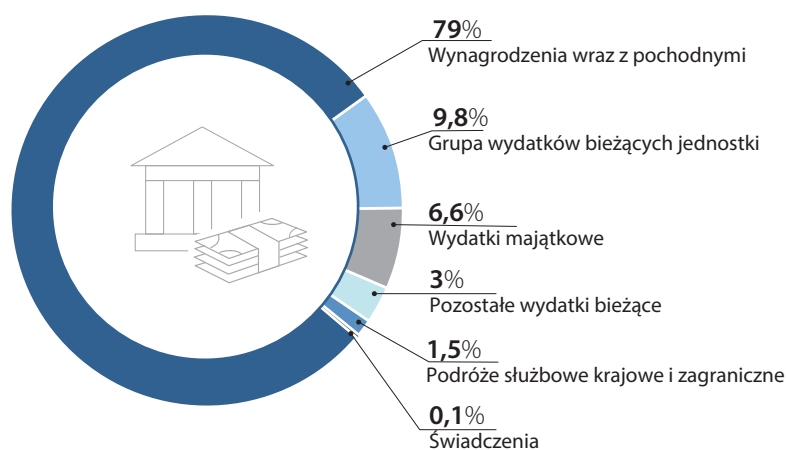
²⁹² Decyzje podjęte na podstawie art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Tabela nr 2. Wydatki NIK zrealizowane w latach 2020–2021

Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2020		Plan wg ustawy 2021 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2021 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2021			Wskaźnik % [(7+8):3]
		(w tys. zł)	wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wydatki niewygasające (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (7+8) (w %)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Świadczenia	324	0,1	357	392	392		0,1	121,0
2	Wydatki bieżące	283 507	95,1	296 943	300 263	287 860	12 278	93,3	105,9
2.1	Wynagrodzenia osobowe pracowników	195 855	65,7	203 645	203 223	194 962	8 261	63,2	103,8
2.2	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 811	4,3	14 203	13 562	13 562		4,2	105,9
2.3	Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	82	0,0	154	116	116			141,5
2.4	Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	48	0,0	15	27	27			56,3
2.5	Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne funkcjonariuszy			7	7	7			
2.6	Pochodne od wynagrodzeń	35 373	11,9	37 077	37 193	35 680	1 513	11,6	105,1
	Razem: poz. 2.1–2.6	244 169	81,9	255 101	254 128	244 354	9 774	79,0	104,1
2.7	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 406	1,1	4 540	4 981	4 856		1,5	142,6
2.8	Grupa wydatków bieżących jednostki	25 648	8,6	25 452	31 547	29 043	2 504	9,8	123,0
2.9	Pozostałe wydatki bieżące	10 284	3,5	11 850	9 607	9 607		3,0	93,4
3	Wydatki majątkowe	14 443	4,8	24 358	21 003	8 414	12 589	6,6	145,4
	Ogółem	298 274	100,0	321 658	321 658	296 666	24 867	100,0	107,8

W strukturze wydatków 2021 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń, stanowiąc 79% zrealizowanych wydatków.

Infografika nr 38. Struktura wydatków budżetowych NIK w 2021 r.



4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. w kwocie 192 171 tys. zł. Na podstawie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, wprowadzono zwiększenie planu finansowego wydatków NIK w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, o kwotę 11 474 tys. zł. Po dokonaniu powyższej zmiany plan według ustawy 2021 r. zwiększył się do kwoty 203 645 tys. zł. Zmniejszenie planu wynagrodzeń wynika przede wszystkim z przeniesienia środków na podstawie decyzji Prezesa NIK, na § 4140 Wpłaty na PFRON.

Do dnia 31.12.2021 r. zostały zrealizowane wydatki w wysokości 194 962 tys. zł. W Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego dla części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zostały uwzględnione wydatki w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, w kwocie 8 261 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków oraz wydatków ujętych w planie wydatków niewygasających stanowi 100% planu po zmianach.

W łącznej kwocie 194 962 tys. zł wydatkowanej, do dnia 31 grudnia 2021 r., na wynagrodzenia osobowe pracowników 86,2% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy. Pozostałe składniki wynagrodzeń to nagrody jubileuszowe (2,2%), odprawy emerytalne (2,1%), nagrody uznaniowe wypłacone w 2021 roku (7,8%) i dodatki motywacyjne (1,7%).

Średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2021 r. 9254 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 158 zł (1,7%).

Stan zatrudnienia w 2021 r., rozumiany zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70²⁹³ jako przeciętne wykonanie w okresie sprawozdawczym zwiększył się w stosunku do 2020 r. o dwie osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, a zmniejszył się o jedną osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe i jednego funkcjonariusza.

Średnie miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jeden etat z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzeń osobowych pracowników (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek specjalny, premia, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, nagrody za osiągnięcia w pracy zawodowej oraz dodatki motywacyjne wypłacone w 2021 r.), uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy i innych należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy wyliczone na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu Rb-70 za 2021 r. wyniosło 10 732 zł i w stosunku do roku poprzedniego było niższe o 48 zł. Zgodnie z zawartym ze Związkiem Zawodowym Pracowników NIK Porozumieniem w sprawie podziału środków funduszu wynagrodzeń w dniu 28 kwietnia 2021 r.²⁹⁴ nie utworzono w 2021 r. funduszu nagród²⁹⁵. Nagrody za osiągnięcia w pracy zawodowej były przyznawane w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

²⁹³ Sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostkach budżetowych, sporządzane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).

²⁹⁴ Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2400).

²⁹⁵ O którym mowa w § 8 zarządzenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli.

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

Tabela nr 3. Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2021 r. (w tys. zł brutto)²⁹⁶

Kategoria stanowiska	Liczba osób zatrudnionych (stan na 31.12.2021)	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na pełne etaty)	Wynagrodzenie z umów o pracę (miesięczne, przeliczone na jedną osobę)
1	2	3	4=kol.3/12
Dyrektorzy	35	5 849 268	13 927
Wicedyrektorzy	54	8 409 744	12 978
Radcy Prezesa NIK	17	2 904 720	14 239
Doradcy prawni, techniczni, ekonomiczni	323	44 753 980	11 546
Główni specjaliści kontroli państwowej	393	43 540 008	9 232
Pozostałe stanowiska kontrolerskie (specjaliści, inspektorzy kontroli państwowej)	303	26 264 544	7 223
Jednoosobowe stanowiska (p.o. Audytora wewnętrznego, p.o. Redaktora Naczelnego, Inspektor i z-ca inspektora ochrony danych, Kierownik OS Goławice, p.o. pełnomocnika i z-ca pełnomocnika ds. informacji niejawnych)	8	1 031 796	10 748
Stanowiska kierownicze administracyjne (Doradca dyrektora biura, radca prawny, kierownicy wydziałów)	49	6 289 176	10 696
Główni specjaliści, główni specjaliści informatycy	153	15 716 247	8 560
Pozostałe stanowiska administracyjne (specjaliści, referenci, księgowi, sekretarze)	136	10 482 938	6 423
Stanowiska obsługi	101	7 628 533	6 294
Pracownicy przychodni	7	628 656	7 484

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu NIK, pracownikom wypłacono także świadczenia finansowane ze środków ZUS w wysokości 3 656 tys. zł, z tytułu nieobecności w pracy usprawiedliwionej zwolnieniami lekarskimi oraz zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich.

Tabela nr 4. Nagrody wypłacone pracownikom NIK w 2021 r. (w tys. zł brutto)²⁹⁷

Kategoria stanowiska	Zatrudnienie wg stanu na dzień 31.12.2021	Kwota wypłaconych nagród	Średnia nagroda w przeliczeniu na jedną osobę na miesiąc	Jednorazowy dodatek motywacyjny	Jednorazowy dodatek motywacyjny na jedną osobę
1	2	3	4=kol.3/kol.2/12	5	6=kol.5/kol.2
Dyrektorzy	35	1 417 300	3 375	79 248	2 264
Wicedyrektorzy	54	1 230 094	1 898	125 713	2 328
Radcy Prezesa NIK	17	418 600	2 052	36 379	2 140
Doradcy prawni, techniczni, ekonomiczni	323	3 561 347	919	749 766	2 321

²⁹⁶ Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi, wyliczonymi w wyniku przetworzenia bazy rzeczywistych danych za pomocą programu Excel, przez co są obarczone ryzykiem niedokładności. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2021 r. (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska). Skalkulowana kwota wynagrodzeń obejmuje kwotę wynagrodzeń zasadniczych oraz dodatku stażowego według angażu (tj. bez uwzględnienia skutków absencji chorobowej). Kwalifikacji pracowników i wynagrodzeń do poszczególnych kategorii stanowisk dokonano według stanowiska zajmowanego na dzień 31 grudnia 2021 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

²⁹⁷ Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi, wyliczonymi w wyniku przetworzenia bazy rzeczywistych danych za pomocą programu Excel, przez co są obarczone ryzykiem niedokładności. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2021 r. (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska). Kwalifikacji pracowników i nagród do poszczególnych kategorii stanowisk dokonano według stanowiska zajmowanego na dzień 31 grudnia 2021 r. tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

Kategoria stanowiska	Zatrudnienie wg stanu na dzień 31.12.2021	Kwota wypłaconych nagród	Średnia nagroda w przeliczeniu na jedną osobę na miesiąc	Jednorazowy dodatek motywacyjny	Jednorazowy dodatek motywacyjny na jedną osobę
Główni specjaliści kontroli państwowej	393	3 070 693	651	838 697	2 134
Pozostałe stanowiska kontrolerskie (specjaliści, inspektorzy kp.)	303	1 855 893	510	490 097	1 617
Jednoosobowe stanowiska (p.o. Audytora wewnętrznego, p.o. Redaktora Naczelnego, Inspektor i z-ca inspektora ochrony danych, Kierownik OS Goławice, p.o. pełnomocnika i z-ca pełnomocnika ds. informacji niejawnych)	8	94 230	982	12 866	1 608
Stanowiska kierownicze administracyjne (Doradca dyrektora biura, radca prawny, kierownicy wydziałów)	49	708 707	1 205	89 731	1 831
Główni specjaliści, główni specjaliści informatycy	153	1 234 935	673	323 955	2 117
Pozostałe stanowiska administracyjne (specjaliści, referenci, księgowi, sekretarze)	136	893 610	548	259 777	1 910
Stanowiska obsługi	101	357 779	295	196 958	1 950
Pracownicy przychodni	7	20 840	248	17 260	2 466

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²⁹⁸, pracownikom wypłacono tzw. trzynastkę w wysokości 13 562 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.

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zrealizowane do dnia 31 grudnia 2021 r. stanowiły 10,8% wydatków budżetowych wykonanych do 31 grudnia 2021 r. i były niższe od wydatków określonych w ustawie budżetowej o 1 225 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 16,07%. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁹⁹. Osoby, które przekroczyły kwotę trzydziestokrotności, nie muszą odprowadzać składek na ubezpieczenia społeczne, co skutkuje zmniejszeniem wykonania wskaźnika wymiaru składki.

Wydatki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy zrealizowane do dnia 31 grudnia 2021 r. stanowiły zaś 1,2% wydatków budżetowych wykonanych do 31 grudnia 2021 r. i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 172 tys. zł. Wskaźnik opłacania składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,76%, co wynikało ze zwiększonego udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek oraz wyłączenia obowiązku opłacania składek za zatrudnionych pracowników powracających z urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego w okresie 36 miesięcy począwszy od pierwszego miesiąca po powrocie z tego urlopu.

²⁹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz.1872.

²⁹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 423.

Na podstawie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, wprowadzono zwiększenie planu finansowego wydatków NIK w § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne, o kwotę 1 884 tys. zł oraz w § 4120 Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy, o kwotę 219 tys. zł.

Zmiana poziomu wydatków wystąpiła w zakresie środków na sfinansowanie składek naliczonych od wypłaty specjalnych dodatków motywacyjnych przyznanych pracownikom z dodatkowego funduszu motywacyjnego utworzonego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń.

Środki przeznaczone na wydatki na sfinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 1 355 tys. zł oraz składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy w kwocie 158 tys. zł, zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Środki budżetowe wydatkowane na podróże służbowe należą w NIK do wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań statutowych. Wydatki określone na ten cel w ustawie budżetowej w wysokości 4 540 tys. zł zostały wykonane w kwocie 4 856 tys. zł i stanowią 1,5% ogólnego budżetu NIK.

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 1 450 tys. zł, tj. o 42,6%.

Wydatki na podróże służbowe krajowe w kwocie 4 680 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 805 tys. zł (20,8%). Przy planowaniu wydatków na 2021 r. przyjęto założenie, że ze względu na epidemię COVID-19, wydatki te będą niższe od wydatków 2019 r. (rok bez ograniczeń wywołanych zakażeniem, w którym wydatki na podróże służbowe w NIK zrealizowano w wysokości 5 045 tys. zł) oraz będą kształtowały się na poziomie wyższym o 16,4% od wydatków zrealizowanych w 2020 r. (rok ograniczenia wyjazdów ze względu na COVID-19, w którym zrealizowano wydatki w wysokości 3 328 tys. zł). Wyjazdy służbowe środkami komunikacji publicznej w 2021 r. zostały ograniczone w związku z wprowadzonym stanem epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W większości pracownicy NIK odbywali przejazdy w podróży krajowej samochodem osobowym niebędącym własnością pracodawcy. Wysokość zrealizowanych wydatków była wynikiem indywidualnie analizowanych zgodnie z rachunkiem ekonomicznym wniosków wyjazdowych z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

Zrealizowane wydatki na podróże służbowe zagraniczne w kwocie 176 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 489 tys. zł. Planowane przez NIK czynności kontrolne poza granicami RP nie doszły do skutku w związku z sytuacją epidemiologiczną COVID-19 na świecie. Wyjazdy zagraniczne pracowników NIK ograniczono tylko do koniecznych.

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 skutkowało zmniejszeniem liczby noclegów i innych wydatków.

Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2021 r. 9,8% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel do dnia 31 grudnia 2021 r., w wysokości 29 043 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 3 591 tys. zł. W Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego dla części 07 Najwyższa Izba Kontroli zostały uwzględnione wydatki w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia, w kwocie 2 493 tys. zł oraz w § 4300 Zakup usług pozostałych, w kwocie 11 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków oraz wydatków ujętych w planie wydatków niewygasających stanowi 100% planu po zmianach.

W NIK 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. Oszczędności wygospodarowane w innych paragrafach były przenoszone m.in. do planu finansowego w § 4000 w związku z koniecznością uzupełnienia środków niezbędnych na zakup subskrypcji na oprogramowanie antywirusowe, zakup nowej wersji oprogramowania Microsoft Office, zapewnienie subskrypcji oprogramowania Microsoft Office, zakup komputerów przenośnych oraz zakup wyposażenia i usług związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

W § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w poszczególnych paragrafach ujętych do sfinansowania z planu tego paragrafu.

Największy udział w Grupie wydatków bieżących jednostki w 2021 r. (uwzględniając wydatki zrealizowane do dnia 31 grudnia 2021 r. oraz wydatki niewygasające) miały nakłady na zakup usług pozostałych, m.in. usług informatycznych oraz usług komunalnych, dezynfekcji i sprzątania, w wysokości 15 704 tys. zł (49,8%). Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (10 105 tys. zł, tj. 32%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (10,2%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,1%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,1% do 1,1%.

Pozostałe wydatki bieżące

Grupa pozostałych wydatków bieżących w 2021 r. obejmowała 14 pozycji planu wydatków, w tym: wpłaty na PFRON, wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług remontowych, różne opłaty i składki, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, podatek od nieruchomości, pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, opłaty na rzecz budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, składki do organizacji międzynarodowych, pozostałe odsetki, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, szkolenia pracowników oraz wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 11 850 tys. zł zostały wykonane w kwocie 9 607 tys. zł i stanowiły 3% budżetu NIK.

Plan finansowy, według ustawy budżetowej na rok 2021 w § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe określony w wysokości 1 268 tys. zł, został zmniejszony w trakcie roku budżetowego o 680 tys. zł. Wygospodarowane oszczędności dotyczyły mniejszego niż zakładano zapotrzebowania na opinie biegłych bądź specjalistów podczas realizacji kontroli NIK. Wynikało to także z powierzenia zadań obejmujących sporządzanie opinii podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, a nie jak pierwotnie planowano osobom fizycznym, co skutkowało wykorzystaniem środków z § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii. Jest to również konsekwencja działań zmierzających do realizacji zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym NIK własnymi zasobami kadrowymi. Zlecenie, zamawianie opinii, bądź korzystanie z usług zewnętrznych następowało jedynie w uzasadnionych przypadkach i było poprzedzone gruntowną analizą ekonomiczną.

W grupie wydatków w § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej, plan finansowy określony w wysokości 1 127 tys. zł w trakcie roku budżetowego został zmniejszony o 303 tys. zł. Ograniczenie wydatków w stosunku do pierwotnie planowanych było wynikiem prowadzenia większości szkoleń w formie zdalnej w związku z trwającym stanem epidemii COVID-19. Taka forma szkoleń eliminuje koszty związane z dojazdami, zakwaterowaniem i wyżywieniem pracowników.

Nakłady na usługi remontowe stanowiły w 2021 r. 18,2% pozostałych wydatków bieżących. Plan finansowy wg ustawy budżetowej na rok 2021 ustalony w wysokości 3 187 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zmniejszony o 1 435 tys. zł. Ze względu na utrudnienia wynikające z epidemii COVID-19 NIK zrezygnowała m.in. z odnowienia pomieszczeń, schodów wejściowych i balkonu oraz wymiany wykładzin w pomieszczeniach biurowych w Delegaturze NIK w Białymstoku; wymiany wykładzin w pokojach biurowych, na korytarzu wraz z odnowieniem powłok malarskich ścian i sufitów w Delegaturze NIK w Gdańsku; malowania ogrodzenia w Delegaturze NIK w Bydgoszczy; remontu pomieszczenia pod wejściem głównym w Delegaturze NIK w Katowicach.

Tabela nr 5. Struktura zrealizowanych wydatków na roboty remontowe w 2021 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
I	Prace remontowo-budowlane	340	19,4
1.	NIK w Warszawie	174	9,9
1.1	Drobne roboty remontowe i konserwacyjne w NIK w Warszawie i OS Goławice	62	3,5
1.2	Remont powierzchni mieszkalnej (mieszkanie służbowe NIK w Warszawie)	112	6,4
2.	Delegatury NIK	166	9,5
2.1	Bieżące konserwacje, roboty remontowe i usuwanie awarii w Delegaturach NIK	79	4,5
2.2	Partycypacja w kosztach prac remontowych prowadzonych przez Zarządcę budynku Delegatury NIK we Wrocławiu oraz bieżące naprawy, drobne remonty i konserwacje w pomieszczeniach Delegatury NIK we Wrocławiu	63	3,6
2.3	Wykonanie ekspertyzy dotyczącej hydroizolacji budynku Delegatury NIK w Białymstoku	24	1,4
II	Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu	1 412	80,6
Ogółem		1 752	100,0

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w 2021 r. przeznaczone zostały środki w wysokości 340 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 174 tys. zł, a w delegaturach 166 tys. zł.

Wszelkie nakłady poniesione na prace remontowe miały na celu poprawę warunków pracy i infrastruktury technicznej budynków oraz utrzymanie w należytym stanie majątku Skarbu Państwa.

Wydatki majątkowe

W 2021 r. zrealizowane zostały wydatki majątkowe w wysokości 8 414 tys. zł. W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego dla części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zostały uwzględnione wydatki majątkowe, w kwocie 12 589 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków oraz wydatków ujętych w planie wydatków niewygasających stanowi 100% planu po zmianach.

Na zakup gotowych składników majątkowych przeznaczona została kwota 17 865 tys. zł, tj. 85,1% ogółu planowanych wydatków majątkowych, a na adaptację i modernizację obiektów przeznaczono 3 138 tys. zł (14,9%).

Tabela nr 6. Struktura wydatków majątkowych w 2021 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Wydatki niewygasające (w tys. zł)	Struktura (3+4) (w %)
1	2	3	4	5
I	Zakup gotowych składników majątkowych, z tego:	5 561	12 304	85,1
1.	Sprzęt komputerowy	1 922	6 577	40,5
1.1	Modernizacja centralnego systemu zabezpieczeń	1 243		5,9
1.2	Wymiana przełączników sieciowych w delegaturach		5 913	28,1
1.3	Modernizacja systemu kopii zapasowych		664	3,2
1.4	Projekt modernizacji sieci LAN w delegaturach	6		0,0
1.5	Dostawa klastra urządzeń firewall	498		2,4
1.6	Dostawa komputera przenośnego klasy TEMPEST	30		0,1
1.7	Wymiana stacji graficzno-montażowych Mac	101		0,5
1.8	Rozbudowa systemu IPTV	12		0,1
1.9	Zakup kodeka wideokonferencyjnego	12		0,1

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Wydatki niewygasające (w tys. zł)	Struktura (3+4) (w %)
1.10	Dostawa dwóch projektorów Panasonic	20		0,1
2.	Urządzenia techniczne	98		0,4
2.1	Depozytor kluczy – Delegatury NIK w Białymstoku i Szczecinie	98		0,4
3.	Transport	1 818		8,7
3.1	Zakup samochodów służbowych	1 660		7,9
3.2	Zakup samochodu osobowego elektrycznego	158		0,8
4.	Wyposażenie	269	2 342	12,4
4.1	Dostawa urządzeń wielofunkcyjnych		1 921	9,1
4.2	Dostawa ultrasonografu wraz z instalacją i szkoleniem w zakresie jego obsługi		421*	2,0
4.3	Urządzenia do dezynfekcji	62		0,3
4.4	Inne urządzenia	207		1,0
5.	Wartości niematerialne i prawne	1 454	3 385	23,1
5.1	Oprogramowanie różne	38		0,2
5.2	Wykonanie systemu zarządzania wydrukiem w Centrali		22	0,1
5.3	Rozwój systemów bezpieczeństwa	72		0,3
5.4	Zakup licencji bazodanowych Microsoft SQL Server Enterprise – zadanie częściowe „Budowa zintegrowanej platformy wsparcia procesów kontrolnych w NIK”	760		3,6
5.5	Wymiana przełączników sieciowych w delegaturach		185	0,9
5.6	Utworzenie i wdrożenie systemu klasy ERP – zadanie częściowe „Budowa zintegrowanej platformy wsparcia procesów kontrolnych w NIK”		2 582	12,3
5.7	Dostawa licencji SharePoint Server – zadanie częściowe „Budowa zintegrowanej platformy wsparcia procesów kontrolnych w NIK”	107		0,5
5.8	Dostawa licencji dla systemu SIEM	477		2,3
5.9	Dostawa licencji NSX dla Vmware		596	2,9
II.	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, z tego:	2 853	285	14,9
1.	Bud. A i B - modernizacja układów zasilania	1 165		5,5
2.	Bud. A – wykonanie zabezpieczeń biernych stref p.poż. w NIK w Warszawie		246	1,2
3.	Zaprojektowanie i wykonanie aranżacji symboli Polskiej Walczącej na budynku Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie przy ul. Filtrowej 57		39	0,2
4.	Adaptacja budynku na potrzeby Delegatury NIK we Wrocławiu	14		0,1
5.	Wykonanie robót budowlanych w częściach wspólnych budynku, obejmujących wydzielenie przeciwpożarowe klatek schodowych w budynku przy ul. Piłsudskiego 15–17 we Wrocławiu oraz innych niezbędnych prac w celu doprowadzenia wymienionego budynku do stanu zgodnego z aktualnymi przepisami ochrony przeciwpożarowej	707		3,3
6.	Rozbudowa sieci CCTV w NIK w Warszawie i Delegaturach NIK w Katowicach, Krakowie i Wrocławiu	148		0,7
7.	Rozbudowa systemu kontroli dostępu w strefie ochronnej III w obiekcie NIK przy ul. Filtrowej 57	16		0,1
8.	Budowa nowego systemu klimatyzacji wraz z adaptacją pomieszczenia na cele socjalne w Delegaturze NIK w Szczecinie	803		3,8
	Ogółem	8 414	12 589	100,0

* Ostateczna wartość zamówienia zrealizowanego w styczniu 2022 r. wyniosła 370 tys. zł.

5. Zamówienia publiczne udzielane przez NIK

W 2021 r. NIK udzielała zamówień powyżej kwoty 130 000 zł zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³⁰⁰.

W 2021 r. przeprowadzono 34 postępowania o udzielenie zamówienia zakończone udzieleniem 66 zamówień na łączną wartość 46 209 585,86 zł brutto, w tym: 18 zamówień na dostawy o łącznej wartości 29 957 892,22 zł brutto, 47 zamówień na usługi o łącznej wartości 15 551 823,64 zł brutto oraz jedno zamówienie na roboty budowlane o wartości 699 870,00 zł brutto.

Tabela nr 7. Zamówienia udzielone przez NIK w 2021 r. (największe pod względem wartości zawartych umów)

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
1.	Zakup Systemu ERP (<i>Enterprise Resource Planning</i>)	Dostawa	Przetarg nieograniczony	9 022 030,32
2.	Wymiana przełączników sieciowych w delegaturach NIK*	Dostawa	Przetarg nieograniczony	4 643 008,92
3.	Zakup licencji oprogramowania biurowego	Dostawa	Przetarg nieograniczony	3 852 976,23
4.	Kompleksowe sprzątnięcie pomieszczeń, terenów przylegających do nieruchomości, m. in. prace związane z utrzymaniem zieleni i wywozem odpadów zielonych w nieruchomościach administrowanych przez NIK	Usługa	Przetarg nieograniczony	2 904 649,45
5.	Dostawa komputerów przenośnych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	2 470 553,40
6.	Dostawa urządzeń wielofunkcyjnych oraz wykonanie systemu zarządzania wydrukiem	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 984 900,00
7.	Bezgotówkowy zakup paliw i produktów pozapaliwowych do samochodów NIK przy pomocy kart paliwowych	Usługa	Przetarg nieograniczony	1 929 414,35
8.	Zapewnienie świadczenia usługi serwisowania Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ) obejmującego usługi modyfikacji systemu, usługi szkoleniowe oraz usługi serwisu	Usługa	Zamówienie z wolnej ręki	1 888 050,00
9.	Utrzymanie środowiska pracy grupowej w NIK – Zapewnienie subskrypcji Microsoft Office 365 E1 i E5	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 851 838,80
10.	Dostawa samochodów osobowych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 656 859,20

* Wartość podstawowej umowy wynosi 4 643 008,92 zł. i będzie w całości realizowana. W drugiej połowie 2021 r. została podjęta decyzja o skorzystaniu w części z prawa opcji, co spowodowało zwiększenie kwoty wydatków na realizację zadania. Łącznie na wymianę przełączników sieciowych w delegaturach NIK zarezerwowano w § 6060 kwotę 6 097 719 zł. Wydatek ten został ujęty w wykazie wydatków niewygasających NIK w 2021 r. (infografika nr 36).

W 2021 r. NIK udzieliła zamówień w następujących trybach:

- zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne:
 - przetarg nieograniczony (31 zamówień), co stanowi 47% wszystkich zamówień,
 - zamówienie z wolnej ręki (1 zamówienie), co stanowi 1,5% wszystkich zamówień,
- zamówienia o wartości mniejszej niż progi unijne – tryb podstawowy (34 zamówienia, w tym 19 zamówień z uwzględnieniem przepisów właściwych dla usług społecznych), co stanowi 51,5% wszystkich zamówień.

Jak wynika z powyższego, NIK 98,5% zamówień publicznych udzieliła w konkurencyjnych trybach ustawowych. Natomiast okoliczność zastosowania trybu niekonkurencyjnego, tj. zamówienia z wolnej ręki, wynikała z możliwości świadczenia usługi tylko przez jednego Wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień, prezentują tabele 8 i 9.

³⁰⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

Tabela nr 8. Udzielone w 2021 r. zamówienia, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 139 000 euro dla dostaw i usług oraz 5 350 000 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)
Tryb podstawowy	8	1 653 006,32	25	4 576 593,70	1	699 870,00

Tabela nr 9. Udzielone w 2021 r. zamówienia, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 139 000 euro dla dostaw i usług

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	10	28 304 885,90	21	9 087 179,94
Zamówienie z wolnej ręki	–	–	1	1 888 050,00

6. 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. NIK została zaliczona do grupy podmiotów realizujących funkcję zarządzania państwem. Zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów. Obejmują one 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 szczeblowych zadań.

W 2021 r. NIK 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”, obejmującej 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 2021 r. na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 321 533 tys. zł., w tym wydatki niewygasające w kwocie 24 867 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.

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

Tabela nr 10. Wydatki NIK na realizację zadań i podzadań w 2021 r.

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2021 wg ustawy budżetowej (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wydatki niewygasające (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	321 658	321 658	296 666	24 867	100,0
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	311 570	313 419	290 676	24 689	98,0
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	1 370	1 332	1 199	6	0,4
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	8 718	6 907	4 791	172	1,6

W 2021 r. 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 (problemowe, koordynowane, skargowe, sprawdzające, rozpoznawcze), których liczba na etapie planowania nie była możliwa do określenia, a także wprowadzone obostrzenia związane z epidemią COVID-19. Niektóre zaplanowane kontrole w 2021 r. są kontynuowane w 2022 r. Istotny wpływ na zmianę struktury wydatków mają także zdarzenia związane z działalnością kontrolną NIK, co do których decyzje zapadają w ciągu roku.

W odniesieniu do wartości celów i mierników na wszystkich poziomach struktury budżetu zadaniowego NIK, w podzadaniu 1.7.2. i w działaniach 1.7.2.2. i 1.7.3.2. nie zrealizowano zakładanej wartości mierników. W przypadku podzadania 1.7.2. i działania 1.7.2.2. mniejsza wartość zrealizowanego miernika od założonego planu spowodowana była:

- zmniejszeniem o 25 liczby informacji z kontroli wykonania budżetu państwa w związku z przyjęciem nowych założeń dotyczących sposobu sporządzania tych informacji;
- przesunięciem na 2022 r. publikacji 28 informacji o wynikach kontroli, spowodowanym m.in. sytuacją epidemiczną w kraju.

Natomiast niższa niż zakładano wartość miernika w działaniu 1.7.3.2. wynika z faktu, że część tematów posiedzeń komisji i podkomisji sejmowych nie dotyczyła spraw z zakresu działania NIK. Należy podkreślić, że przedstawiciele NIK uczestniczyli w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych związanych z zadaniami NIK.

Tabela nr 11. Zadania, cele i mierniki NIK w 2021 r.

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2021	Wykonanie w 2021
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	≥15%	20%
	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	Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych	>60%	84,7%

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/pod zadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2021	Wykonanie w 2021
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	≥1880	2149
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	≥190	195
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w obszarach priorytetowych przyjętych w planie pracy NIK na dany rok, w wybranych i przedstawionych w rocznym planie kontroli NIK podmiotach	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowana do kierowników jednostek poddanych kontroli planowej	≥1660	1865
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	≥220	284
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	1857
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	>90%	99%

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2021

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/pod zadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2021	Wykonanie w 2021
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	Przekazanie Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli	Liczba dokumentów przedstawionych Sejmowi (Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, inne opracowania)	≥190	171
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	Dokonywanie analizy i syntezy rezultatów kontroli wykonania budżetu państwa oraz dokonywanie 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	Dokonywanie i przedstawienie w dokumencie analitycznym syntezy wyników przeprowadzonych kontroli zawartych w planie pracy NIK bądź syntezy w obszarach istotnych dla funkcjonowania Państwa	Liczba informacji o wynikach kontroli	≥190	176
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	>10500	24036
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	160
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	Odsetek zaproszeń na posiedzenia komisji i podkomisji sejmowych przyjętych przez NIK	≥70%	63%
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	346
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	>50	51

Załączniki

- Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. (P/21/001), przeprowadzonych w roku 2021 u dysponentów części budżetu państwa
- Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych i informacji zbiorczych (megainformacji), zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.
 - Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. lub informacją o wynikach kontroli zatwierdzoną w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. (P/21/001), przeprowadzonych w roku 2021 u dysponentów części budżetu państwa

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu.
3.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.
4.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 04 – Sąd Najwyższy.
5.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.
6.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny.
7.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.
8.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.
9.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
10.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka oraz Urzędu Państwowej Komisji ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15.
11.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2020 r.
12.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
13.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 17 – Administracja publiczna, w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego.
14.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.
15.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.
16.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 20 – Gospodarka.
17.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport, 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych.
18.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 22 – Gospodarka wodna.
19.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
20.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
21.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz części 30 – Oświata i wychowanie.
22.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego.
23.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
24.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).

Lp.	Tytuł
25.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
26.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne oraz 62 – Rybołówstwo.
27.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 34 – Rozwój regionalny.
28.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.
29.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.
30.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.
31.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego.
32.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne.
33.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 46 – Zdrowie.
34.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 47 – Energia.
35.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz 55 – Aktywa państwowe.
36.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa.
37.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
38.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
39.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
40.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.
41.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna).
42.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.
43.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.
44.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.
45.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.
46.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.
47.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie.
48.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.
49.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/08 – województwo lubuskie.
50.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.
51.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/12 – województwo małopolskie.
52.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie.

Lp.	Tytuł
53.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie.
54.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie.
55.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/20 – województwo podlaskie.
56.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.
57.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/24 – województwo śląskie.
58.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.
59.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
60.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie.
61.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.
62.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2020 r.
63.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
64.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.
65.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.
66.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
67.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
68.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
69.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Instytutu Europy Środkowej.
70.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.
71.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Agencji Badań Medycznych.
72.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.
73.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego.
74.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych i informacji zbiorczych (megainformacji), zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
1.	Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP	P/20/004	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	94
2.	Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych	P/20/005	Departament Administracji Publicznej	Transport	71
3.	Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi	P/20/006	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	84
4.	Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym	P/20/007	Departament Administracji Publicznej	Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	144
5.	Realizacja Pakietu dla średnich miast	P/20/008	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	67
6.	Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa	P/21/003	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	82
7.	Przygotowanie systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021–2027	P/21/004	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	65
8.	Realizacja wieloletniego rządowego programu „Poсіłek w szkole i w domu”	P/21/005	Departament Administracji Publicznej	Finanse publiczne	38
9.	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.	P/21/001 P/21/002	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	
10.	Egzekwowanie zaległości podatkowych	P/20/010	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	34
11.	Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych	P/20/011	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	39
12.	Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich	P/20/012	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	27
13.	Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19	P/21/008	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	35
14.	Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych	P/21/010	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	36
15.	Realizacja zadań antykrzysowych przez banki	P/21/011	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	39
16.	Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT	P/21/013	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	35
17.	Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców	P/20/013	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	55
18.	Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii	P/20/016	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	51

Załączniki

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
19.	Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa	P/20/017	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	30
20.	Stabilizacja cen energii elektrycznej	P/20/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	52
21.	Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego	P/20/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Transport	75
22.	Udział Polski w realizacji projektu tworzenia i budowy Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibe w Angoli	P/21/014	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Finanse publiczne	37
23.	Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych	P/21/015	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Aktywa państwowe	31
24.	Przygotowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych dla gazu ziemnego	P/21/017	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	50
25.	Jakość i dostępność powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska S.A.	P/20/029	Departament Infrastruktury	Łączność	96
26.	Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających	P/20/030	Departament Infrastruktury	Transport	90
27.	Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej	P/20/031	Departament Infrastruktury	Transport	72
28.	Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego	P/21/025	Departament Infrastruktury	Gospodarka morską	129
29.	Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus	P/21/026	Departament Infrastruktury	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	41
30.	Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów	P/21/027	Departament Infrastruktury	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	40
31.	Wdrażanie nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych	P/21/030	Departament Infrastruktury	Transport	72
32.	Zarządzanie pasem drogowym w miastach	P/21/031	Departament Infrastruktury	Transport	73
33.	Gospodarka majątkowa i finansowa Telewizji Polskiej S.A.	P/20/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	138
34.	Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu	P/20/025	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	145
35.	Finansowanie szkolnictwa wyższego	P/20/026	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Szkolnictwo wyższe i nauka	132
36.	Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych	P/20/027	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	135
37.	Funkcjonowanie szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19	P/21/021	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	136
38.	Realizacja zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju przez spółki	P/21/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Szkolnictwo wyższe i nauka	133

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
39.	System ochrony zabytków w Polsce	P/21/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	140
40.	Wspieranie rozwoju sportu akademickiego	P/21/024	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	146
41.	Modernizacja, modyfikacja i remont wybranego sprzętu wojskowego – ZASTRZEŻONA	P/20/032	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
42.	Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego	P/20/034	Departament Obrony Narodowej	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	143
43.	Proces naboru pilotów w Siłach Zbrojnych RP – ZASTRZEŻONA	P/21/035	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
44.	Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego	P/20/035	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	91
45.	Funkcjonowanie Służby Ochrony Państwa – POUFNA	P/20/036	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	
46.	Korzystanie z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w latach 2017–2020	megainformacja KPB 2021	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	94
47.	Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	megainformacja II KPB 2021	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	88
48.	Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości	P/20/037	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	92
49.	Przygotowanie Straży Granicznej do realizacji zadań w zakresie ochrony granicy zewnętrznej UE, w tym prowadzonych w ramach misji zagranicznych – ZASTRZEŻONA	P/21/039	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	
50.	Realizacja naboru i utrzymania zatrudnienia w formacjach podległych MSWiA oraz cywilnych służbach specjalnych – POUFNA	P/21/041	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	
51.	Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy	P/20/039	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca	118
52.	Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej	P/20/040	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	118
53.	Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej	P/20/041	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	115
54.	Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty	P/20/042	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	115
55.	Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy	P/21/043	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca	117
56.	Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”	P/21/044	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	115

Załączniki

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
57.	Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników	P/21/045	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	119
58.	Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej	P/21/046	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	117
59.	Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych	P/20/044	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	61
60.	Baza dydaktyczna szkół rolniczych w Polsce	P/21/047	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	61
61.	Pomoc rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy	P/21/048	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	58
62.	Prawidłowość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020	P/21/049	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	63
63.	Promocja polskiej żywności za granicą	P/21/050	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rynki rolne	63
64.	Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych	P/20/046	Departament Środowiska	Środowisko	123
65.	Funkcjonowanie instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia	P/20/051	Departament Zdrowia	Zdrowie	103
66.	Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej	P/20/054	Departament Zdrowia	Zdrowie	103
67.	Wycena świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	P/20/055	Departament Zdrowia	Zdrowie	99
68.	Funkcjonowanie systemu rehabilitacji leczniczej	P/21/054	Departament Zdrowia	Zdrowie	101
69.	Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19	P/21/055	Departament Zdrowia	Zdrowie	
70.	Organizacja i finansowanie przeszczepiania narządów	P/21/056	Departament Zdrowia	Zdrowie	100
71.	Zakup i wykorzystanie wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w podmiotach leczniczych	P/21/057	Departament Zdrowia	Zdrowie	99
72.	Rejestracja i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych	P/21/104	Departament Zdrowia	Zdrowie	104
73.	Funkcjonowanie systemu leczenia pacjentów z udarem mózgu w województwie podlaskim	P/20/057	Delegatura w Białymstoku	Zdrowie	102
74.	Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii	P/21/059	Delegatura w Białymstoku	Administracja publiczna	82
75.	Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	P/20/059	Delegatura w Bydgoszczy	Rozwój wsi	64

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
76.	Realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych przez gminy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego	P/21/064	Delegatura w Bydgoszczy	Budżet	29
77.	Ekspozycja zawodowa w ochronie zdrowia	P/20/061	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	106
78.	Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych	P/21/066	Delegatura w Katowicach	Administracja publiczna	88
79.	Wykorzystanie energii wód termalnych dla celów wytwarzania ciepła	P/21/067	Delegatura w Katowicach	Energia	51
80.	Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	P/21/068	Delegatura w Katowicach	Transport	76
81.	Ochrona zabytków techniki w województwie śląskim	P/21/070	Delegatura w Katowicach	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	140
82.	Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim	P/20/064	Delegatura w Kielcach	Transport	69
83.	Centra kształcenia praktycznego, ustawicznego i zawodowego w województwie świętokrzyskim	P/21/071	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	137
84.	Funkcjonowanie medycznej opieki geriatrycznej	P/21/072	Delegatura w Kielcach	Zdrowie	100
85.	Dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie	P/20/065	Delegatura w Krakowie	Zdrowie	106
86.	Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie endoprotezoplastyki stawu biodrowego i kolanowego	P/20/067	Delegatura w Krakowie	Zdrowie	107
87.	Realizacja „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020”	P/21/073	Delegatura w Krakowie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	141
88.	Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych	P/20/071	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	110
89.	Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim	P/20/072	Delegatura w Łodzi	Transport	69
90.	Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej	P/21/076	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	87
91.	Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa	P/21/077	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	85
92.	Wprowadzanie do obrotu suplementów diety	P/21/078	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	109
93.	System bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian	megainformacja LLO 2020	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	112
94.	Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych	P/19/083	Delegatura w Lublinie	Energia	54
95.	Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim	P/20/068	Delegatura w Lublinie	Gospodarka	56

Załączniki

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
96.	Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego	P/20/069	Delegatura w Lublinie	Informatyzacja	95
97.	Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach	P/21/074	Delegatura w Lublinie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	45
98.	Realizacja projektów przygotowania terenów inwestycyjnych finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020	P/20/074	Delegatura w Olsztynie	Rozwój regionalny	66
99.	Dochody własne gmin województwa warmińsko-mazurskiego	P/21/079	Delegatura w Olsztynie	Budżet	29
100.	Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej	P/21/080	Delegatura w Olsztynie	Środowisko	127
101.	Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową	P/20/075	Delegatura w Opolu	Sprawiedliwość	93
102.	Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej	P/21/082	Delegatura w Opolu	Administracja publiczna	86
103.	Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego	P/21/083	Delegatura w Opolu	Środowisko	124
104.	Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych przez podmioty samorządowe województwa opolskiego	P/21/084	Delegatura w Opolu	Rodzina	114
105.	Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych	P/20/076	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	108
106.	Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE	P/20/077	Delegatura w Poznaniu	Praca	120
107.	Przeciwdziałanie marnowaniu żywności	P/21/085	Delegatura w Poznaniu	Środowisko	129
108.	Funkcjonowanie regionalnych laboratoriów finansowanych z budżetu państwa	P/21/086	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	104
109.	Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	P/21/087	Delegatura w Poznaniu	Rodzina	113
110.	Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo	megainformacja LRZ 2020	Delegatura w Rzeszowie	Transport	74
111.	Dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych	P/20/079	Delegatura w Rzeszowie	Zdrowie	109

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
112.	Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty	P/20/081	Delegatura w Rzeszowie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	44
113.	Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów anestezjologii i intensywnej terapii oraz bloków operacyjnych w województwie podkarpackim	P/21/088	Delegatura w Rzeszowie	Zdrowie	102
114.	Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury komunalnej	P/21/090	Delegatura w Rzeszowie	Rozwój regionalny	68
115.	Wykorzystanie środków publicznych na działalność izb rolniczych	P/21/091	Delegatura w Rzeszowie	Rolnictwo	59
116.	Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego	P/20/083	Delegatura w Szczecinie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	46
117.	Realizacja wybranych zadań przez administrację żeglugi śródlądowej z siedzibą w Szczecinie	P/20/084	Delegatura w Szczecinie	Żegluga śródlądowa	76
118.	Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwach pomorskim i zachodniopomorskim	P/21/092	Delegatura w Szczecinie	Gospodarka	57
119.	Funkcjonowanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych	P/21/093	Delegatura w Szczecinie	Administracja publiczna	85
120.	Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19	P/21/094	Delegatura w Szczecinie	Administracja publiczna	81
121.	Gospodarka finansowa instytucji kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa w latach 2018–2020 (I półrocze)	P/20/085	Delegatura w Warszawie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	142
122.	Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego	P/21/097	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	83
123.	Organizacja i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim	P/20/086	Delegatura we Wrocławiu	Szkolnictwo wyższe i nauka	134
124.	Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków	P/20/087	Delegatura we Wrocławiu	Zdrowie	108
125.	Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim	P/20/088	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	87
126.	Modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego	P/21/099	Delegatura we Wrocławiu	Energia	53
127.	Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych	P/21/100	Delegatura we Wrocławiu	Transport	74

Załączniki

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
128.	Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego	P/21/101	Delegatura we Wrocławiu	Praca	119
129.	Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa	P/20/089	Delegatura w Zielonej Górze	Środowisko	130
130.	Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”	P/20/090	Delegatura w Zielonej Górze	Rodzina	112
131.	Gospodarowanie zasobami wodnymi przez przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich	P/21/102	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka wodna	65
132.	Nadzór nad legalnością obrotu drewnem w województwie lubuskim	P/21/103	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka	58

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym³⁰¹ w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. lub informacją o wynikach kontroli zatwierdzonej w dniach od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2022 r.

* Kontrole, z których opracowano informacje o wynikach kontroli oznaczono pogrubieniem.

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
1.	Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego	D/20/502/KAP	Departament Administracji Publicznej uczestnicy: KPB, KGP, KIN	5	79
2.	Wywiązanie się przez wybrane gminy województwa mazowieckiego z niektórych obowiązków wprowadzonych ustawą o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami	R/21/001/KAP	Departament Administracji Publicznej	7	
3.	Skuteczność urzędów skarbowych w zakresie określania i egzekwowania zobowiązań podatkowych podatników podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych	I/21/001/KBF	Departament Budżetu i Finansów	5	
4.	Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych	D/21/504/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji uczestnicy: KGP, LRZ	10	55
5.	Gospodarowanie maskami ochronnymi przez Agencję Rezerw Materiałowych	I/20/003/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	1	
6.	Realizacja dochodów państwa z gier hazardowych oraz monopolu państwa na urządzenie tych gier	I/20/006/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	2	29
7.	Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym	I/20/007/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	8	
8.	Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań dotyczących rynku paliw ciekłych	K/21/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	1	53
9.	Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	R/20/005/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	1	55
10.	Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków w wybranych powiatach	R/20/003/KIN	Departament Infrastruktury	3	
11.	Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań wynikających z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów	R/20/004/KIN	Departament Infrastruktury	1	40
12.	Realizacja programów szkoleń dla nauczycieli polonijnych	I/20/003/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	3	

³⁰¹ Zakończonych podpisaniem ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
13.	Gospodarowanie środkami finansowymi przez Polskie Radio SA w ramach Programu 3. Oraz Polskiego Radia dla Zagranicy	R/21/001/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	1	
14.	Zlecenie przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju analiz dotyczących statusów przedsiębiorstw	S/21/002/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	1	56
15.	Realizacja zadań przez Narodowe Siły Rezerwowe	I/20/003/KON	Departament Obrony Narodowej	1	
16.	System planowania, pozyskiwania, eksploatacji i wycofania sprzętu wojskowego oraz sprzętu powszechnego użytku Żandarmerii Wojskowej w latach 2011–2020	I/20/001/KON	Departament Obrony Narodowej	3	
17.	Działania podejmowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Inspektorat Uzbrojenia w związku z przygotowaniem, zawarciem i realizacją umowy na modernizację czołgów Leopard 2A4 przez Konsorcjum Bumaru Łabędy i Polską Grupę Zbrojeniową	I/21/001/KON	Departament Obrony Narodowej	2	
18.	Realizacja systemowych wniosków pokontrolnych NIK przez właściwe organy konstytucyjne państwa z kontroli planowania obronnego	K/20/002/KON	Departament Obrony Narodowej	2	
19.	Pozyskiwanie i utrzymanie wybranych nieruchomości na potrzeby CBA	R/21/001/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	1	
20.	Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy	I/20/003/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	5	
21.	Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całonocnej opieki	I/21/003/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	2	116
22.	Zlecenie przez Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników opieki nad rolnikami w zakresie chorób odkleszczowych	R/20/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	1	
23.	Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej	R/20/004/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	1	
24.	Zapobieganie i ograniczanie negatywnych skutków COVID-19 w obszarze pieczy zastępczej w ramach projektu pn. „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie pandemii COVID-19”	R/21/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	3	
25.	Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych	R/21/004/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	3	
26.	Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie przez Centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	I/20/003/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1	60
27.	Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.	I/21/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	2	32
28.	Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku wybranych kontroli dotyczących zwalczania afrykańskiego pomoru świń w latach 2014–2020	K/21/002/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	5	62

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
29.	Projektowanie, budowa i eksploatacja kolektora podziemnego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków komunalnych Czajka	I/19/001/KSI	Departament Środowiska	2	126
30.	Działalność zagraniczna EXALO Drilling SA oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA	D/20/504/KST uczestnicy: KGP, KST	Departament Strategii	2	33
31.	Działalność i restrukturyzacja Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia SA oraz zaangażowanie Funduszu Rozwoju Spółek SA w procesy naprawcze i sprawowanie nadzoru właścicielskiego	D/21/503/KST uczestnicy: KST, LSZ	Departament Strategii	2	
32.	Wynagrodzenia i inne świadczenia członków organów zarządzających i nadzorczych oraz kadry kierowniczej spółek komunalnych z udziałem miasta Łodzi	I/20/001/KST	Departament Strategii	3	
33.	Realizacja inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka C przez spółkę Elektrownia Ostrołęka sp. z o.o.	I/20/002/KST	Departament Strategii	1	
34.	Udzielanie i rozliczanie środków wsparcia z wybranych działań i poddziałań Programu Operacyjnego Polska Wschodnia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości	I/20/003/KST	Departament Strategii	1	66
35.	Wykonywanie zadań przez Energa SA i Enea SA w procesie inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka C	I/21/001/KST	Departament Strategii	2	
36.	Udzielanie i rozliczanie środków z programu BRIDGE Alfa realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	I/21/002/KST	Departament Strategii	3	133
37.	Pozyskanie karabinka GROT na potrzeby Wojsk Obrony Terytorialnej	I/21/003/KST	Departament Strategii	5	
38.	Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością	I/21/004/KST	Departament Strategii	3	
39.	Realizacja przez Wojewodę Mazowieckiego zadań w zakresie powoływania, odwoływania i finansowania działalności konsultantów wojewódzkich w ochronie zdrowia	I/21/002/KZD	Departament Zdrowia	1	
40.	Udzielanie świadczeń zdrowotnych, zapewnienie czystości oraz żywienia w sanatoriach realizujących umowę na leczenie uzdrowskowe ze środków NFZ	R/21/001/KZD	Departament Zdrowia	2	
41.	Nadzór Głównego Inspektora Farmaceutycznego i Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego nad obrotem produktami leczniczymi w świetle zapewnienia ich dostępności	S/20/002/KZD	Departament Zdrowia	2	105
42.	Rozpatrywanie wniosków o rejestrację i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych	S/20/003/KZD	Departament Zdrowia	1	
43.	Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw	R/21/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	2	
44.	Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez skarb państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych	I/20/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	6	32

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
45.	Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym	I/20/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	6	44
46.	Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim	I/20/005/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	4	
47.	Ustalanie i egzekwowanie przez wybrane gminy województwa kujawsko-pomorskiego opłat adiacenckich	I/21/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	5	
48.	Zapewnienie bezpieczeństwa i prowadzenia działalności resocjalizacyjnej w zakładach poprawczych i schronisku dla nieletnich województwa kujawsko-pomorskiego	I/21/004/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	5	138
49.	Planowanie i realizacja przez wybrane gminy województwa kujawsko-pomorskiego zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej	I/21/005/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	7	
50.	Udzielanie przez Gminę Żnin zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną	S/21/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	
51.	Wybrane aspekty gospodarki finansowej i majątkowej Gminy Lubicz	S/21/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	2	
52.	Wykorzystanie w województwie pomorskim środków z funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej	I/21/001/LGD	Delegatura w Gdańsku	5	
53.	Dostępność zmodernizowanych obiektów infrastruktury miejskiej dla osób niepełnosprawnych oraz osób z ograniczoną możliwością poruszania w wybranych miastach województwa pomorskiego	S/20/001/LGD	Delegatura w Gdańsku	3	46
54.	Nabywanie uprawnień do wykonywania prac podwodnych	S/20/002/LGD	Delegatura w Gdańsku	1	
55.	Ochrona zabytków techniki w Rybniku	R/21/001/LKA	Delegatura w Katowicach	1	140
56.	Prawidłowość prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez strażników straży miejskich oraz egzekwowania grzywnien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego w wybranych jednostkach województwa świętokrzyskiego	R/21/003/LKI	Delegatura w Kielcach	2	
57.	Wdrożenie elektronicznych wniosków i tytułów wykonawczych w postępowaniu egzekucyjnym w gminie Włoszczowa	R/21/004/LKI	Delegatura w Kielcach	2	
58.	Funkcjonowanie Świętokrzyskiego Parku Narodowego	S/21/001/LKI	Delegatura w Kielcach	2	
59.	Przeprowadzanie przez Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu inwestycji i remontów	S/21/001/LKR	Delegatura w Krakowie	1	71
60.	Przeciwdziałanie degradacji mieszkalnych budynków komunalnych w województwie łódzkim	I/21/001/LLO	Delegatura w Łodzi	5	44
61.	Identyfikacja i likwidacja dzikich wysypisk odpadów w województwie łódzkim	I/21/002/LLO	Delegatura w Łodzi	10	128
62.	Realizacja przez gminy województwa łódzkiego zadań z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych i przyłączaniem posesji do sieci kanalizacji sanitarnej	I/21/003/LLO	Delegatura w Łodzi	15	125

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
63.	Przygotowanie, realizacja i rozliczanie zadań inwestycyjnych zleczanych na podstawie umowy ramowej Ministra Obrony Narodowej z Agencją Mienia Wojskowego przez wybrane podmioty resortu obrony narodowej	D/20/503/LOL uczestnicy: LBY, LKR, LOL	Delegatura w Olsztynie	4	
64.	Wykorzystanie przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie środków finansowych otrzymanych z Narodowego Centrum Nauki na badania naukowe	I/21/001/LOL	Delegatura w Olsztynie	1	
65.	Prawidłowość wydawania przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego decyzji w zakresie zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów	I/21/003/LOL	Delegatura w Olsztynie	1	128
66.	Sprawowanie przez organy gminy miejskiej Mrągowo nadzoru właścicielskiego nad Miasteczko Westernowe Mrongoville spółka z o.o. w Mrągowie	S/20/004/LOL	Delegatura w Olsztynie	2	
67.	Przygotowanie i realizacja projektu „SMART Senior”	I/21/001/LOP	Delegatura w Opolu	1	
68.	Koordynacja kontroli drogowych realizowanych przez różne służby na przykładzie województwa opolskiego	I/21/004/LOP	Delegatura w Opolu	5	
69.	Prawidłowość wykorzystania środków otrzymanych z budżetu państwa na organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków w szkołach w ramach programu „Posiłek w domu i w szkole” na lata 2019–2023 w wybranych gminach województwa opolskiego	S/21/003/LOP	Delegatura w Opolu	4	
70.	Pomoc gmin w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży w czasie trwania epidemii COVID-19	D/20/505/LPO uczestnicy: LGD, LLO, LPO	Delegatura w Poznaniu	16	
71.	Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań w zakresie zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami	I/20/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	6	
72.	Realizacja wniosków sformułowanych przez NIK po kontroli P/17/093 „Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej”	K/21/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	5	
73.	Realizacja przez Urząd Miasta Kalisza zadań związanych z remontem wybranych pomieszczeń oraz ich wyposażeniem	S/21/002/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	
74.	Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim	I/20/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	7	70
75.	Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego	I/21/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	2	114
76.	Skuteczność modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej na terenie Gmin należących do Związku Gmin Dorzecza Wiśłoki	R/21/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	1	
77.	Utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego	R/21/003/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	3	44

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
78.	Udzielanie i wykorzystanie dotacji na źródła wysokosprawnej kogeneracji, w tym otrzymanej przez New Cogen Sp. z o.o. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	I/21/001/LSZ	Delegatura w Szczecinie	2	
79.	Przyznawanie świadczenia dodatkowego personelowi medycznemu uczestniczącemu w diagnozowaniu i udzielaniu świadczeń zdrowotnych pacjentom z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2	I/21/002/LSZ	Delegatura w Szczecinie	4	
80.	Prawidłowość gospodarowania lokalami mieszkalnymi pozostającymi w dyspozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	I/20/003/LWA	Delegatura w Warszawie	2	43
81.	Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia	K/21/003/LWA	Delegatura w Warszawie	7	
82.	Nadzór Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego	R/21/001/LWA	Delegatura w Warszawie	1	
83.	Wybrane aspekty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim	S/20/001/LWA	Delegatura w Warszawie	3	
84.	Prawidłowość gospodarowania i sprawowania nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego	S/20/002/LWA	Delegatura w Warszawie	3	
85.	Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim	I/21/001/LWR	Delegatura we Wrocławiu	12	42
86.	Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim	S/20/001/LWR	Delegatura we Wrocławiu	4	143
87.	Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń w województwie lubuskim	R/20/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	4	62