



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
KST-KSH.031.001.2023

**Druk nr 3434**

Warszawa, 15 czerwca 2023 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek*

Wypełniając obowiązek określony w art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam w załączeniu

## **- Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku**

zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z dnia 7 czerwca 2023 r.

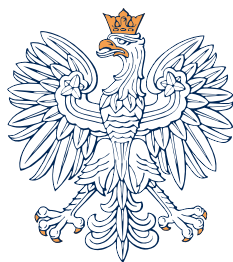
Najwyższa Izba Kontroli w 2022 r. zrealizowała 180 tematów kontroli w 1558 jednostkach. Przeprowadzono łącznie 1896 kontroli jednostkowych, a ich efektem były 5102 wnioski pokontrolne, w tym 80 wniosków *de lege ferenda*. NIK skierowała 250 zawiadomień do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, w tym 153 wnioski do prokuratury. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, zidentyfikowane w 2022 roku, to 20,9 mld zł, w tym ponad 9,2 mld zł to kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa.

Planując tematy kontroli na 2022 rok NIK zwróciła uwagę na obszary, które w obecnych uwarunkowaniach mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, jego efektywnego funkcjonowania i jakości życia obywateli. W zaktualizowanej *Strategii działalności kontrolnej na lata 2022-2024* przyjęto w 2022 roku priorytet strategiczny *Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego*. Jako priorytetowe wskazano również: *Stabilność finansową i rozwój gospodarczy państwa*, *Człowiek podmiotem działań*, *Zrównoważony rozwój i odpowiedzialność za środowisko*, gdzie ważnym przedmiotem badań była problematyka bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Przekazując Pani *Sprawozdanie z działalności NIK w 2022 roku* wyrażam przekonanie, że przedstawia ono wyczerpujące informacje o działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz efektach jej pracy w 2022 roku, zaś opisane w nim ustalenia z kontroli NIK dostarczą Sejmowi RP i obywatelom rzetelnej wiedzy o funkcjonowaniu organów państwa oraz gospodarowaniu środkami publicznymi.

*Z poważaniem*

(-) Marian Banaś



Nr ewid. 74/2023/KST

# SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2022 ROKU

Sprawozdanie z działalności  
Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku  
zatwierdzone zostało  
przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś

Niniejsze Sprawozdanie prezentuje wyniki działalności  
Najwyższej Izby Kontroli w roku 2022.

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,

Przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku*. Prezentacja tego dokumentu Sejmowi jest konstytucyjnym obowiązkiem NIK, który traktuję jako wkład instytucji jaką mam zaszczyt kierować w usprawnianie funkcjonowania państwa.

Burzliwe procesy zachodzące w globalnej gospodarce i wojna za wschodnią granicą sprawiają, że niezbędne jest dostarczanie organom państwa oraz obywatelom aktualnej, rzetelnej i wyczerpującej wiedzy o stanie państwa.

W *Strategii działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli na lata 2022–2024*, NIK w 2022 roku przyjęła priorytet strategiczny – *Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego*. Zwracaliśmy uwagę na takie priorytetowe dziedziny jak *Stabilność finansowa* i *rozwój gospodarczy państwa*. W ramach priorytetu *Zrównoważony rozwój i odpowiedzialność za środowisko* – uwzględniliśmy też problematykę bezpieczeństwa energetycznego państwa. Ważna była odpowiedź na pytanie czy państwo dba o dobro obywateli i zaspokojenie ich uprawnionych potrzeb – stąd kolejny priorytetowy obszar badań kontrolnych – *Człowiek podmiotem działań*.

Najwyższa Izba Kontroli stawia sobie wysokie wymagania etyczne i zawodowe. Profesjonalizm i wysoki poziom wyników kontroli wymagają ciągłego rozwoju i doskonalenia pracy kontrolerów. Trwają intensywne prace nad optymalizacją procesów kontrolnych i ich dygitalizacją.

W *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* określiliśmy główne cele strategiczne: wzmocnienie wpływu NIK na usprawnianie państwa, wysoka jakość kontroli, wzorcowa instytucja publiczna i prestiżowe miejsce pracy, które konsekwentnie realizujemy. Nasze wartości i zasady przyjęte w *Strategii* to: interes publiczny, niezależność, profesjonalizm i wiarygodność.

Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją otwartą na współpracę i współdziałanie. Kluczowe znaczenie przywiązujemy do relacji z parlamentem – dlatego w *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* przyjęliśmy cel operacyjny Usprawnienie współpracy z Sejmem i Senatem.

Wyniki kontroli, przeprowadzanych z zastosowaniem wymienionych w Konstytucji RP kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, składają się na zawarty w *Sprawozdaniu* opis realizacji zadań państwa. Ustalenia kontrolerów wraz z wnioskami pokontrolnymi, w tym wnioskami *de lege ferenda*, wskazują obszary, w których potrzebne są zmiany. Najwyższa Izba Kontroli bowiem nie tylko ujawnia nieprawidłowości i uchybienia, ale w formułowanych wnioskach pokontrolnych wskazuje też rozwiązania w celu usprawnienia działalności kontrolowanych podmiotów.

Najwyższa Izba Kontroli jest cenionym partnerem na arenie międzynarodowej. W 2022 r. intensywnie pracowaliśmy w zarządach Międzynarodowej i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli oraz Komitecie Kontaktowym naczelných organów kontroli państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Prowadziliśmy audyty organizacji międzynarodowych, projekty współpracy bliźniaczej, przeglądy partnerskie i kontrole równoległe. Aktywność Najwyższej Izby Kontroli na arenie międzynarodowej przekłada się na pozytywny wizerunek Polski i NIK w świecie.

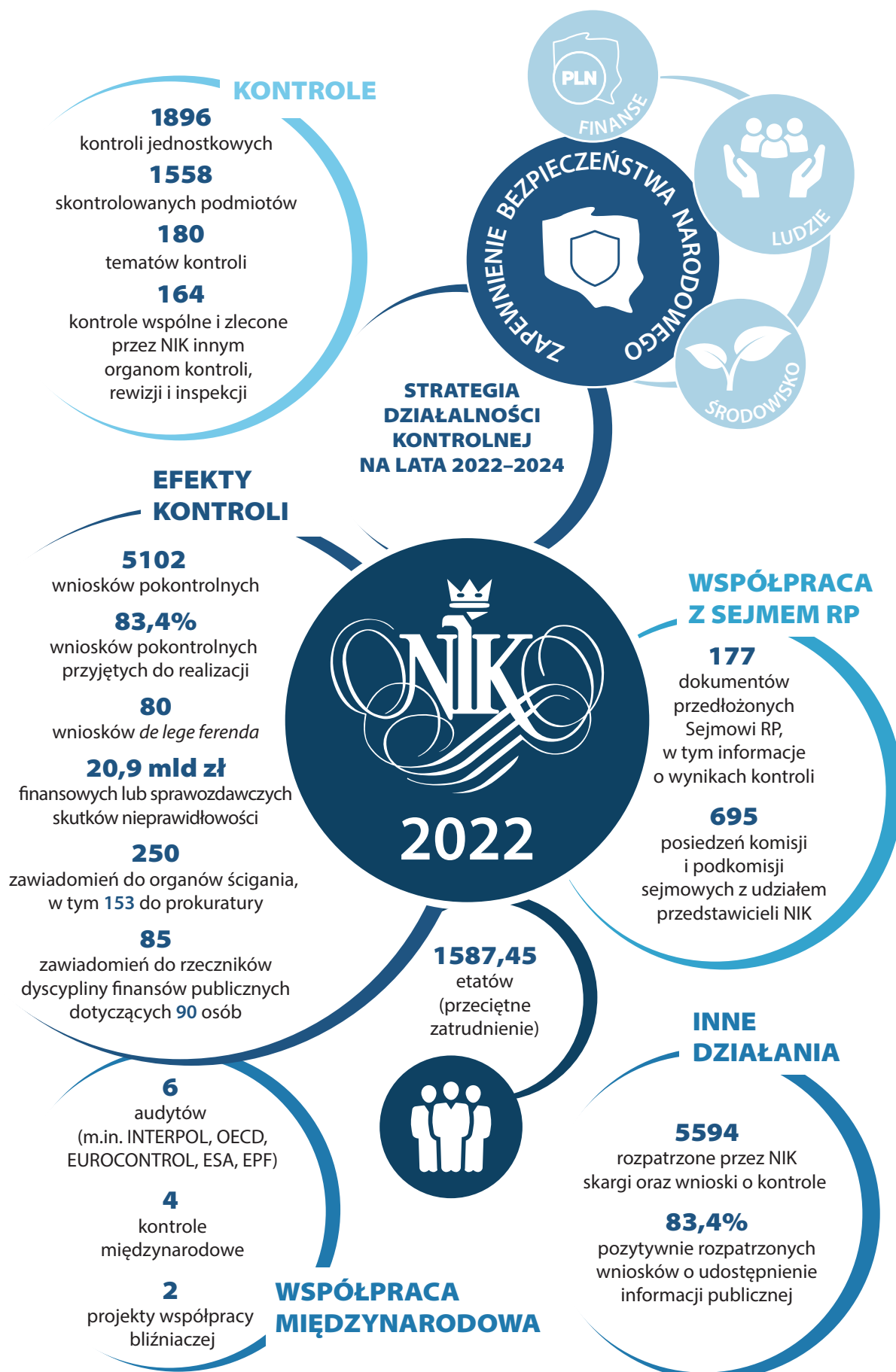
Uważam, że przedłożone Sejmowi RP *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku* spełnia wymogi udokumentowanej, rzetelnej i obiektywnej informacji, zaś opisane w nim ustalenia z kontroli NIK przyczynią się do skutecznej pracy na rzecz sprawnej i gospodarnie zarządzanej Polski.

Relacjonując Paniom Posłankom i Panom Posłom oraz opinii publicznej wyniki pracy Najwyższej Izby Kontroli wyrażam jednocześnie, w imieniu własnym, kontrolerów i pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzieję, że staną się one elementem debaty o kondycji naszej Polski.



Marian Banaś  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli







# Wprowadzenie

*Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku* ukazuje funkcjonowanie NIK i przedstawia kluczowe ustalenia kontroli, w tym nieprawidłowości oraz wnioski pokontrolne.

Dokument ten prezentuje informacje o działalności Prezesa NIK, działalności Kolegium NIK, organizacji wewnętrznej NIK oraz wykonaniu budżetu Najwyższej Izby Kontroli. Opisuje współpracę NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwa oraz zawiera informacje na temat współpracy międzynarodowej z najwyższymi organami kontroli innych państw i organizacjami międzynarodowymi.

Misją NIK – określoną w przyjętej przez Prezesa NIK *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* – jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa. *Strategia* przewiduje szereg działań usprawniających i nowocześniejących zarówno samą instytucję, jak i proces kontrolny, wskazuje plany rozwoju NIK, określa cele i inicjatywy strategiczne oraz sposoby wdrożenia i monitorowania stanu ich realizacji.

Prezes, kierując Najwyższą Izbą Kontroli, odpowiada przed Sejmem RP za jej działalność. Współpraca NIK z Sejmem RP ma kluczowe znaczenie, a jej poprawa stanowi realizację przyjętego w *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* celu operacyjnego *Usprawnienie współpracy z Sejmem i Senatem*.

Sejm RP, realizując swoją funkcję kontrolną, debatuje nad wykonaniem przez Radę Ministrów ustawy budżetowej, opierając się na przeprowadzanych corocznie przez NIK kontrolach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

W roku 2022 NIK dostarczyła Sejmowi RP oraz obywatelom wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych, jak też informowała o funkcjonowaniu organów państwa oraz gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi. W 2022 r. Prezes NIK zatwierdził 179 informacji o wynikach kontroli. Zaprezentował w Sejmie RP *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*.

Kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przeprowadzane są corocznie przez Najwyższą Izbę Kontroli. Przedłożenie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów to jeden z najważniejszych konstytucyjnych obowiązków Najwyższej Izby Kontroli, który wynika z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Ich celem jest dostarczenie niezależnej i obiektywnej informacji, jak kontrolowane jednostki oraz rząd realizują budżet państwa. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. zbadane zostały procesy gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych objętych budżetem państwa i innymi wybranymi planami finansowymi zawartymi w ustawie budżetowej na rok 2022 z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. NIK mając na względzie sytuację finansowo-gospodarczą kraju, koncentrowała badania dodatkowo na operacjach zaburzających przejrzystość finansów publicznych, w szczególności przeprowadzanych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa, a wpływających na wzrost długu Skarbu Państwa. NIK negatywnie oceniła kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu, a ustawa budżetowa przestaje być podstawowym aktem zarządzania finansami państwa. Jednocześnie NIK stwierdza, że budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022.

Uczestnictwo NIK w pracach Sejmu RP wiązało się z prezentacją wyników kontroli, procesami legislacyjnymi oraz dyskusjami nad dokumentami i analizami będącymi przedmiotem obrad komisji sejmowych.

Szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem RP spełnia Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, która rozpatruje najważniejsze dokumenty dotyczące funkcjonowania NIK, m.in. jej budżet oraz sprawozdanie z działalności NIK.

Najwyższa Izba Kontroli skupiła się na obszarach, które mają decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i poziomu życia obywateli. W 2022 r. zrealizowała 180 tematów kontroli. Przeprowadzono łącznie 1896 kontroli jednostkowych w 1558 podmiotach. Potencjał kontrolny NIK wykorzystano w 77,3% na kontrole planowe, z czego ponad 21% to kontrola wykonania budżetu państwa, a 22,7% na kontrole doraźne.

Wynikiem kontroli planowych i doraźnych jest szereg ustaleń i wniosków istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. W 2022 r. NIK sformułowała 5102 wnioski pokontrolne, czyli o ponad 250 więcej niż w roku 2021 i ponad 550 więcej niż w 2020 r. W wyniku ustaleń kontroli sformułowano również 80 wniosków *de lege ferenda*, o sześć więcej niż w roku ubiegłym. W latach 2020–2022 NIK sformułowała łącznie 271 wniosków *de lege ferenda*, spośród których 24 zostały zrealizowane w pełni lub częściowo.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 250 zawiadomień do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń i czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, w tym 153 zawiadomienia do prokuratury. To o 138 (123,4%) zawiadomień więcej niż w roku ubiegłym.

Najwyższa Izba Kontroli rozpatrzyła 5594 skargi oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli. Poziom wykorzystania nadsyłanego do NIK materiału skargowo-wnioskowego w przeprowadzanych lub zaplanowanych kontrolach w ujęciu procentowym wzrósł blisko dwukrotnie w stosunku do 2021 r. NIK, zgodnie z przyjętą Strategią, kieruje się zasadami otwartej i przejrzystej komunikacji, zapewniającej wszystkim interesariuszom dostęp do informacji o prowadzonych kontrolach i działalności instytucji. W 2022 r. wpłynęło do NIK 445 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Tylko dziewięć z nich (2%) zostało rozpatrzonych odmownie.

NIK jako naczelny organ kontroli państwowej posiada szczególne uprawnienia wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. W 2022 r. NIK zleciła lub też przeprowadziła wspólnie z tymi organami 164 kontrole.

Prezes NIK, mając na względzie realizację celu strategicznego jakim jest wysoka jakość kontroli, zatwierdził aktualizację *Strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, wprowadzając priorytet strategiczny **Zapewnienie bezpieczeństwa państwa**. NIK zrealizowała kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Kontrolowała również realizację zadań przez administrację publiczną m.in. w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego, zabezpieczenia społecznego oraz działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej.

W ramach **priorytetu strategicznego odnoszącego się do bezpieczeństwa państwa i obywateli** NIK skontrolowała m.in. osiąganie gotowości mobilizacyjnej i bojowej sił zbrojnych RP do realizacji zadań w czasie wojny, proces naboru pilotów w siłach zbrojnych, przygotowanie Straży Granicznej do realizacji zadań w zakresie ochrony granicy zewnętrznej UE, nabór i utrzymanie zatrudnienia w formacjach podległych MSWiA oraz cywilnych służbach specjalnych, stan realizacji wybranych zadań z planu modernizacji marynarki wojennej, modernizację czołgów Leopard 2A4. Ma to ogromne znaczenie w kontekście wojny za naszą wschodnią granicą, podobnie jak szereg kontroli przeprowadzanych w całym kraju, a dotyczących organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej oraz zapewnienia schronów i ukryć na potrzeby cywilne. Oględziny wybranych budowli ochronnych potwierdziły, że doprowadzenie ich do stanu używalności wymagałoby czasu lub byłoby wręcz niemożliwe. Obiekty były zaniedbane, w większości nie wykorzystywano ich w żaden sposób w okresie pokoju.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również przygotowanie służby kontrterrorystycznej Policji do realizacji przypisanych zadań oraz przygotowanie wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapewnienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego. NIK dostrzega potrzebę podjęcia przez Komendanta Głównego Policji działań systemowych w zakresie spraw, które wielokrotnie były przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich. Zwracał on uwagę w szczególności na poważne nieprawidłowości związane z czynnościami podejmowanymi przez Policję wobec obywateli, w tym także wobec parlamentarzystów i dziennikarzy. NIK zwróciła również m.in. uwagę na niepokojąco wysoki odsetek niezasadnych w ocenie sądów, zatrzymań dokonywanych w czasie zabezpieczania masowych zgromadzeń. Odsetek ten sięgał nawet 30% ogółu zatrzymań dokonanych przez Policję. NIK rekomendowała dokonanie, z udziałem zewnętrznych ekspertów w zakresie medycyny i praw człowieka, przeglądu dotychczas stosowanych technik przy użyciu środków przymusu bezpośredniego, w tym zwłaszcza fizycznych, technicznych i chemicznych środków służących do obezwładniania osób.

W zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości, w ocenie NIK nie wdrożono rozwiązań systemowych, zapewniających ochronę obywateli korzystających z sieci przed skutkami działalności przestępców komputerowych.

W ramach priorytetu **Finanse – Stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa** ujętego w *Strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, NIK przeprowadziła kontrolę działalności i restrukturyzacji Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia S.A. oraz zaangażowania Funduszu Rozwoju Spółek S.A. w procesy naprawcze i sprawowanie nadzoru właścicielskiego. Realizacja przez Stocznnię Gryfia planów naprawczych nie przyczyniła się do poprawy kondycji finansowej Stoczni w badanym okresie. Co więcej, realizacja długoterminowych kontraktów powiększyła skumulowaną stratę Stoczni. Spółka była podmiotem niesamodzielnym finansowo, korzystającym w coraz większym stopniu z pożyczek od większościowego akcjonariusza.

Wyniki kontroli Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej wykazały, że choć PAŻP w badanym okresie zapewniła niezakłóconą kontrolę polskiej przestrzeni powietrznej przy zachowaniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, to jednak na negatywną ocenę NIK zasługuje działalność PAŻP w obszarach gospodarki finansowo-majątkowej, jak również organizacji i zmian trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego oraz ich wynagradzania. NIK w toku kontroli zauważyła również istotne ryzyka dotyczące funkcjonowania ww. podmiotu. Prezes NIK po przeprowadzeniu tej kontroli zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o zwrócenie szczególnej uwagi na kwestie zapewnienia zdolności państwa do zagwarantowania nieprzerwanej i sprawnej żeglugi powietrznej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działalność małych portów morskich w większości prowadzona była niezgodnie z obowiązującymi przepisami i nie zawsze przynosiła spodziewane efekty. Działania niemal wszystkich kontrolowanych podmiotów zarządzających portami w obszarze planowania, realizacji i nadzorowania rozwoju portów, a także w zakresie zarządzania infrastrukturą portową obarczone były nieprawidłowościami. NIK negatywnie oceniła naruszanie przepisów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa na terenie portów oraz dopuszczenie do istotnych naruszeń obowiązków o charakterze finansowo-księgowym przez ponad połowę skontrolowanych jednostek. Skalę finansową nieprawidłowości ustalonych w kontrolowanym zakresie NIK oszacowała na kwotę co najmniej 8,9 mln zł.

W wyniku kontroli doraźnej dotyczącej realizacji programu „Polskie Szwalnie” oraz przedsięwzięcia „Stalowa Wola” stwierdzono, że z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami wydatkowano ponad 285,6 mln zł.

NIK stwierdziła, że działalność spółki Polskie Domy Drewniane S.A. w kontrolowanym okresie nie doprowadziła do zwiększenia dostępności mieszkań na potrzeby społeczeństwa, tj. nie osiągnięto celu, dla którego utworzono tę spółkę w marcu 2019 r. Spółka ta do połowy 2022 r. wybudowała i oddała do użytku 31 lokali mieszkalnych i dwa lokale usługowe, z których do czerwca 2022 r. skomercjalizowano tylko sześć lokali mieszkalnych poprzez najem tradycyjny lub najem z dojściem do własności.

Kontrola gospodarki majątkowej i finansowej spółek radiofonii publicznej wykazała, że w latach 2017–2021 w działalności tych spółek wystąpiły naruszenia prawa i przypadki niegospodarności w zarządzaniu środkami finansowymi, a także przypadki braku dbałości o utrzymanie należytego stanu niektórych składników majątkowych w rozgłośniach regionalnych. W ramach innej kontroli, poświęconej funkcjonowaniu wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze, NIK oceniła negatywnie działalność Krajowego Instytutu Mediów we wszystkich zbadanych obszarach.

NIK zwracała również uwagę na kwestię sprawności działania poszczególnych elementów państwa składających się na wymiar sprawiedliwości (w zakresie ustawowych kompetencji). W ramach kontroli funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych NIK zbadała działalność Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi. NIK oceniła, że Instytut wprawdzie prawidłowo realizował cele w zakresie wydawania opinii, jednakże w niewielkim stopniu zrealizował założenia: zmniejszenia przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych, uzyskania oszczędności wydatków budżetu państwa i zwiększenia dostępności do biegłych posiadających wystarczająco pogłębioną wiedzę ekonomiczną.

W ramach priorytetu **Ludzie – Człowiek podmiotem działań** NIK kontrolowała m.in. funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19. Stwierdzono, że szpitale, udzielające świadczeń w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia, były nieprzygotowane do działania w warunkach epidemii COVID-19, a zmiany w ich organizacji nie zapewniły prawidłowego funkcjonowania.

Kontrole NIK wykazały, że nieprawidłowo funkcjonowały szpitale powiatowe. Miały problemy z płynnością finansową, na 313 szpitali powiatowych w Polsce, aż 297 wykazywało zobowiązania finansowe. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. zobowiązania ogółem szpitali powiatowych (297) wyniosły 7333,7 mln zł, co stanowiło 33,93% zobowiązań szpitali publicznych (21 616,6 mln zł), w tym zobowiązania wymagalne wyniosły 776,8 mln zł (10,59%), co stanowiło 30,22% zobowiązań wymagalnych szpitali publicznych (2570,4 mln zł). Ponadto NIK negatywnie oceniła udzielanie zamówień na świadczenia zdrowotne oraz zlecenie usług medycznych, a także nadzór nad ich wykonaniem w szpitalach.

W obszarach dotyczących rodziny i zabezpieczenia społecznego, w wyniku stwierdzenia szeregu nieprawidłowości, NIK złożyła jedno zawiadomienie do prokuratury i cztery zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie realizacji konkursu „Po pierwsze rodzina!”.

W ocenie NIK zadania opiekuńczo-wychowawcze realizowane w domach dziecka nie zapewniły wychowankom zindywidualizowanego i wystarczającego wsparcia, adekwatnego do zdiagnozowanych okoliczności. W wyniku kontroli wspierania systemu pieczy zastępczej w procesie jej deinstytucjonalizacji NIK wykazała, że zarówno Minister Rodziny i Polityki Społecznej, jak i powiaty oraz gminy na ogół prawidłowo, jednak w sposób niewystarczający, wspierali system pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji. Zauważalny jest zwłaszcza brak spójnej koncepcji działań pozwalających na poprawę funkcjonowania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. NIK wskazała również na niezapewnienie optymalnych warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała jak samorządy województw realizują zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Środki przekazywane przez PFRON nie zaspokajały potrzeb wynikających z wniosków i ofert składanych samorządom województw przez beneficjentów. Brakowało analiz dotyczących skuteczności i efektywności realizowanych zadań. NIK skontrolowała proces edukacji głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży. Środowiska i organizacje związane ze społecznością głuchych od wielu lat zwracają uwagę na niedostosowanie systemu kształcenia do ich potrzeb oraz możliwości, uwarunkowanych niesłyszeniem i komunikowaniem się przede wszystkim w języku migowym a nie fonicznym. Kontrola wykazała, że system kształcenia nie był też dostosowany do zróżnicowanych potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu.

W priorytetowym obszarze **Środowisko – Zrównoważony rozwój i odpowiedzialność za środowisko** bardzo ważna była aktywność NIK odnosząca się do problematyki bezpieczeństwa energetycznego. Reagując m.in. na skargi obywateli, NIK zbadała bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii. Ponadto skontrolowała np. problematykę rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. W ocenie NIK organy administracji rządowej nie podjęły wystarczających działań w celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, a brak tego rozwoju prowadzi do zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Jako nierzetelne oceniono opóźnione podjęcie przez właściwego ministra odpowiedzialnego za sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, działań mających na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (RED II). Przeprowadzona została również kontrola przygotowania i realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce. W ocenie NIK Program został przygotowany nierzetelnie, bez wystarczających analiz i – pomimo zrealizowania znacznej części przewidywanych w nim działań – główny cel Programu, tj. stworzenie rentownego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, nie został osiągnięty. Wyniki sektora górnictwa węgla kamiennego ulegały systematycznemu pogorszeniu, przy czym dotyczyło to zarówno wyników finansowych jak i wydobycia oraz sprzedaży węgla kamiennego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, jak również zmiana otoczenia gospodarczego i prawnego funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego wskazały na konieczność weryfikacji programowanych działań i celów. W związku z tym NIK sformułowała wniosek do Ministra Aktywów Państwowych o opracowanie nowego Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego, który powinien uwzględnić przyjętą przez Radę Ministrów w 2021 r. Politykę energetyczną Polski do 2040 r. oraz fakt, że na sytuację sektora produkcji energii rzutuje zaprzestanie importu węgla i innych surowców energetycznych z Rosji.

Krytycznie oceniono również niepodjęcie przez właściwego ministra skutecznych działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności systemu aukcyjnego dla wytwórców wykorzystujących technologie biomasowe, pomimo że dysponował danymi wskazującymi na nieskuteczność tego systemu.

NIK, mając na uwadze ochronę środowiska, dokonała również diagnozy systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgranicznego przemieszczania odpadów, oceniając, że nie działają one prawidłowo. Nie stworzono niezbędnych warunków do monitorowania rynku odpadów i nie zarządzano nimi właściwie. Polska nie transponowała w pełni „pakietu odpadowego”, pomimo że termin na realizację tego działania upłynął 5 lipca 2020 r. Ogranicza to szanse na przygotowanie niezbędnej infrastruktury do osiągnięcia celów i naraża Polskę na kary finansowe nakładane przez UE.

NIK przyjrzała się też zagadnieniu usuwania nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych. Po kontroli usuwania wyrobów zawierających azbest NIK stwierdziła, że po ponad 12 latach od uchwalenia Programu krajowego usunięto zaledwie około 17% z blisko 8,5 mln ton zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych, a do unieszkodliwienia pozostało aż 7 mln ton. Przy takim tempie unieszkodliwiania (0,12 mln ton rocznie) na usunięcie pozostałego azbestu potrzeba będzie prawie 50 lat, licząc od terminu zakończenia programu krajowego.

Działania administracji publicznej prowadzone w okresie 2016–2021 (I połowa) nie w pełni zapewniały rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych i nie przyczyniły się do zmniejszenia uciążliwości źródeł wytwarzania ciepła dla środowiska oraz oszczędniejszego gospodarowania energią w procesach dostarczania ciepła.

W kontroli przedsięwzięć związanych z elektromobilnością ustalono, że stopień wykorzystania oferowanego dofinansowania na cele związane z rozwojem elektromobilności był nieznaczny i wyniósł 23,1%.

NIK oceniła, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie zapewniły w pełni prawidłowego gospodarowania środkami funduszu leśnego. Ponadto kontrola przeprowadzona w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych wykazała nieuprawnione sfinansowanie z funduszu leśnego wydatków na kwotę ponad 13 mln zł. NIK negatywnie oceniła działania skontrolowanych zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, dotyczące kwalifikowania w koszty funduszu leśnego wydatków związanych z szeroko rozumianą działalnością socjalną. Zdaniem NIK również nadzór Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego przez zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym prowadzony był nierzetelnie, nie przeprowadzono kontroli w obszarze zatrudniania i wynagradzania pracowników.

Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego nie były wystarczające, aby skutecznie ograniczać zabudowę zagrożonych terenów. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy nie było poprzedzane analizą kosztów, jakie samorząd będzie musiał ponieść z tytułu inwestycji w infrastrukturę chroniącą mieszkańców przed podtopieniami i powodzią, jak również potencjalnymi stratami powstałymi na skutek tych zjawisk.

Po kontroli zapewnienia dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych ustalono, że Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Białymstoku i Gdańsku w ograniczonym zakresie prowadziły na terenie województwa warmińsko-mazurskiego działania w celu egzekwowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe powierzchniowe wody płynące.

Działania w celu efektywnego zarządzania majątkiem spółek hodowli roślin i zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie zawsze były prawidłowe i skuteczne, a nadzór właścicielski Dyrektora Generalnego KOWR nie był w pełni rzetelny. Gospodarka finansowa i majątkowa spółek nie zawsze prowadzona była prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich dotyczyły nierzetelnego przeprowadzania przeglądów hodowlanych w spółkach hodowli koni, sprzedaży zwierząt gospodarskich, a także nie zapewniono prawidłowego dobrostanu tych zwierząt. NIK ponownie wskazała na konieczność opracowania kompleksowej koncepcji funkcjonowania państwowej hodowli koni w Polsce, co przyczyni się do jej rozwoju i zachowania polskiej specyfiki hodowli koni.

Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń nie zawsze były prowadzone zgodnie z przepisami prawa i przyjętymi procedurami. W szczególności większość skontrolowanych organów Inspekcji Weterynaryjnej sprawowała niedostateczny nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną.

W działaniach skontrolowanych powiatowych lekarzy weterynarii w tym zakresie wystąpiły liczne i mogące skutkować poważnymi konsekwencjami nieprawidłowości, czego wyrazem było występujące na dużą skalę (w 50%) niedopełnianie obowiązku przeprowadzenia, przynajmniej raz w roku kontroli w każdym z gospodarstw znajdujących się w strefie ustanowionej w związku z afrykańskim pomorem świń oraz nieprzeprowadzanie nakazanej prawem kontroli dodatkowej, w przypadku wcześniejszego stwierdzenia nieprawidłowości.

**NIK w ramach badań kontrolnych identyfikowała także ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych.** Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli pokrywają się w dużym stopniu z mapą zagrożeń korupcyjnych prezentowanych przez wyspecjalizowane instytucje zajmujące się tą problematyką (m.in. CBA, ABW, Grupa Państw Przeciwko Korupcji). NIK zidentyfikowała zagrożenia korupcyjne w sektorze publicznym w następstwie przeprowadzonych kontroli: udostępniania osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin; realizacji programu Sportowa Polska; funkcjonowania szpitali powiatowych; wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów; realizacji Strategii Rozwoju Sportu w Województwie Śląskim do roku 2020; realizacji wybranych regionalnych programów polityki zdrowotnej w województwie łódzkim; nabywania usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego; realizacji konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe oraz finansowania zadań statutowych przez dolnośląskie jednostki inspekcji sanitarnej. Zagrożenia te dotyczyły zwłaszcza obszarów: udzielania zamówień publicznych, pomocy publicznej, przyznawania ulg podatkowych, gospodarowania nieruchomościami, nadzorowania przez jednostki samorządu terytorialnego podległych podmiotów oraz zadań zleconych czy funkcjonowania placówek ochrony zdrowia. NIK w wyniku kontroli realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 stwierdziła, że Program nie został w pełni zrealizowany i nie osiągnięto wszystkich zakładanych w nim efektów. W szczególności, nie przyjęto nowych regulacji w kwestiach m.in. oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych, a także przepisów eliminujących zjawisko nepotyzmu. Nie uruchomiono jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne. Nie wdrożono nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przepisów dotyczących lobbingu. Nie zaimplementowano rozwiązań dotyczących monitorowania najważniejszych zamówień publicznych. W ramach ww. Programu zrealizowano natomiast m.in.: działania dotyczące szkoleń i systemu edukacji antykorupcyjnej oraz wydano wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej.

**Wymiernym efektem kontroli NIK w 2022 r.** było 20,9 mld zł finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, w tym ponad 9,2 mld zł to kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – niemal dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim.

Monitorując wdrażanie *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* **Prezes NIK zwracał szczególną uwagę na działania usprawniające i unowocześniające instytucję oraz proces kontrolny.** Inicjował seminaria oraz panele ekspertów dotyczące najważniejszych problemów obywateli i państwa zidentyfikowanych w wyniku kontroli NIK.

W ramach realizacji celu *Strategii* – wzorcowa instytucja publiczna – Prezes NIK wprowadził szereg rozwiązań organizacyjnych. W 2022 r. kontynuowano wdrażanie nowego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi, a w szczególności modelu kompetencyjnego oraz zmian w sposobie naboru na stanowiska kontrolerskie. Przeprowadzano cyfryzację procesów administracyjnych i kontrolnych. Nowelizowano wewnętrzne akty prawne, zwiększające efektywność instytucji, usprawniono udostępnianie informacji publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegalności, zaś Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady kolegalności. Kolegium NIK zajmuje swoje stanowisko poprzez zatwierdzanie, uchwalanie dokumentów bądź opiniowanie najważniejszych dokumentów powstających w NIK. Stanowisko swoje Kolegium przedstawia w drodze uchwał, podejmowanych większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Kolegium, w głosowaniu tajnym. Kolegium rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych.

Najważniejszym kapitałem NIK są pracownicy, którzy realizują i wspierają kontrole. Jednak od wielu lat obserwowany jest stały realny spadek wynagrodzeń pracowników NIK, co w konsekwencji prowadzi do postępującej pauperyzacji kadry kontrolerskiej i pracowników administracyjnych wspomagających proces kontrolny.

## ROZDZIAŁ I

# INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI



Współpraca z Sejmem RP



Działalność Prezesa NIK



Prace Kolegium NIK



Organizacja wewnętrzna NIK



Pracownicy NIK



Współpraca z instytucjami państwa  
i społeczeństwem

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

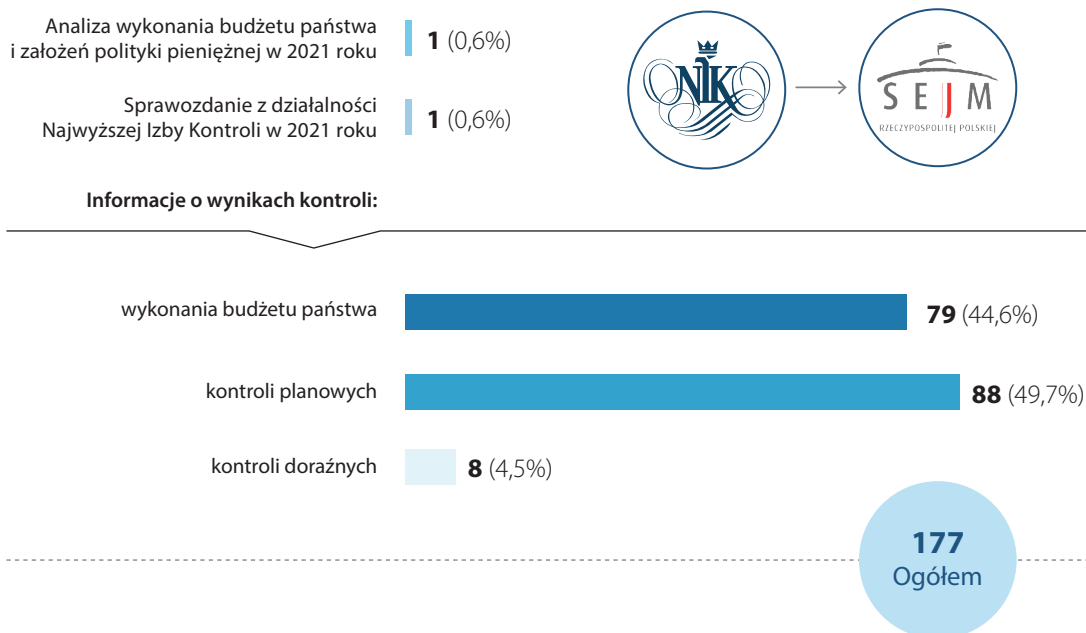
## 1. Współpraca z Sejmem RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, co wyznacza jej pozycję prawną jako wyodrębnionego konstytucyjnie organu, mającego wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie. NIK podlega Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, 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*<sup>2</sup>. 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.

Sejm RP, realizując swoją funkcję kontrolną, debatuje nad wykonaniem przez rząd ustawy budżetowej, opierając się na przeprowadzanych corocznie przez NIK kontrolach: wykonania budżetu państwa i wykonania założeń polityki pieniężnej. Efektem dokonanych przez NIK ustaleń jest udzielenie bądź nieudzielenie przez Sejm RP absolutorium rządowi.

W 2022 r. NIK, stosownie do art. 7 ustawy o NIK, przedłożyła Sejmowi RP *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku* oraz 175 informacji o wynikach kontroli, w tym informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa i informacje o wynikach kontroli planowych i doraźnych.

**Infografika nr 1.** Dokumenty przedłożone Sejmowi RP w 2022 r.



Wypełniając swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki, Prezes NIK w roku 2022 prezentował Sejmowi RP m.in. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*.

Przedstawiciele NIK wzięli udział w 695 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, prezentując m.in. informacje o wynikach kontroli oraz ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

<sup>1</sup> Art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623). Dalej: ustawa o NIK.

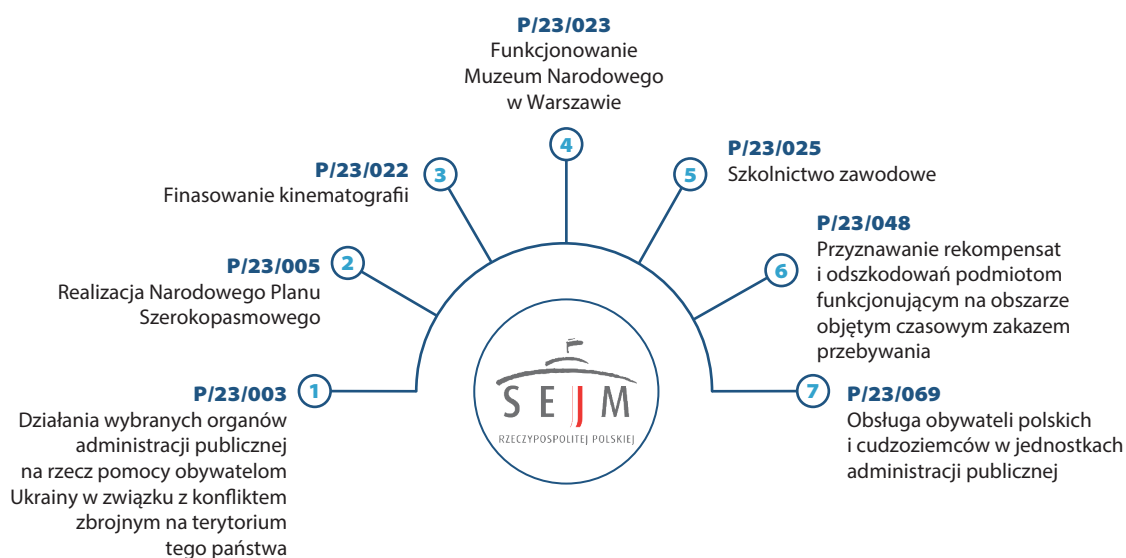
<sup>2</sup> Zarządzenie Nr 77/2020 Prezes NIK z dnia 15 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*. Cel operacyjny 1.3.1. *Usprawnienie współpracy z Sejmem i Senatem*.

Szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem RP 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 12 posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, dwa posiedzenia odbyły się wspólnie z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Przedstawiciele NIK prezentowali posłom m.in. informacje o wynikach kontroli. Prezes NIK prezentował analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli również w pracach sejmowych zespołów parlamentarnych ds. Ochrony Praw Konsumentów i Przedsiębiorców, Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19, Cyberbezpieczeństwa Dzieci, Polityki Migracyjnej i Integracyjnej, Reformy Służb Specjalnych oraz Przyjaciół Zwierząt.

W trakcie prac w 2022 r. nad *Planem pracy NIK na 2023 rok* 19 komisji sejmowych zgłosiło 78 sugestii tematów kontroli. Po zapoznaniu się z merytorycznymi uwagami NIK Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 22 tematy, przedstawione przez dziewięć komisji sejmowych. NIK przyjęła do realizacji w planie pracy siedem zarekomendowanych tematów kontroli. Pozostałe zgłoszone sugestie tematów kontroli są przedmiotem dalszych analiz NIK i mogą zostać zrealizowane lub już są zaplanowane do realizacji w ramach kontroli doraźnych.

**Infografika nr 2.** Tematy kontroli zgłoszone przez Sejm RP uwzględnione w *Planie pracy NIK na 2023 rok*



### Udział NIK w pracach legislacyjnych

W ramach prac legislacyjnych do Najwyższej Izby Kontroli nadesłano łącznie 24 dokumenty. Jeden z nich dotyczył współpracy z parlamentem, a 23 były projektami rządowymi, m.in. pięć ustaw i 12 rozporządzeń. Pozostałe sześć dokumentów stanowiły inne projekty, takie jak m.in.: projekt *Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2022*; projekt wniosku i uchwały Rady Ministrów w sprawie związania RP Umową pożyczki nr 9310-PL między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju pod nazwą Program *Czyste Powietrze; ekologiczne źródła ogrzewania w sektorze mieszkaniowym*; projekt informacji o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2021 roku; projekt *Programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024*. Przedstawiciele NIK uczestniczyli także w konferencji uzgodnieniowej, zorganizowanej przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, dotyczącej projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, w którym znalazły się regulacje wdrażające do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Dz.U.U.E.L.2019.305.17.

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

### 2. Działalność Prezesa NIK

Prezes NIK kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem RP za jej działalność. Pozycję Prezesa NIK określają Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa o NIK. Jest on, zgodnie z art. 205 ust. 1 ustawy zasadniczej, powoływany przez Sejm RP za zgodą Senatu RP na sześcioletnią kadencję z możliwością jednokrotnej reelekcji. Prezes NIK ma prawo do uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu RP.

Misją Najwyższej Izby Kontroli – określoną w przyjętej przez Prezesa NIK *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* – jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa. Strategia przewiduje szereg działań usprawniających i unowocześniających zarówno samą instytucję, jak i proces kontroli, wskazuje plany rozwoju NIK, określa cele i inicjatywy strategiczne oraz sposoby wdrożenia i monitorowania stanu ich realizacji. Prezes NIK realizował w 2022 r. cele *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* – priorytetowo traktowane były cele strategiczne: wysoka jakość kontroli, wzmocnienie wpływu NIK na usprawnianie państwa, NIK jako wzorcowa instytucja publiczna i prestiżowe miejsce pracy.

W ramach wdrażania postanowień *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2020–2024* realizowano prace związane z wdrażaniem systemu wspierającego zarządzanie zasobami (narzędzie klasy ERP), obsługę procesów elektronicznego obiegu dokumentów (narzędzie klasy EKD RP) oraz wypracowano koncepcje optymalizacji procesów kontrolnych obejmujące planowanie, realizację procesu kontrolnego i prezentację ich wyników oraz sprawozdawczość zarządczą. Wdrożenie narzędzi informatycznych wspierających proces kontrolny realizuje powołany przez Prezesa NIK Zespół do spraw digitalizacji.

W 2022 r. kontynuowały swoją działalność powołane przez Prezesa NIK Rada ds. Realizacji Strategii Najwyższej Izby Kontroli i Zespół do spraw opracowania metodyki kontroli oraz nowego Podręcznika kontrolera.

Prezes NIK zatwierdził aktualizację *Strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, wprowadzając dla planowania i realizacji kontroli nowy priorytet strategiczny: **Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego**. W grudniu 2022 r. swoją działalność rozpoczął Zespół ds. strategii działalności kontrolnej NIK. Prowadzone były analizy społeczno-gospodarcze i został stworzony system kart problemów społeczno-gospodarczych, jako istotny element systemu planowania kontroli.

Prezes NIK nadzorował 52 tematy kontrolne. Najistotniejsze z nich to kontrola wykonania budżetu państwa w 2021 r., z której sporządzono łącznie 79 informacji o wynikach kontroli oraz kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej.

W 2022 r. Prezes NIK zatwierdził i podpisał 179 informacji o wynikach kontroli oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*. Podczas roboczych narad podsumowujących ustalenia kontroli Prezes NIK zapoznał się z rezultatami ponad 90 kontroli planowych i doraźnych. Ich ustalenia każdorazowo są szczegółowo omawiane i prezentowane Prezesowi NIK, przed zatwierdzeniem, przez jednostkę koordynującą kontrolę.

W 2022 r. działalność Prezesa NIK koncentrowała się, poza zagadnieniami związanymi z bieżącym zarządzaniem NIK, przede wszystkim na aktywnościach odnoszących się do problematyki bezpieczeństwa państwa jako strategicznego priorytetu badań kontrolnych NIK oraz bezpieczeństwa energetycznego Polski.

W ramach realizacji celu *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* – wzmocnienie wpływu NIK na usprawnianie państwa – z inicjatywy Prezesa NIK w Najwyższej Izbie Kontroli organizowane były seminaria i panele, które koncentrowały się wokół najważniejszych problemów zidentyfikowanych w wyniku kontroli NIK. Waga problemu bezpieczeństwa energetycznego skłoniła Prezesa NIK do zorganizowania w NIK debaty „Bezpieczeństwo energetyczne Polski – co zrobić, aby nie zabrakło nam energii?”. O bezpieczeństwie energetycznym w kontekście zakończonej przez NIK kontroli dotyczącej przygotowania i realizacji „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” dyskutowali zaproszeni przez Prezesa NIK eksperci. Prezes NIK Marian Banaś podsumował debatę stwierdzeniem, że bezpieczeństwo energetyczne Polski można dziś stawiać na równi z bezpieczeństwem żywnościowym i militarnym naszego państwa. Dlatego tak ważne jest, aby wypracować spójną i ponadpartyjną koncepcję strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski. Kolejne seminarium, zorganizowane w NIK we współpracy ze Związkiem Województw RP, poświęcone było problematyce likwidacji

azbestu. Omówione zostały wyniki przeprowadzonej w 2022 r. kontroli, której ustalenia wskazują, że przy obecnym tempie usuwania tego niezwykle chorobotwórczego minerału zostanie on w Polsce całkowicie usunięty dopiero ok. 2080 r. Przedstawiciele NIK zaprezentowali też wnioski, których zrealizowanie powinno pozytywnie wpłynąć na tempo usuwania wyrobów azbestowych.

W 2022 r. została również zorganizowana w NIK debata pt. „Otyłość dzieci i młodzieży – na progu katastrofy”. Skupiła ona wybitnych ekspertów, zajmujących się diagnozowaniem i leczeniem zaburzeń metabolicznych wynikających z otyłości i chorób cywilizacyjnych u dzieci i młodzieży. W dyskusji wzięli udział również przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia i Biura Rzecznika Praw Dziecka. Prezes NIK Marian Banaś przypomniał o tym, że niezależna i profesjonalna NIK działa zawsze dla dobra obywateli: – Dziś, razem z ekspertami, chcemy przyrzeć się temu, co stało się w rok po ogłoszeniu wyników jednej z ważniejszych kontroli NIK dotyczącej dostępu do profilaktyki, diagnostyki i leczenia dzieci i młodzieży z otyłością i nadwagą. Wyniki kontroli pt. *Dostępność profilaktyki leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych* były prezentowane podczas kilku konferencji naukowych i seminariów poświęconych tej problematyce.

Z inicjatywy Prezesa NIK odbyła się debata pt. *Bilans popandemiczny, jak Polska przetrwała COVID. Wnioski na przyszłość*. W jej trakcie zostały zaprezentowane wyniki kontroli dotyczące m.in. działań prowadzonych przez szpitale podczas pandemii COVID-19. Przeprowadzona została ekspercka dyskusja dotycząca m.in. zasadności wprowadzonych rozwiązań oraz wypracowania dobrych praktyk, pozwalających na optymalne przygotowanie się na podobne jak pandemia COVID-19 zagrożenia w przyszłości.

W ramach realizacji celów *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* rozpoczęto również realizację serii lokalnych konferencji, organizowanych przez NIK, podczas których prezentowano wyniki kontroli szczególnie ważnych dla lokalnych społeczności. Koncepcja takich spotkań opiera się na założeniach Strategii i jest realizacją szczegółowych celów 1.1.3 – *Skuteczna komunikacja społeczna i medialna* oraz 4.1.1. – *Praca w poczuciu misji i celu*.

Prezes NIK ponownie spotkał się z przedstawicielkami środowiska pielęgniarek i położnych. Rozmowy dotyczyły aktualnej sytuacji w ochronie zdrowia. Dyskutowano m.in. o wadliwych przepisach ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych.

Prezes NIK spotkał się także z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Rozmowa dotyczyła rozwiązań prawnych z zakresu nadzoru nad służbami specjalnymi, w szczególności zagadnień związanych z nadzorem nad działalnością służb specjalnych w Polsce, w tym stosowaną przez służby kontrolą operacyjną. Uczestnicy spotkania zgodzili się, że brak niezależnej, zewnętrznej kontroli nad prowadzeniem pracy operacyjnej przez służby specjalne, a w szczególności nad wykorzystaniem uprawnień w zakresie stosowania różnych jej form i metod, może negatywnie wpłynąć na ochronę prawa do prywatności poszczególnych osób. Wyrażono opinię, że kontrola tego obszaru może pozytywnie wpłynąć na obiektywną ocenę funkcjonujących mechanizmów nadzoru nad służbami specjalnymi, a także na wypracowanie propozycji służących wzmocnieniu ochrony praw i wolności obywatelskich, przy jednoczesnym zagwarantowaniu uprawnień służb specjalnych niezbędnych dla ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwa obywateli.

W ramach realizacji celu *Strategii* – wzorcowa instytucja publiczna – Prezes wdrażał w NIK skuteczne rozwiązania organizacyjne. Dokonywano systematycznego przeglądu wewnętrznych aktów prawnych. Akty wewnętrzne, wydane lub znowelizowane przez Prezesa NIK, dotyczyły m.in. organizacji przez NIK audytu zewnętrznego Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej INTERPOL, udziału NIK w międzynarodowych projektach współpracy bliźniaczej, powołania Komitetu Sterującego i Grupy planowania kontroli, powołania w NIK Zespołu do Spraw Systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli, wprowadzenia Procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych w NIK, instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w NIK oraz zakresu i warunków stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony, szczegółowego trybu planowania, przygotowania, prowadzenia postępowania kontrolnego i realizacji wyników kontroli oraz zasad oceny jakości wykonania zadań kontrolnych w NIK,

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

audytu wewnętrznego w NIK, Polityki Bezpieczeństwa NIK, Regulaminu Bezpiecznego Użytkowania Systemów Teleinformatycznych, aktualizacji procedury naboru na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli, jak też udostępniania informacji przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Prezes NIK, na mocy wydanych zarządzeń, powołał szereg zespołów pomocniczych, z których każdy zajmuje się określoną w zarządzeniach Prezesa NIK problematyką. W NIK działają m.in. zespoły: do opracowania analizy systemowej o stanie opieki zdrowotnej w Polsce w czasie pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego za rok 2022, ds. wdrożenia EZD RP w NIK, do realizacji II etapu prac nad Modelem Kompetencyjnym dla Najwyższej Izby Kontroli.

W maju 2022 r. NIK objęła patronatem Studia Podyplomowe Nadzór i Kontrola w Samorządzie Terytorialnym, wprowadzone do programu nauczania Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. *Porozumienie jest znakomitym przykładem poszukiwania współpracy pomiędzy uczelniami, władzami samorządowymi i naczelnym organem kontroli państwowej, jakim jest NIK – stwierdził Prezes NIK. Mam nadzieję, że problem transparentnego nadzoru i kontroli stanie się powszechniejszy w akademickich programach nauczania, a za przykładem Wrocławia pójść inne uczelnie, dając szanse nie tylko zainteresowanym studiami, ale i Najwyższej Izbie Kontroli na budowanie nowych, wykwalifikowanych kadr – stwierdził Prezes NIK Marian Banaś.* W grudniu 2022 r. Prezes NIK podpisał z rektorem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie *Porozumienie o współpracy w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń związanych z realizacją przedsięwzięć i projektów naukowo-dydaktycznych.* Podpisane porozumienia wpisują się w realizację celów strategicznych NIK 1.3 *Wzmocnienie współpracy z interesariuszami* cel operacyjny 1.3.3 *Współpraca z uczelniami wyższymi, ośrodkami naukowymi, organizacjami pozarządowymi.*

Aktywne uczestnictwo Prezesa NIK w międzynarodowych strukturach zrzeszających najwyższe organy kontroli zdecydowanie przyczynia się do wzmocnienia pozycji i wiarygodności Polski oraz NIK na arenie międzynarodowej. Prezes NIK jest członkiem Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) zrzeszającej najwyższe organy kontroli z całego świata. Jest również Wiceprzewodniczącym Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), która zdecydowała o powtórnym powierzeniu tej funkcji Prezesowi NIK do 2024 r. Prezes NIK Marian Banaś, jako Wiceprzewodniczący Zarządu EUROSAI, uczestniczył w 2022 r. m.in. w opracowywaniu nowego planu strategicznego tej organizacji.

W ramach realizacji celu *Strategii* – NIK jako prestiżowe miejsce pracy – Prezes NIK jest otwarty na współpracę ze Związkiem Zawodowym Pracowników NIK. Podczas bieżących spotkań z przedstawicielami Związku omawiane są najistotniejsze sprawy dotyczące pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Prezes Marian Banaś w porozumieniu ze związkowcami wielokrotnie zgłaszał postulat poprawy statusu materialnego kontrolerów i pracowników NIK, których uposażenia w ostatnich latach, a zatem i ich sytuacja finansowa, znacznie się pogorszyły. Ponadto przedstawiciele Związku Zawodowego Pracowników NIK aktywnie uczestniczą w pracach zespołów roboczych zajmujących się wprowadzaniem zmian i innowacji, których celem jest rozwój i polepszenie funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.

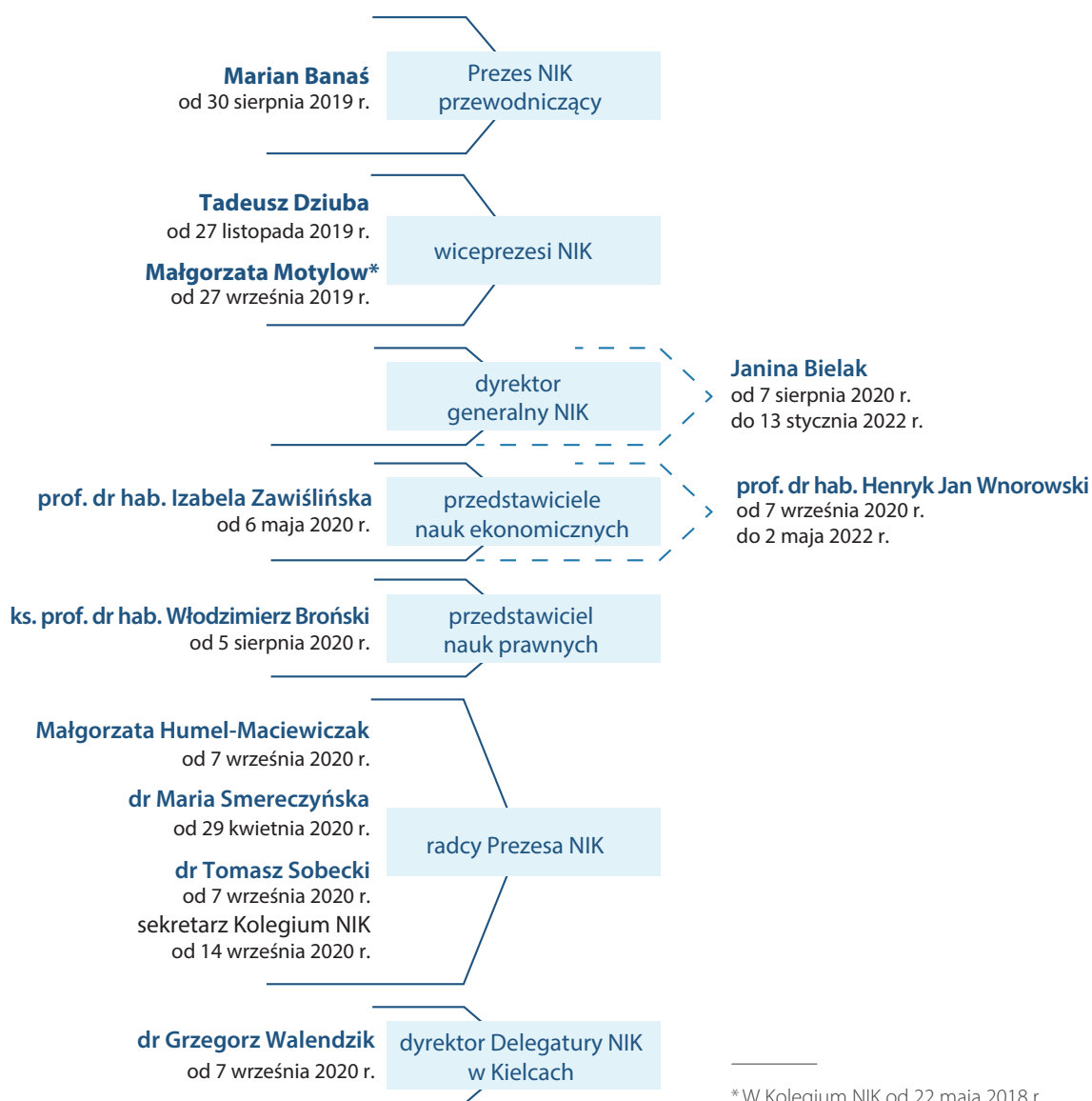
Prezes NIK jest aktywnym użytkownikiem mediów społecznościowych. Jego profile można znaleźć na platformach LinkedIn oraz Twitter, na których z sukcesami promuje działalność NIK. Dla przykładu profil Prezesa na Twitterze obserwuje blisko 70 tys. osób, a zasięgi najpopularniejszych tweetów przekraczają pół miliona wyświetleń. Treści z udziałem Prezesa publikowane na profilach społecznościowych NIK również cieszą się dużym zainteresowaniem internautów. W 2022 r. jednym z najpopularniejszych postów na profilu Facebook NIK była informacja o wizycie Prezesa NIK w siedzibie Interpolu. Oprócz postów z informacjami na temat wydarzeń z udziałem Prezesa (wywiadów, wizyt, spotkań, konferencji) bardzo popularne są także publikacje wideo zamieszczane głównie na platformie YouTube. W formie krótkich filmów prezentowane są wypowiedzi Prezesa na temat aktualnie publikowanych wyników kontroli. Zaangażowanie Prezesa wspiera popularyzację wiedzy o wynikach kontroli przeprowadzanych przez NIK, co bezpośrednio wpływa na wzrost świadomości i zaangażowania społeczeństwa w kwestie zarządzania groszem publicznym. Prezes NIK Marian Banaś nie tylko angażuje się w popularyzowanie wiedzy o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK, ale jest również aktywnym obserwatorem życia publicznego.

### 3. Prace Kolegium NIK

Zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 1 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli NIK działa na zasadach kolegalności. Ustanowienie Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady kolegalności.

W skład Kolegium NIK, co wynika z art. 22 ustawy o NIK, wchodzi: Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesa, dyrektor generalny oraz 14 członków powoływanych na wniosek Prezesa NIK przez Marszałka Sejmu RP, na trzyletnią kadencję. Kolegium NIK liczyło dziewięciu członków (stan na dzień 31 grudnia 2022 r.). W marcu 2022 r. Prezes NIK wystąpił do Marszałek Sejmu RP z trzema wnioskami o uzupełnienie składu Kolegium NIK. Jednakże, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Marszałek Sejmu RP nie powołała kandydatów wskazanych we wnioskach na członków Kolegium. Problemy z uzupełnieniem składu tego organu utrzymują się i pogłębiają od dwóch lat w związku z wygasaniem kadencji kolejnych członków Kolegium NIK.

**Infografika nr 3.** Skład Kolegium NIK w 2022 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

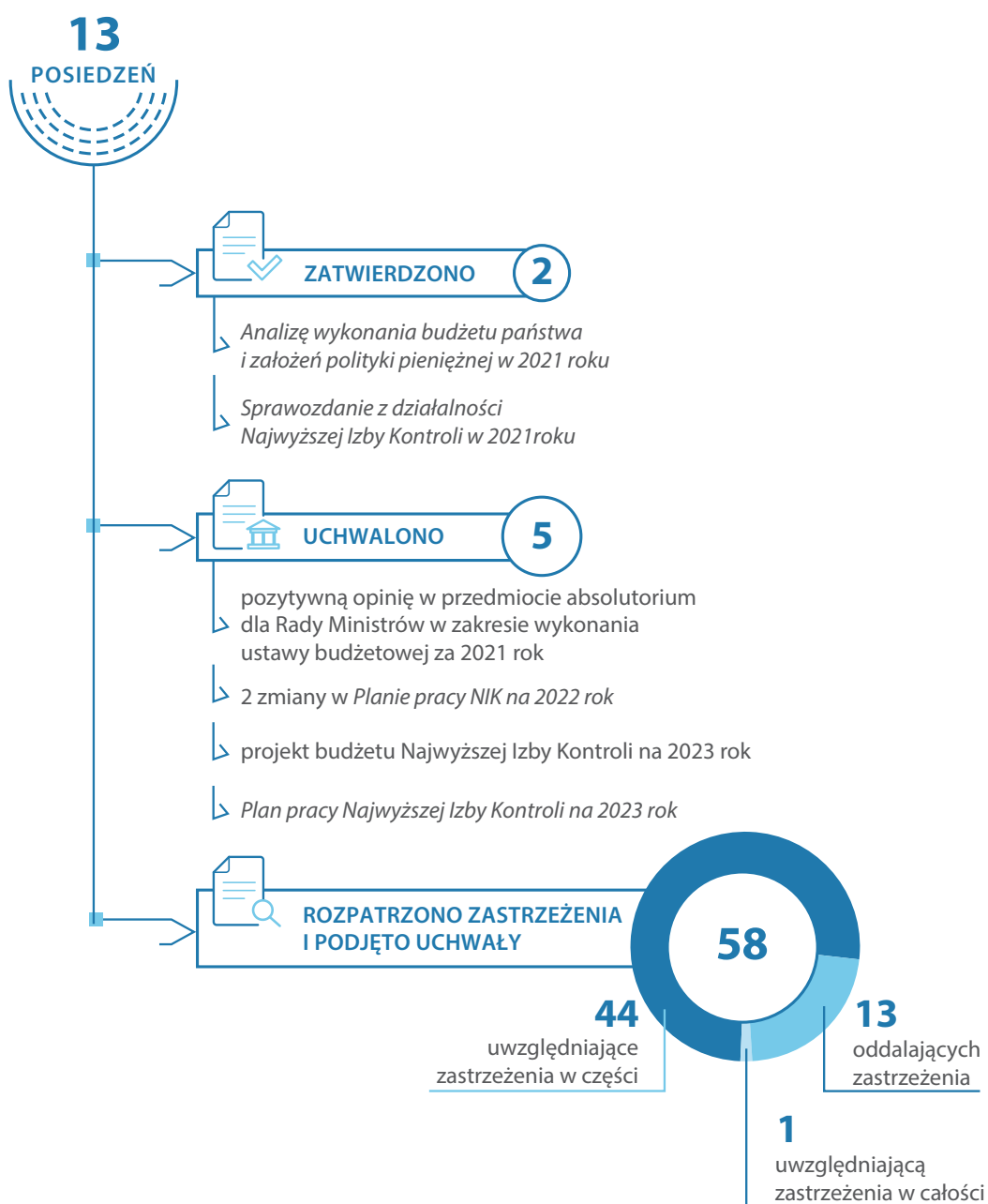


## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Kolegium NIK zajmuje swoje stanowisko poprzez zatwierdzanie, uchwalanie dokumentów bądź opiniowanie spraw. Stanowisko swoje Kolegium przedstawia w drodze uchwał, podejmowanych większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Kolegium, w głosowaniu tajnym. Kolegium rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych.

W 2022 r. odbyło się 13 posiedzeń Kolegium NIK, podjęto 65 uchwał, w tym 58 dotyczących rozpatrzenia 316 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 4.** Działalność Kolegium NIK w 2022 r.



## 4. Organizacja wewnętrzna NIK

W 2022 r. w skład Kierownictwa NIK wchodził Prezes NIK Marian Banaś, dwoje wiceprezesów: Małgorzata Motyłow i Tadeusz Dziuba, oraz dyrektor generalny NIK Janina Bielak (13 stycznia 2022 r. złożyła rezygnację ze sprawowanej funkcji). W lutym 2022 r. Prezes NIK wystąpił z wnioskiem do Marszałek Sejmu RP o wyrażenie zgody na powołanie dyrektora generalnego NIK. Marszałek Sejmu RP, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, nie przychyliła się do wniosku Prezesa NIK. W związku z powyższym od 14 stycznia 2022 r. stanowisko dyrektora generalnego NIK pozostaje nieobsadzone.

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 nadany, w myśl art. 25 ust. 2 ustawy, zarządzeniem Marszałka Sejmu<sup>4</sup>. Statut określa m.in. nazwy i właściwości jednostek organizacyjnych funkcjonujących w NIK. Zadania jednostek szczegółowo reguluje zarządzenie Prezesa NIK<sup>5</sup>.

Struktura NIK opiera się na dwóch typach jednostek: kontrolnych, czyli departamentach i delegaturach wykonujących zadania w zakresie postępowania kontrolnego i/lub wspomagających czynności kontrolne oraz biurach, czyli jednostkach organizacji i obsługi funkcjonowania NIK. Jednostki kontrolne mają jednolitą strukturę organizacyjną, a departamenty wykonujące zadania w zakresie postępowania kontrolnego i/lub wspomagające czynności kontrolne oraz biura mają strukturę wydziałową.

Kontrolne jednostki organizacyjne NIK kontrolują działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, mogą kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Departamenty i delegatury mogą również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim te wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

W zakresie swojej właściwości kontrolne jednostki organizacyjne NIK przygotowują i przeprowadzają kontrole oraz opracowują informacje o wynikach kontroli i inne dokumenty związane z prowadzonymi kontrolami. Przeprowadzają postępowania kontrolne w ramach kontroli doraźnych za zgodą Prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK. Współdziałają z funkcjonującymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym organami kontroli, rewizji i inspekcji. Biorą udział w kontrolach prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Przy wspomaganiu kontroli szczególną rolę odgrywają trzy departamenty: Metodyki i Rozwoju Zawodowego, Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego oraz Strategii. Ich zadania koncentrują się m.in. na opracowaniu i rozwoju metodyki kontroli oraz wspieraniu kontrolnych jednostek organizacyjnych w jej wdrażaniu, na analizie jakości kontroli, rozwoju metodyki zarządzania jakością kontroli, przeprowadzaniu analiz strategicznych, planowaniu kontroli, koordynowaniu ich realizacji, przeprowadzaniu kontroli doraźnych oraz koordynowaniu zadań jednostek organizacyjnych NIK w zakresie prowadzenia tych kontroli. Ponadto na dokonywaniu analiz działalności jednostek organizacyjnych, koordynowaniu i wykonywaniu sprawozdawczości wewnętrznej oraz prawidłowej interpretacji i stosowaniu prawa.

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

<sup>4</sup> Statut NIK stanowi załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu NIK.

<sup>5</sup> Zarządzenie nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK, ze zm.

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Infografika nr 5. Struktura organizacyjna NIK

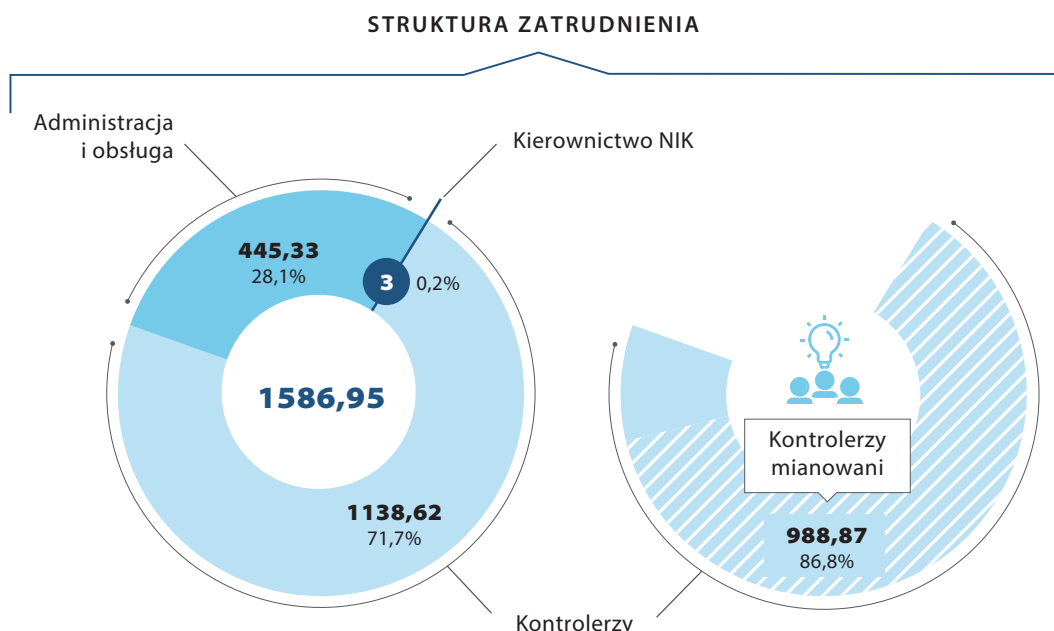


## 5. Pracownicy NIK

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 ma skutecznie wypełniać misję NIK.

W 2022 r. kontynuowano wdrażanie nowego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi w NIK, a w szczególności opracowanego modelu kompetencyjnego oraz wprowadzono zmiany w sposobie naboru na stanowiska kontrolerskie. Ponadto w ramach zróżnicowanych działań na rzecz kształtowania kapitału ludzkiego, przygotowano wystandaryzowany proces wdrożenia i adaptacji nowo zatrudnionych osób do pracy w NIK, a także rozpoczęto program działań służący rozwojowi indywidualnych ścieżek kariery pracowniczej. Ważnym elementem wprowadzanych zmian było zainicjowanie bieżącego monitorowania przyczyn odejść pracowników z NIK. Powyższe działania wynikały bezpośrednio ze *Strategii NIK na lata 2021–2024* i były istotną częścią realizowanego celu strategicznego NIK – prestiżowe miejsce pracy<sup>6</sup>.

**Infografika nr 6** Zasoby kadrowe NIK według etatów

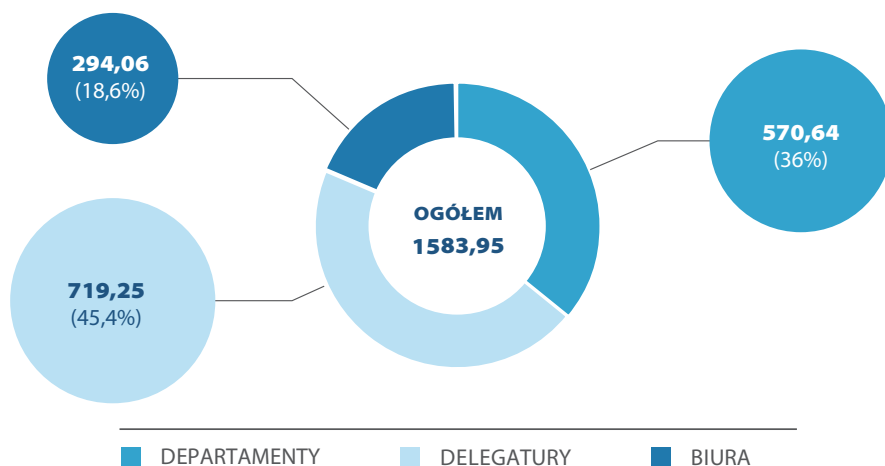
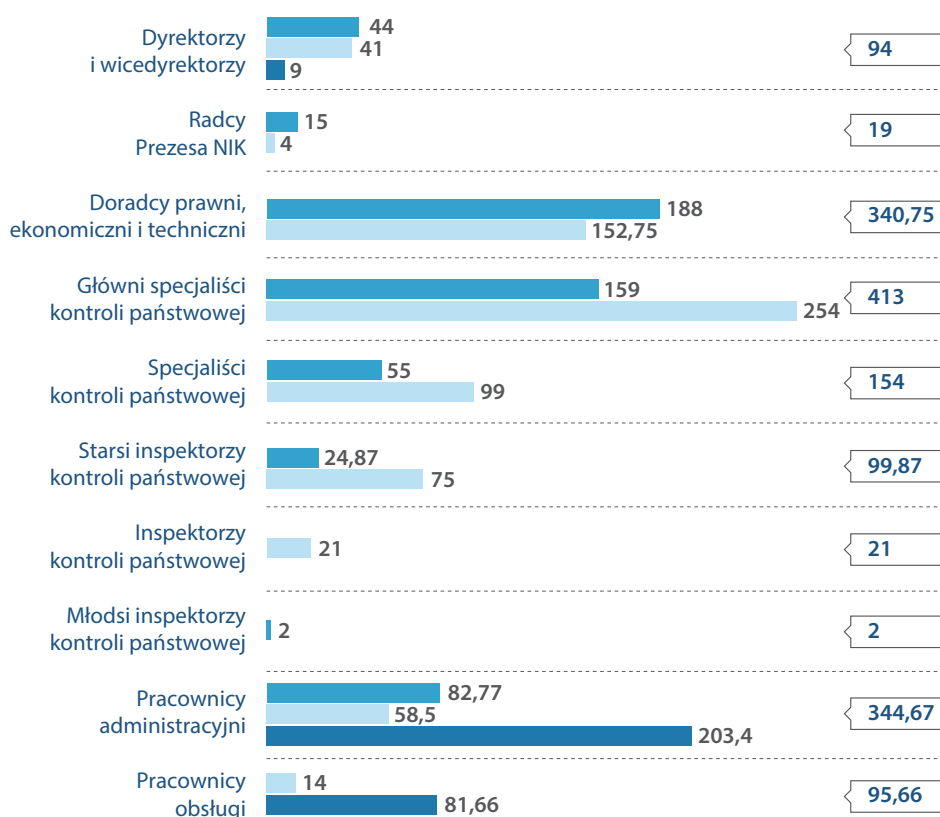


Planowana w NIK liczba etatów na 2022 r. wynosiła 1701. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1587,45 etatu. W dniu 1 stycznia 2022 r. obsadzone było 1575,57 etatu, zaś na dzień 31 grudnia 2022 r. – 1586,95 etatu (łącznie z Kierownictwem NIK). Zatrudnienie kontrolerów oraz pracowników administracyjnych i obsługi na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło 1583,95 etatu.

W 2022 r. 905 (79,4% kontrolerów) legitymowało się wykształceniem kierunkowym: prawo, administracja, ekonomia, nauki techniczne i rolnicze, zaś 63 (5,5%) posiadało tytuł naukowy (dr, dr inż., dr hab.). W strukturze wiekowej pracowników NIK dominowały osoby w wieku od 40 do 60 lat (71,2%), zaś 15,2% wszystkich zatrudnionych stanowiły osoby poniżej 40. roku życia. Pracownicy w wieku powyżej 60 lat stanowili 13,6% ogółu zatrudnionych, w tym 140 pracowników nabyło prawa emerytalne.

<sup>6</sup> Inicjatywa nr 57/2021 – *Opracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia do ZKL w NIK*, stanowiąca 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*.

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

**Infografika nr 7.** Struktura zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych NIK według etatów, na dzień 31 grudnia 2022 r.

Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 44 osoby oraz awansował na wyższe stanowiska 206 pracowników, w tym 159 kontrolerów (77,2% wszystkich awansów).

Ponadto na 79 etatów ogółem<sup>7</sup> przeprowadzono 63 nabory na stanowiska kontrolerskie. 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 17 lutego 2022 r. w sprawie naboru na stanowiska

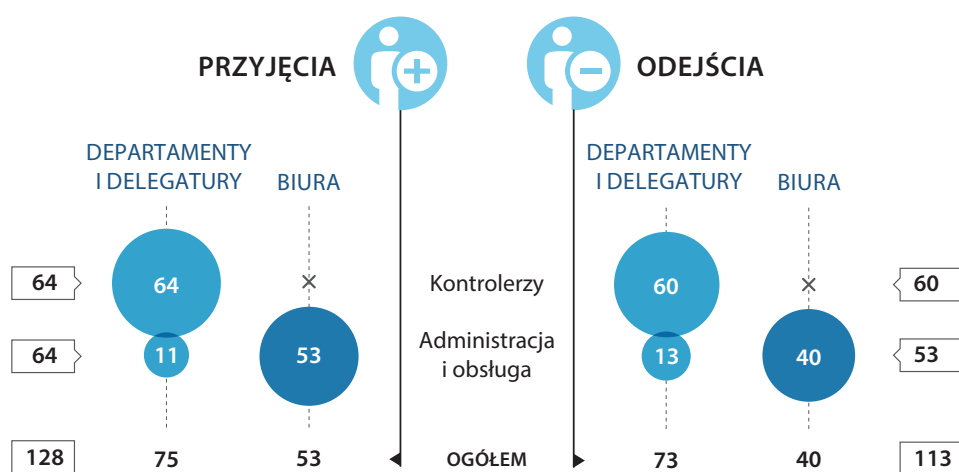
<sup>7</sup> Z ogłoszonych naborów w 2022 r. do pracy w NIK, z uwagi m.in. na okresy wypowiedzeń u poprzednich pracodawców, przyjęto 39 kontrolerów, przy czym 28 kontrolerów zatrudniono w 2022 r., zaś 11 pracowników w pierwszym półroczu 2023 r.

kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>. 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 Kontroli<sup>9</sup>.

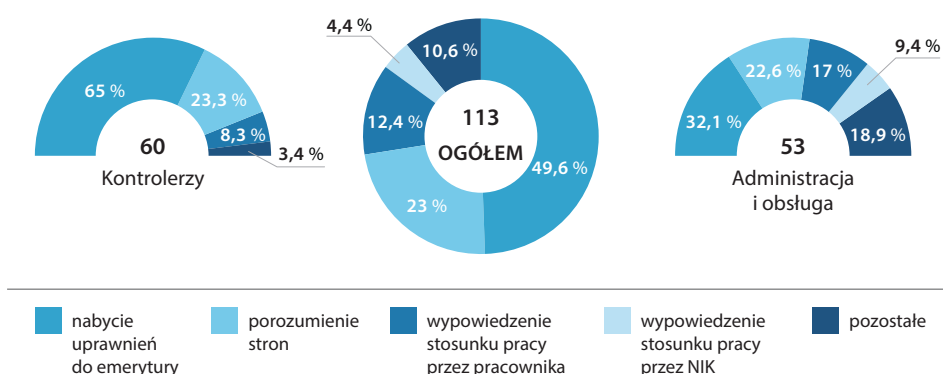
W połowie 2022 r. zostały zmodyfikowane zasady rekrutacji kandydatów na stanowiska pracowników administracyjnych i pracowników obsługi w NIK<sup>10</sup>. Rekrutacja na te stanowiska odpowiadała strategicznym kryteriom i ukierunkowana była na zapewnienie ciągłości obsługi procesów realizowanych w NIK. Przede wszystkim zatrudniono pracowników, którzy wykazali się wiedzą i umiejętnościami w zakresie digitalizacji procesu kontrolnego, wymiany centralnego systemu ERP, wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) oraz zarządzania kapitałem ludzkim.

Do pracy w NIK przyjęto 128 osób (w wymiarze 126,4 etatów), w tym 64 kontrolerów<sup>11</sup>. Z pracy w NIK odeszło 113 osób (111,75 etatu), w większości w związku z nabyciem praw do emerytury.

Infografika nr 8. Ruch kadrowy w NIK



### Główne przyczyny odejść



<sup>8</sup> Zmienione zarządzeniem Nr 11/2023 Prezesa NIK z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie naboru na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>9</sup> M.P. Nr 79 poz. 803, ze zm.

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 62/2022 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie rekrutacji kandydatów do pracy na stanowiska pracowników administracyjnych i pracowników obsługi w Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>11</sup> Na ogólną liczbę przyjętych w 2022 r. kontrolerów składa się: 26 osób zatrudnionych w wyniku naboru w 2021 r., 28 w wyniku naboru w 2022 r. oraz 10 członków korpusu służby cywilnej przeniesionych do NIK na mocy porozumienia stron.

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

## Rozwój zawodowy pracowników NIK i działalność szkoleniowa

NIK stwarza możliwości systematycznego rozwoju zawodowego pracowników, wymiany wiedzy i doświadczeń. Wiodącymi formami doskonalenia zawodowego w NIK są aplikacja kontrolerska i szkolenia specjalistyczne skierowane do ogółu pracowników. Zasady dokształcania reguluje zarządzenie Nr 32/2018 Prezesa NIK z dnia 5 czerwca 2018 roku w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NIK, umożliwiające rozwój zawodowy zarówno z inicjatywy pracodawcy, jak i pracownika.

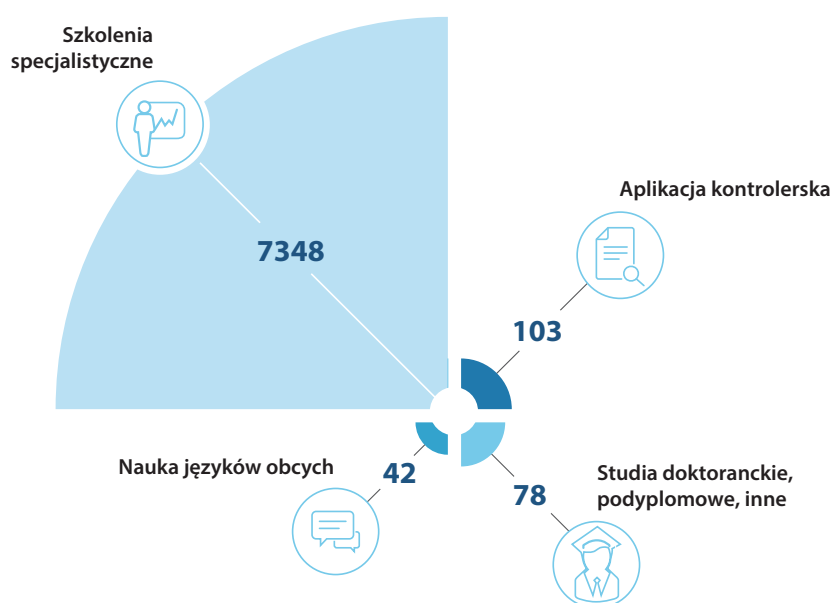
Pracownicy NIK mieli do wyboru 330 tematów szkoleń specjalistycznych<sup>12</sup>, organizowanych przy wsparciu ekspertów i praktyków zatrudnionych w NIK lub z udziałem podmiotów zewnętrznych. Problematyka tych szkoleń dotyczyła w szczególności przygotowania kontroli, prowadzenia czynności dowodowych, sporządzania dokumentów pokontrolnych, efektywnego pozyskiwania i analizy danych, badania strategii, programów i polityk publicznych, ujawniania i diagnozowania obszarów zagrożenia korupcją i mechanizmów korupcjogennych, prawa zamówień publicznych, realizacji inwestycji publicznych, udostępniania informacji publicznej, cyberbezpieczeństwa oraz umiejętności interpersonalnych.

NIK organizuje aplikację kontrolerską 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. Aplikację kontrolerską ukończyło 36 kontrolerów, a 67 kolejnych rozpoczęło naukę.

W ramach samokształcenia pracownicy NIK uczestniczyli w szkoleniach uruchamianych na wewnętrznej platformie e-learningowej oraz udostępnionych na zewnętrznych, ogólnodostępnych platformach szkoleniowych. Tematyka tych szkoleń dotyczyła m.in. audytorskiej analizy danych i badania analitycznego ksiąg rachunkowych, postępowania z dokumentami elektronicznymi w kontroli, zamówień publicznych, elektronicznego zarządzania dokumentami, bezpieczeństwa i higieny pracy.

W 2022 r. 78 pracowników podjęło lub kontynuowało kształcenie na studiach podyplomowych, doktoranckich, magisterskich lub licencjackich, korzystając z dofinansowania udzielonego przez pracodawcę. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia podyplomowe obejmujące problematykę audytu wewnętrznego, audytu systemów informatycznych, zarządzania cyberbezpieczeństwem i rachunkowości.

**Infografika nr 9.** Doskonalenie zawodowe pracowników NIK w 2022 r.



<sup>12</sup> W ciągu roku pracownicy brali udział w więcej niż jednym szkoleniu specjalistycznym.

## 6. Współpraca z instytucjami państwa i społeczeństwem

W 2022 r. przedstawiciele NIK, współpracując z Senatem RP, uczestniczyli w 55 posiedzeniach komisji senackich. Wzięli również udział w posiedzeniu Senackiego Zespołu Parlamentarnego do Spraw Spółki GETBACK S.A., którego tematem była informacja o wynikach kontroli pn. *Działalności organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A. i podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*.

W ramach prac nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2023 rok* Marszałek Senatu RP przesłał do NIK 26 sugestii tematów kontroli, z których sześć było już realizowanych z własnej inicjatywy przez NIK w 2022 r., a kolejnych sześć pokrywało się z tematyką rokrocznie przeprowadzanych kontroli wykonania budżetu państwa lub kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej. NIK przyjęła do realizacji dwa tematy kontroli, tj. *Realizacja zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą (P/23/006)* oraz *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19 (P/23/009)*. Pozostałe sugestie tematów kontroli są przedmiotem dalszych analiz NIK i mogą zostać zrealizowane jako kontrole doraźne.

Na wniosek NIK do *Planu pracy NIK na 2023 rok* Prezes Rady Ministrów zgłosił sześć sugestii tematów kontroli, z czego do planu pracy przyjęte zostały trzy tematy, tj.: *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna (P/23/007)*, *Wykluczenie komunikacyjne w transporcie kolejowym (P/23/016)* oraz *Dostępność do opieki stomatologicznej finansowanej ze środków publicznych (P/23/043)*.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił do *Planu pracy NIK na 2023 rok* 18 sugestii tematów kontroli – NIK przyjęła do realizacji temat kontroli pt. *Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych (P/23/089)*.

Usytuowanie NIK wśród konstytucyjnych organów państwa jako naczelnego organu kontroli państwowej daje jej szczególne uprawnienia wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji. Organy te, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z NIK i są zobowiązane do<sup>13</sup>:

- 1) udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy,
- 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK,
- 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK.

NIK w 2022 r. zleciła innym organom kontroli, rewizji i inspekcji lub też przeprowadziła wspólnie z tymi organami 164 kontrole. 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 – Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy, Regionalną Izbą Obrachunkową w Krakowie, Regionalną Izbą Obrachunkową w Opolu, Małopolskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ w Krakowie, Okręgowym Inspektoratem Pracy w Krakowie, Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Krakowie, Wojewódzkim Urzędem Statystycznym w Krakowie, Powiatowym Inspektorem Weterynarii w Prudniku.

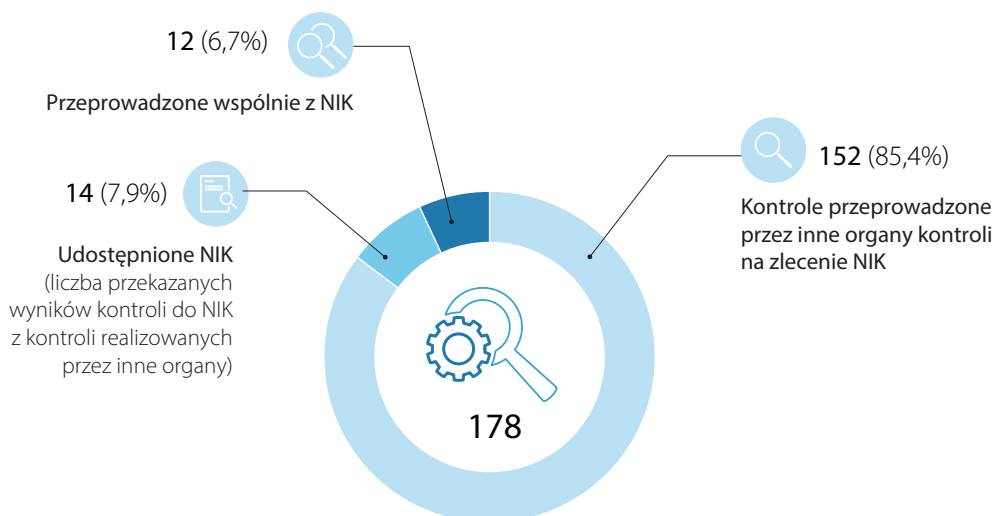
Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw.

Szczególnie istotna dla działalności NIK jest możliwość zlecania kontroli doraźnych organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki i ta forma współpracy dominowała w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli współpracuje również z organami kontroli, rewizji i inspekcji niebędącymi w strukturze administracji rządowej czy samorządowej, na podstawie zawieranych porozumień. Współpracę tę NIK postrzega jako istotny element wspomagania realizacji zadań kontrolnych, zwłaszcza w obszarze badań specjalistycznych. Dla NIK priorytetem w tym obszarze jest wzmocnienie czynnika eksperckiego w kontroli poprzez szersze wykorzystanie możliwości, które daje ustawa o NIK.

<sup>13</sup> Art. 12 ustawy o NIK.

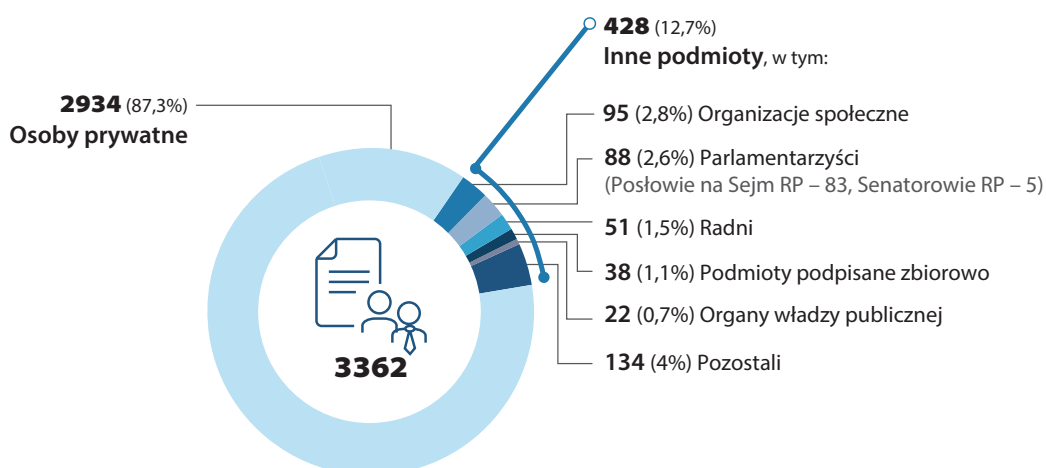
## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

**Infografika nr 10.** Zakres współpracy NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w 2022 r.

## Wnioski o przeprowadzenie kontroli

Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji. Zasady ich rozpatrywania regulują akty prawne rangi ustawowej<sup>14</sup> oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>15</sup>, a także przepisy zarządzenia nr 53/2014 Prezesa NIK<sup>16</sup>. Do NIK kierowane są również wnioski o przeprowadzenie kontroli.

W 2022 r. do NIK przesłano 5594 skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli, które złożyły się na 3362 nowo utworzone sprawy oraz dotyczyły 313 spraw zgłoszonych w latach wcześniejszych. Wnioskodawcami spraw zainicjowanych w 2022 r. w większości były osoby prywatne (87,3%)<sup>17</sup>. Jak co roku wnioski wpłynęły także m.in. od organizacji społecznych oraz parlamentarzystów i radnych.

**Infografika nr 11.** Autorzy spraw zainicjowanych w 2022 r.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

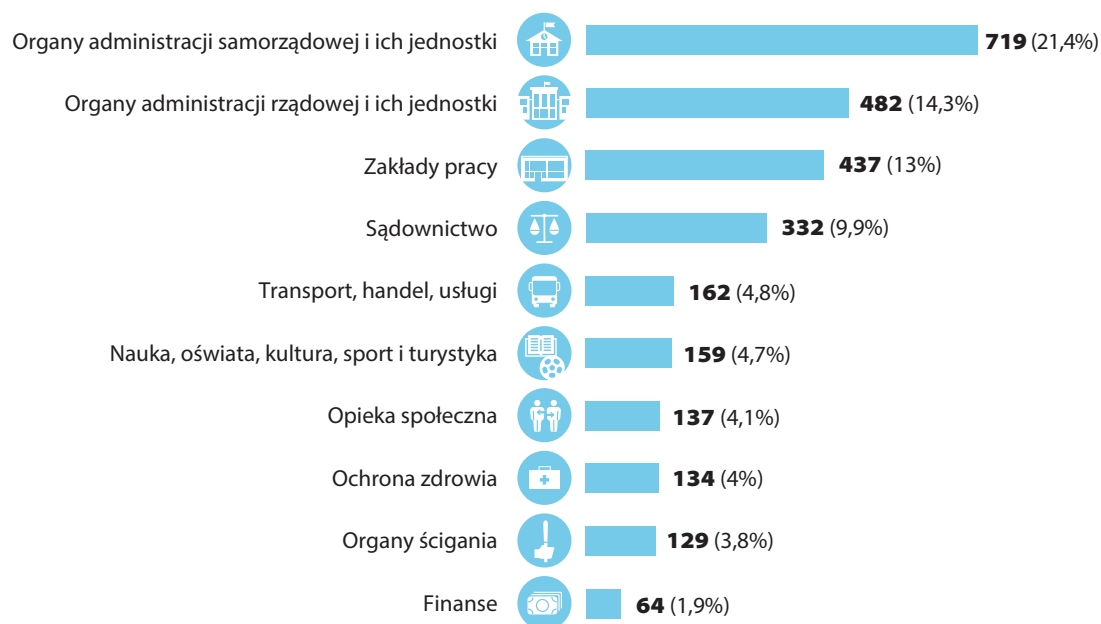
<sup>15</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

<sup>16</sup> Zarządzenie 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.

<sup>17</sup> Wśród spraw zainicjowanych przez osoby prywatne – 72,5% stanowiła korespondencja imienna, zaś 14,8% korespondencja anonimowa (w odniesieniu do ogółu wniosków).

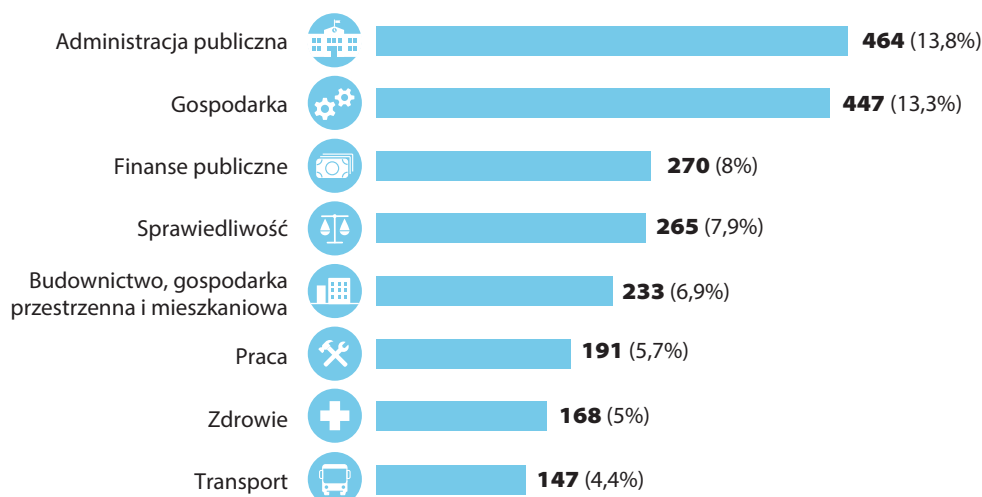
Autorzy spraw zainicjowanych najczęściej wskazywali na potencjalne nieprawidłowości w działalności organów administracji rządowej (głównie ministerstw) i samorządowej (urzędów gmin, urzędów miast). Z kolei znaczny odsetek spraw związanych z innymi podmiotami przedstawiał kwestie dotyczące zatrudnienia w spółkach Skarbu Państwa, innych spółkach prawa handlowego, a także w przedsiębiorstwach prowadzonych przez prywatnych przedsiębiorców, jak również jednostkach podległych samorządom i w spółkach komunalnych.

**Infografika nr 12.** Wybrane podmioty, w stosunku do działalności których autorzy spraw najczęściej wnosili pisma o przeprowadzenie kontroli



Wnioski o przeprowadzenie kontroli dotyczyły niemal wszystkich sfer funkcjonowania państwa: od budżetu państwa i administracji publicznej, poprzez gospodarkę, finanse publiczne i sprawiedliwość, aż po obszary budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Autorzy korespondencji najczęściej poruszali kwestie związane z obszarami administracji publicznej oraz gospodarki. W 2022 r. przekazano do NIK także niemałą grupę materiałów minimalnie tylko powiązanych z kompetencjami NIK lub wręcz wykraczających poza obszar jej ustawowych uprawnień kontrolnych (np. sprawy z obszaru sądownictwa, dotyczące treści wyroków sądów lub pracy komorników).

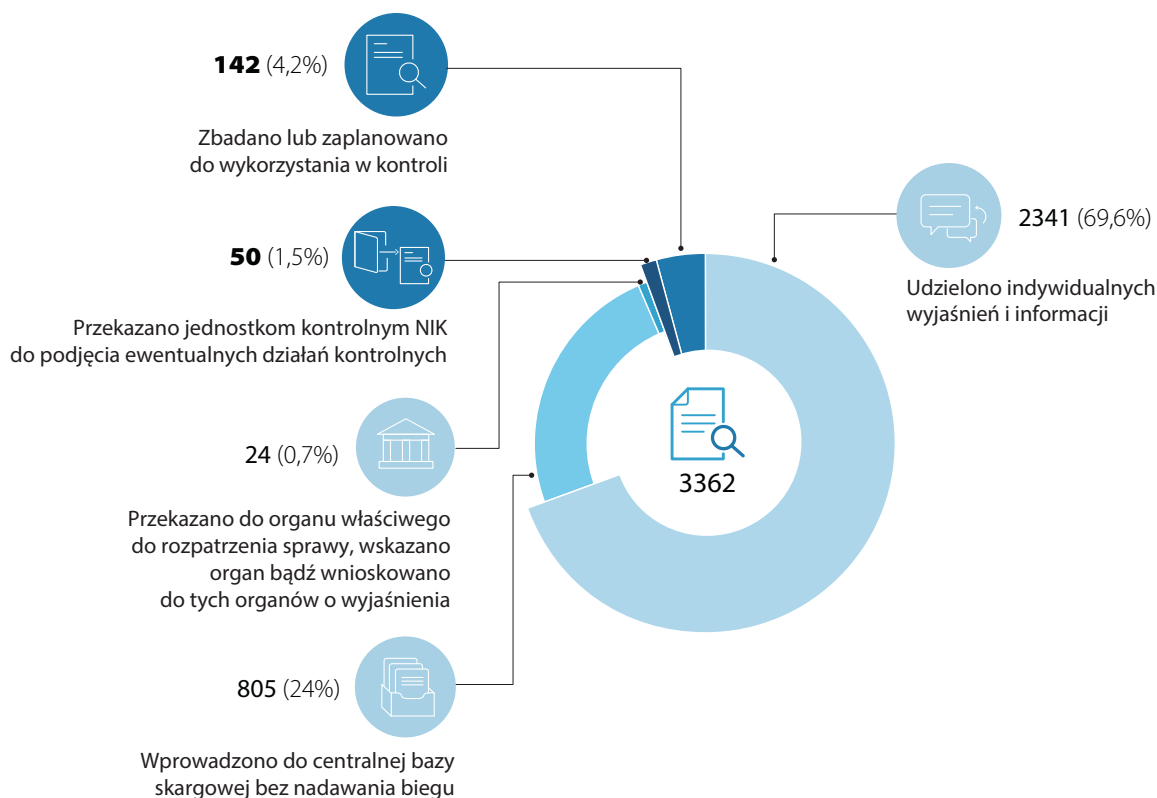
**Infografika nr 13.** Przedmiot spraw nadesłanych do NIK w 2022 r. według głównych obszarów problemowych



## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Wszystkie płynące od obywateli sygnały o nieprawidłowościach są przez NIK traktowane jako ważny element współdziałania z interesariuszami i gromadzenia wiedzy o występujących problemach. Każda skarga, wniosek bądź wniosek o przeprowadzenie kontroli są poddawane w NIK dokładnej analizie, ze szczególnym uwzględnieniem ustawowych kompetencji kontrolnych NIK. Analiza stanowi podstawę wyboru dalszego sposobu procedowania spraw, w tym ich ewentualnego wykorzystania w pracach analitycznych lub kontrolnych NIK.

**Infografika nr 14.** Sposoby rozpatrywania spraw zainicjowanych w 2022 r.



Sam proces analizy dotyczącej możliwości zbadania sprawy w ramach kontroli jest kilkuetapowy. Pierwszy etap odbywa się podczas bieżącego rozpatrywania korespondencji, drugi i dalsze związane są z planowaniem pracy NIK na kolejny rok oraz przygotowywaniem kontroli doraźnych.

Warto też zaznaczyć, iż wśród przekazywanych do NIK materiałów zdarzają się serie – kilkunastu lub kilkudziesięciu – skarg czy wniosków o przeprowadzenie kontroli (niekoniecznie składanych zbiorowo, częściej niezależnie od siebie) związanych z bieżącymi wydarzeniami. Tego typu korespondencja także przechodzi wszystkie wskazane etapy. W 2022 r. tak było np. w przypadku korespondencji dotyczącej katastrofy ekologicznej na Odrze, a także w przypadkach wniosków o zbadanie prawidłowości procesu negocjacji zmian warunków i ostatecznego kształtu połączenia PKN Orlen S.A. i Lotos S.A. wraz ze sprzedażą dotychczasowych składników majątkowych obu spółek oraz kwestii powiązanych z fuzją PKN Orlen S.A. z PGNiG S.A. W udzielanych odpowiedziach NIK wskazywała, iż przedstawiane obszary już wcześniej zostały wytypowane do działań kontrolnych i pojawiły się także wśród tematów Planu pracy NIK – co podkreśla trafność i rzetelność oraz skuteczność prowadzonych przez NIK analiz obszarów ryzyk.

Kontrole prowadzone przez NIK w coraz większym stopniu uwzględniają sygnały kierowane przez obywateli jako bezpośrednio wskazujące na ich problemy. To pozwala NIK na reagowanie na nieprawidłowości w dziedzinach, miejscach czy jednostkach, o których w inny sposób nie mogłaby się dowiedzieć. Zarazem wzmacnia

to postrzeganie NIK jako instytucji działającej w interesie państwa i obywateli. Wykorzystanie materiału skargowo-wnioskowego w kontrolach NIK jest też jedną z bezpośrednich form reakcji instytucji na kierowane przez społeczeństwo sygnały i przekazywane informacje. Jako naczelny organ kontroli państwowej NIK nie rozwiązuje spraw ani problemów indywidualnych. Te jednak mogą stać się inspiracją do podjęcia szerszej, systemowej kontroli obszaru opisanego w korespondencji.

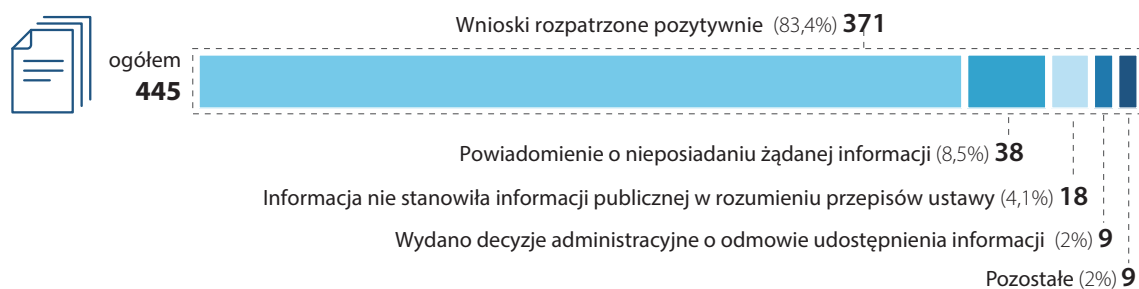
### Udostępnianie informacji

Prawo obywateli do uzyskiwania posiadanych przez NIK informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP, przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>18</sup> oraz ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego<sup>19</sup>. 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. 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 (BIP).

NIK jest świadoma wagi efektywnego informowania społeczeństwa i mediów o wynikach przeprowadzanych kontroli. W Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024 zapisane zostały zadania związane z zapewnieniem wiarygodnej informacji o stanie i kierunkach rozwoju państwa.

Informacje udostępniane są na wniosek zainteresowanych osób. 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 NIK. W 2022 r. wpłynęło do NIK 445 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a 371 zostało załatwionych pozytywnie (83,4%).

#### Infografika nr 15. Sposób załatwienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2022 r.



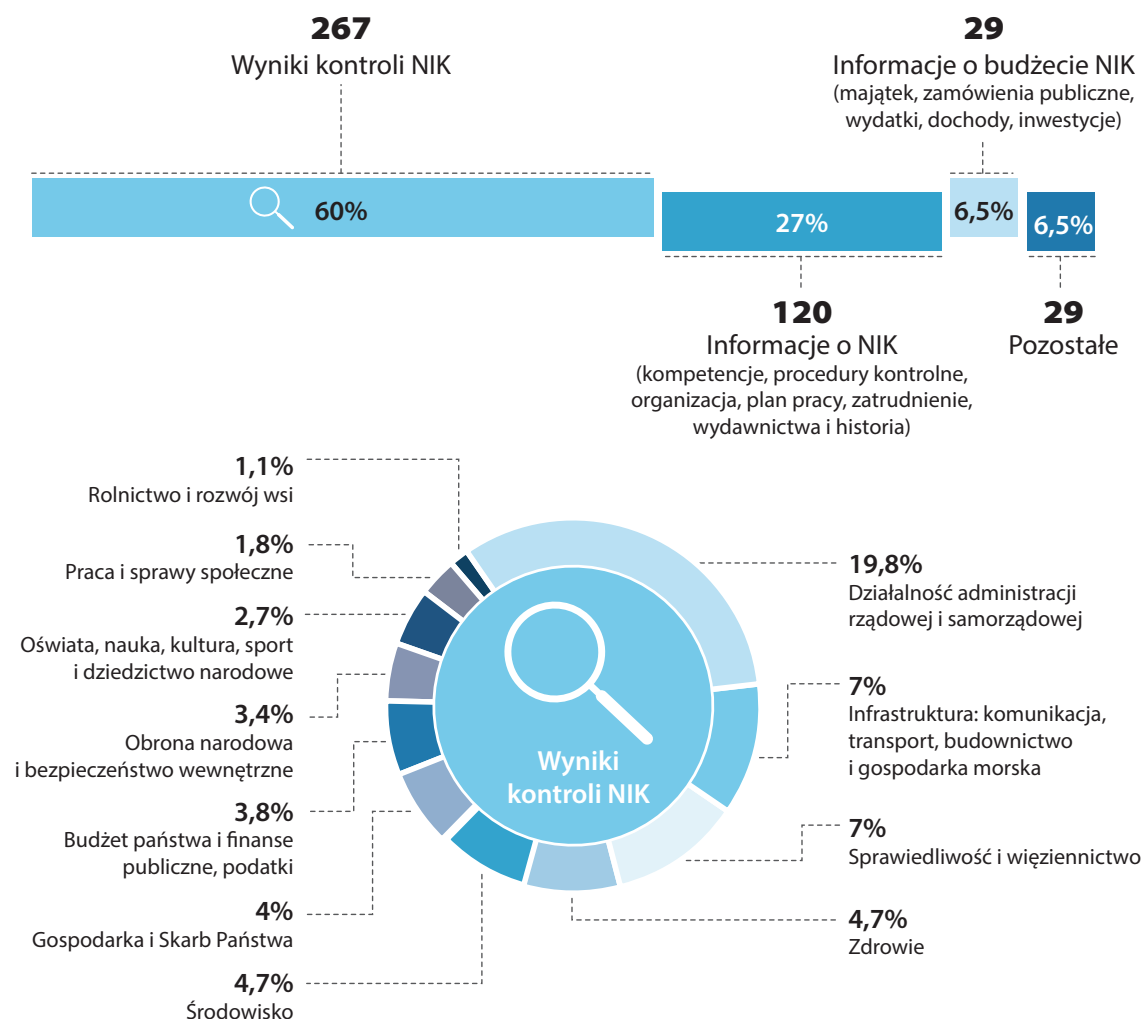
Największe zainteresowanie wśród obywateli wzbudzały wyniki przeprowadzanych przez NIK kontroli, w tym m.in. dotyczące działalności administracji rządowej i samorządowej, infrastruktury, sprawiedliwości czy zdrowia (łącznie 267 wniosków, tj. 60%), sprawy dotyczące organizacji i funkcjonowania NIK, tj. zakresu zadań, procedur kontrolnych, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników NIK, wydawnictw i historii NIK (łącznie 120 wniosków, tj. 27%) oraz informacje dotyczące budżetu NIK, w tym m.in. majątku, zamówień publicznych, wydatków, dochodów i inwestycji (29 wniosków, tj. 6,5%).

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1641.

## I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

**Infografika nr 16.** Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2022 r.



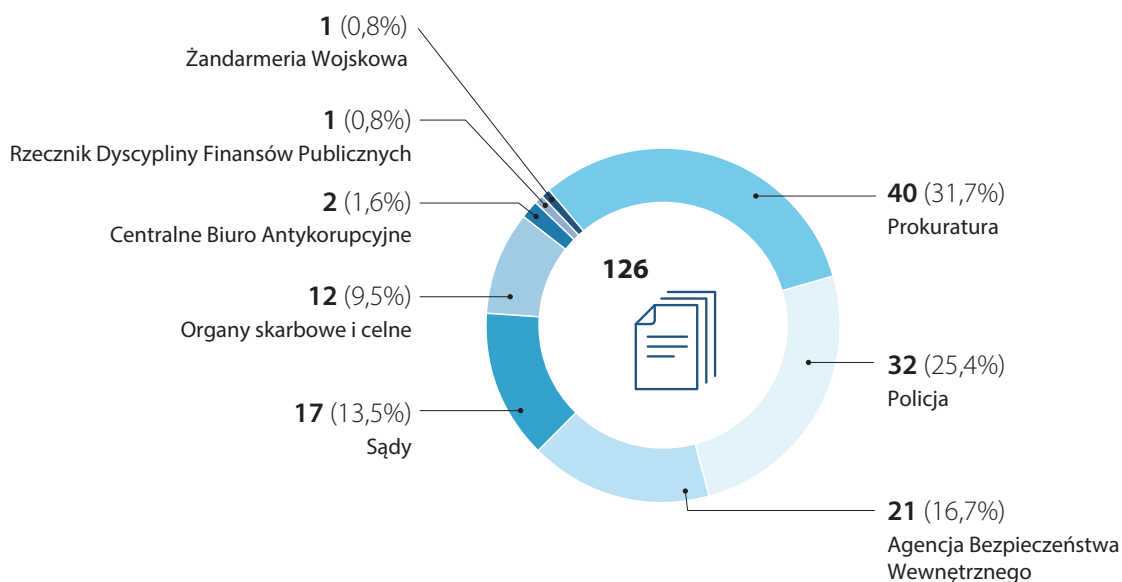
W 2022 r. pracownicy NIK byli 104 razy wzywani przez organy ścigania oraz sądy w charakterze świadków na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, a także w sprawach dotyczących funkcjonowania NIK. Organami wzywającymi pracowników NIK do stawienia się w charakterze świadka były: prokuratura (44 wezwania – 42,3%), Policja (39 wezwań – 37,5%), sądy (12 wezwań – 11,5%), Centralne Biuro Antykorupcyjne (4 wezwania – 3,8%), organy skarbowe i celne (3 wezwania – 2,9%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (1 wezwanie – 1,0%) oraz Senacka Komisja Nadzwyczajna (1 wezwanie – 1,0%).

W 2022 r. załatwiono łącznie 126 wniosków od organów, których prawo do uzyskiwania informacji wynika z przepisów innych ustaw, w szczególności: ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>20</sup>, ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>21</sup>, ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1900, tj.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 557, ze zm.

**Infografika nr 17.** Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej od organów wykonujących zadania publiczne

### Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Wydawany przez NIK od 67 lat dwumiesięcznik „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 jego łamach artykuły<sup>23</sup>.

Czasopismo skupia się na tematyce szeroko rozumianej kontroli, audytu i 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 numery specjalne, mające przybliżyć konkretne zagadnienia. Pod koniec 2022 r. został opublikowany 407. numer czasopisma.

Radę naukową pisma tworzą profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego; NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa. Zasiadają w niej także członkowie zagraniczni z Czech, Belgii, Francji, Hiszpanii, Japonii, Niemiec i Włoch, specjalizujący 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.

W 2022 r. ukazało się sześć numerów „Kontroli Państwowej”, które łącznie liczyły 925 stron i zawierały 64 artykuły. Wszystkie teksty zostały streszczone w języku angielskim, a wybrane artykuły przedstawione w całości w tym języku.

Czasopismo można odnaleźć w naukowych bazach danych: Bibliotece Nauki, European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), Index Copernicus Journal Master List (ICI JML) oraz Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych (CEJSH).

„Kontrola Państwowa” jest rozpowszechniana w Polsce i za granicą. Wszystkie wydania pisma są dostępne na stronie internetowej NIK.

<sup>23</sup> Wykaz ogłoszono na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.)



## ROZDZIAŁ II

# DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY



Realizacja kontroli NIK



Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK



Rezultaty i efekty kontroli NIK

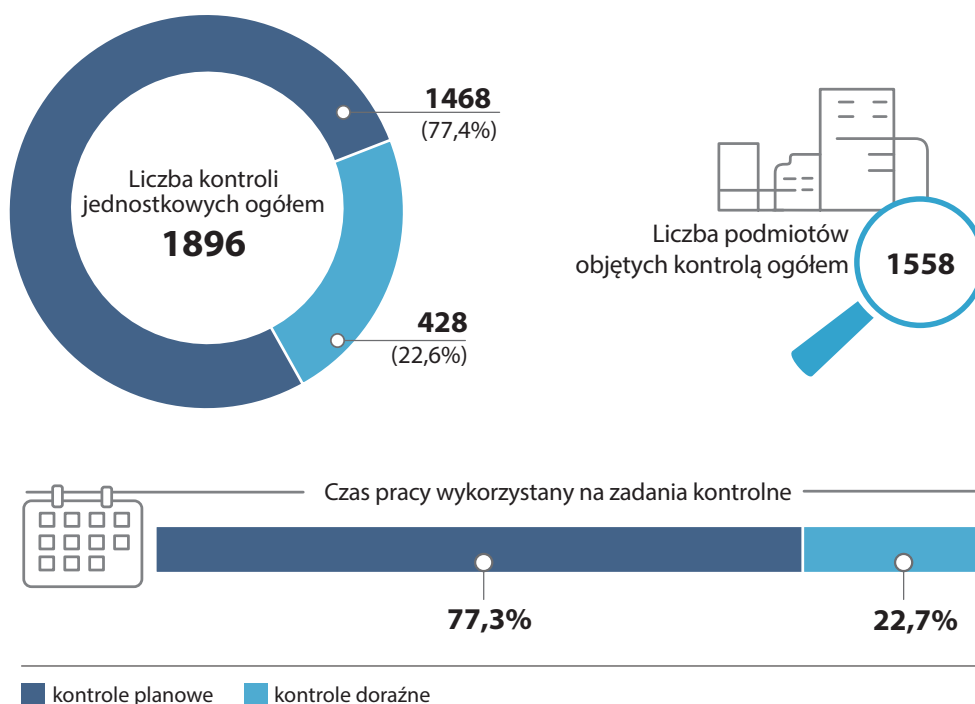
## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

### 1. Realizacja kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli realizuje swoje zadania na podstawie planu pracy uchwalanego przez Kolegium NIK i przedkładanego Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

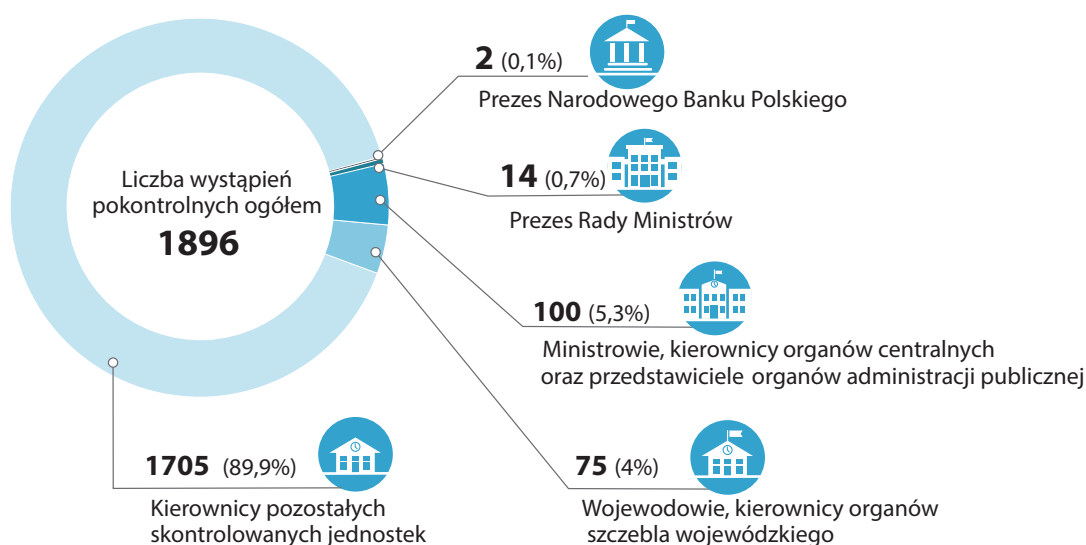
W 2022 r., w ramach 180 tematów kontroli, w tym 74 tematów kontroli planowych, NIK przeprowadziła 1896 kontroli jednostkowych w 1558 podmiotach.

**Infografika nr 18.** Realizacja kontroli w 2022 r.



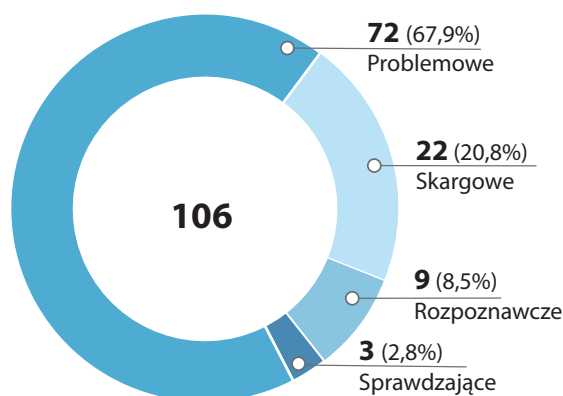
W następstwie prowadzonych w 2022 r. kontroli opracowano 1896 wystąpień pokontrolnych. Adresatami wystąpień pokontrolnych są kierownicy kontrolowanych jednostek, zgodnie z zasadą podmiotowości. Wystąpienie pokontrolne zawiera zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, 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 19. Adresaci wystąpień pokontrolnych w 2022 r.



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.

Infografika nr 20. Realizacja kontroli doraźnych w 2022 r. (według rodzajów kontroli)



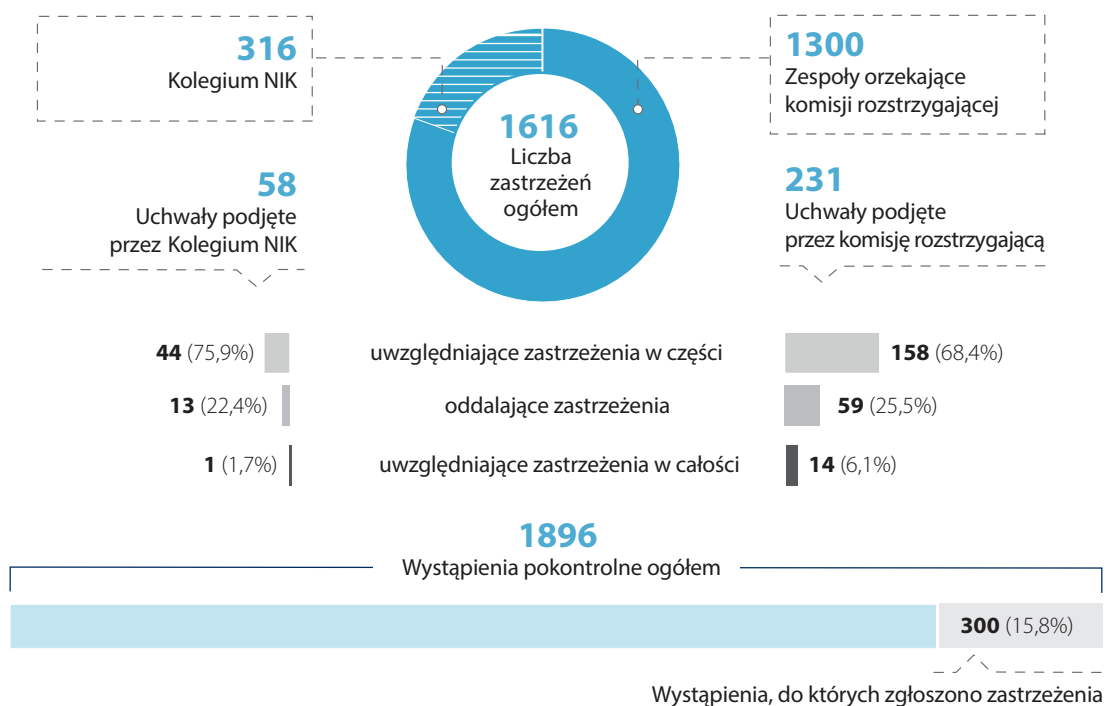
### Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

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.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W 2022 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili 1616 zastrzeżeń do 300 wystąpień pokontrolnych. Kolegium NIK rozpatrzyło 316 zastrzeżeń i podjęło uchwały w 58 sprawach, natomiast zespoły orzekające komisji rozstrzygającej rozpatrzyły 1300 zastrzeżeń i podjęły 231 uchwał<sup>24</sup>.

**Infografika nr 21.** Wyniki rozpatrywania zastrzeżeń przez Kolegium NIK i komisję rozstrzygającą w 2022 r.



### Informacje o wynikach kontroli

Oprócz funkcji kontrolnej 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.

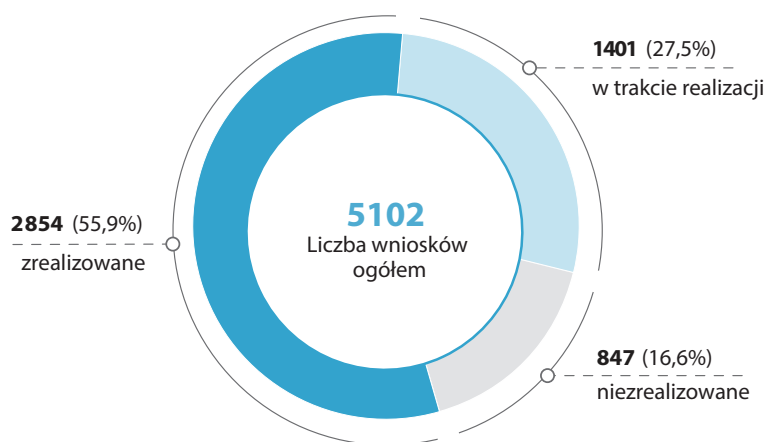
W 2022 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP łącznie 175 informacji o wynikach kontroli, w tym informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa.

### Realizacja wniosków pokontrolnych

Na podstawie wyników kontroli NIK sformułowała 5102 wnioski pokontrolne, które wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości oraz poprawy 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 powiadamia o uwagach, ocenach i wnioskach także kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwe organy państwowe, lub samorządowe.

<sup>24</sup> W 28 sprawach uchwały nie zostały jeszcze podjęte, w ośmiu sprawach zastrzeżenia nie zostały rozpatrzone (w pięciu sprawach zostało wydane postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń, w trzech sprawach okazało się, że nie są to zastrzeżenia).

**Infografika nr 22.** Stan realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w 2022 r. (według danych na dzień 24 kwietnia 2023 r.)<sup>25</sup>



### Działania w obszarze metodyki kontroli

Działania dotyczące metodyki kontroli w 2022 r. wiązały się z wdrażaniem Strategii NIK na lata 2021–2024. Szczególnie intensywne prowadzone były prace związane z przygotowaniem rozwiązań służących digitalizacji procesu kontrolnego, zwiększeniu znaczenia analizy ryzyka w doborze zagadnień do kontroli, wykorzystaniu narzędzi informatycznych i podejściu projektowemu w kontroli, które mają pomóc w uelastycznieniu pracy i zwiększeniu dynamiki postępowania kontrolnego.

Ponadto zapewniono stałe wsparcie jednostek kontrolnych w:

- wykorzystaniu wewnętrznych i zewnętrznych zasobów informacyjnych w kontroli,
- przygotowaniu i realizacji kontroli oraz opracowywaniu ich wyników,
- ustalaniu finansowych rezultatów kontroli.

NIK prowadziła prace metodyczne prowadzące do poszerzenia możliwości uzyskiwania danych z różnych baz danych, w tym z systemów finansowo-księgowych kontrolowanych jednostek z wykorzystaniem standardu jednolitego pliku kontrolnego (JPK\_KR). Ponadto w 2022 r. NIK uzyskała dostęp do Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

## 2. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli, jako instytucja stojąca na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, ma na celu pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, poprzez wskazywanie zagrożeń i nieprawidłowości celem ich usunięcia oraz uniknięcia w przyszłości. Przyjmując tematy kontroli do *Planu pracy NIK na 2022 rok*, NIK zwróciła uwagę na takie obszary aktywności państwa, które w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych mają kluczowe znaczenie dla jego efektywnego funkcjonowania i jakości życia obywateli. NIK skupiła się na kwestiach związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem obywateli i państwa, jego rozwojem gospodarczym, a także odpowiedzialnością za środowisko. NIK przeprowadziła kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej jednostek objętych badaniem. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej jest podstawą do wyrażenia opinii w przedmiocie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Przeprowadzając kontrole, NIK dostarczyła w 2022 r. Sejmowi oraz obywatelom wiedzy o stanie

<sup>25</sup> Zgodnie z korektą wykonania budżetu NIK w układzie zadaniowym na 2022 r. przekazaną do Ministerstwa Finansów.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

państwa i finansów publicznych, jak też informowała o funkcjonowaniu organów państwa oraz gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi. NIK realizując ustawowy obowiązek, przeprowadziła w 2022 r. badanie rocznego sprawozdania finansowego Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego.

Przeprowadzone w 2022 r. kontrole<sup>26</sup> wpisują się w określone w *Strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024* priorytety działalności kontrolnej.



Wyniki kontroli, zarówno planowych<sup>27</sup>, jak i wybranych kontroli doraźnych<sup>28</sup>, zostały zaprezentowane według działów administracji rządowej<sup>29</sup>.

### 2.1. Budżet. Aktywa państwowe. Finanse publiczne

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<sup>30</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu, a ustawa budżetowa przestaje być podstawowym aktem zarządzania finansami państwa.

<sup>26</sup> 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>.

<sup>27</sup> W *Sprawozdaniu* opisano wyniki kontroli planowych zakończonych informacją o wynikach kontroli, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2023 r. Kontrole planowe przeprowadzone w 2022 r. zostały ujęte w załączniku nr 2 *Sprawozdania*.

<sup>28</sup> W *Sprawozdaniu* uwzględniono wyniki wybranych kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w 2022 r. lub informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2023 r. Wszystkie Kontrole doraźne przeprowadzone w 2022 r. zostały ujęte w załączniku nr 3 *Sprawozdania*.

<sup>29</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2021 r. poz.1893 t.j.).

<sup>30</sup> Kontrole wykonania budżetu państwa i wykonania założeń polityki pieniężnej stanowią odrębne dokumenty, w których są prezentowane w Sejmie RP wyniki kontroli niezależnie od niniejszego *Sprawozdania*.

Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022. Jednak ustawa ta nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. W 2022 r. w dalszym ciągu w szerokim zakresie stosowano różnorodne rozwiązania, które zaburzały przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa, a istotna część zadań państwa była finansowana ze środków ujętych nie tylko poza budżetem państwa czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. Na koniec 2022 r. wystąpiła rekordowa różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii unijnej a ustalonym według zasad krajowych, wynosząca 302,6 mld zł. Różnica ta była głównie wynikiem ujmowania w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wyrażaną od dwóch lat opinię o zasadności przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych i wnioskuje do Rady Ministrów o podjęcie prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków stanowiących wydatki na zadania państwa poza ustawą budżetową, w tym w formie skarbowych papierów wartościowych oraz przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Konieczne jest, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Dzięki temu wynik tego budżetu przekładałby się na zmianę wartości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa. Ponadto w wielkości państwowego długu publicznego ujmowane byłyby wszystkie znaczące zobowiązania jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pozwalałoby to dokonać rzetelnej oceny stopnia zadłużenia państwa w oparciu o tę wielkość, a jednocześnie skutkowałoby brakiem istotnych różnic pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Sytuacja, w której wielkości te znacząco się od siebie różnią, świadczy o tym, że jedna z nich, a dokładnie wielkość państwowego długu publicznego jest myląca, co wskazuje na jej nieprzydatność w dokonywaniu ocen<sup>31</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli za celowe uznała sprawdzenie, **czy wydatki majątkowe jednostek budżetowych były realizowane w sposób gospodarny i służyły realizacji przypisanych im zadań**<sup>32</sup>. W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych obszarach, tj. planowaniu i realizacji wydatków majątkowych, ich ewidencji oraz zarządzaniu posiadanym majątkiem. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła proces planowania i wykonania planu wydatków majątkowych w latach 2019–2020 przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości (w zakresie części 37 – *Sprawiedliwość*). Zastrzeżeń NIK nie wzbudził natomiast proces planowania wydatków majątkowych w urzędach wojewódzkich.

W ocenie NIK wydatkowanie środków na inwestycje i zakupy inwestycyjne przez urzędy wojewódzkie, co do zasady dokonywane było w sposób celowy i efektywny. W Ministerstwie Finansów natomiast zakwestionowano zasadność poniesienia wydatków na łączną kwotę 5,1 mln zł, a w Ministerstwie Sprawiedliwości wydatki w łącznej kwocie 0,5 mln zł uznano za zbędne w momencie ich dokonywania. Dodatkowo NIK zwróciła uwagę, że stosowany w Ministerstwie Sprawiedliwości system planowania i dokonywania zakupów na rzecz sądownictwa powszechnego jest nieprawidłowy i negatywnie wpływa na zarządzanie majątkiem Ministerstwa. W związku z tym konieczna jest jego modyfikacja w taki sposób, by przestrzegana była zasada zachowania przejrzystości finansów publicznych, a składniki majątku były właściwie zarządzane, kontrolowane i chronione.

<sup>31</sup> Kontrole Wykonania budżetu państwa w 2022 roku P/23/001/KBF i Wykonania założeń polityki pieniężnej w 2022 roku P/23/002/KBF zostały uwzględnione w *Sprawozdaniu*, ponieważ ich ustalenia odnoszą się do kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.

<sup>32</sup> Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe (P/21/009/KBF).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zarządzania posiadanym majątkiem, przy czym najlichniesze nieprawidłowości dotyczyły gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku. Ich skala i rodzaj były dość zróżnicowane, poczynając od błędów formalnych do naruszenia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa. W Ministerstwie Finansów zidentyfikowano ponadto istotne i liczne nieprawidłowości w sposobie prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Zastrzeżenia dotyczyły zarówno funkcjonalności systemu wykorzystywanego do prowadzenia ww. ewidencji, jak i kompletności samej ewidencji.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała również problemy związane z prawidłową klasyfikacją nabytych programów czy licencji przez ministerstwa oraz jednostki podległe, skutkujące różnicami w ewidencji nie tylko między jednostkami, ale także w ramach jednostek. Z tego względu wskazała Ministrowi Finansów na potrzebę podjęcia działań zapewniających jednolitość ewidencji wartości niematerialnych i prawnych w szerszym zakresie niż dotychczas wydany Krajowy Standard Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”.

Wyniki kontroli wskazały ponadto, że istniejący system pozyskiwania informacji na temat zbędnego majątku jednostek budżetowych, który mógłby być wykorzystywany z pożytkiem dla społeczeństwa przez organizacje prowadzące m.in. działalność charytatywną, opiekuńczą, jest nieefektywny. W związku z tym NIK zawnioskowała do Rady Ministrów o podjęcie działań w celu stworzenia jednej strony Biuletynu Informacji Publicznej, na której jednostki sektora finansów publicznych będą zamieszczały ogłoszenia o posiadaniu zbędnego, lecz sprawnego technicznie majątku ruchomego.

NIK skontrolowała zakup przez **Polski Fundusz Rozwoju S.A. (PFR) akcji Polskich Kolei Linowych S.A. (PKL S.A.)**<sup>33</sup>. Głównym celem było zbadanie, czy zakup ten był uzasadniony ekonomicznie i przeprowadzony w sposób gospodarny i rzetelny, a funkcjonowanie i zarządzanie PKL S.A. po zrealizowaniu transakcji było efektywne i prowadziło do osiągnięcia założonych celów.

NIK oceniła pozytywnie przygotowanie i realizację transakcji pośredniego nabycia akcji PKL S.A. Decyzja o inwestycji została podjęta przez PFR S.A. jako zarządzającego częścią portfela inwestycyjnego FIHK FIZAN<sup>34</sup>, na podstawie analiz, których wyniki wskazywały na zasadność i opłacalność jej realizacji oraz zgodnie z założeniami strategii inwestycyjnej Funduszu. Wprowadzie cena zakupu była prawie dwukrotnie wyższa od ceny, za jaką pięć lat wcześniej PKP S.A. sprzedała PKL S.A. zagranicznemu inwestorowi, ale w tym czasie wartość spółki i jej majątku wzrosła o ponad 100%. Środki Funduszu przeznaczone na prace związane z przygotowaniem transakcji wydatkowane zgodnie z przyjętymi zasadami, a koszty transakcyjne poniesiono w limitach wynikających z przyjętego budżetu.

NIK oceniła również pozytywnie funkcjonowanie i zarządzanie PKL S.A. w obszarach opracowania i realizacji planów finansowych oraz inwestycyjnych, gospodarowania majątkiem spółki, a także sprawowania nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek zależnych. Plany finansowe spółki odpowiadały kierunkom rozwoju określonym w jej dokumentach strategicznych oraz były wykonywane przez spółkę w adekwatnym stopniu. Zadania inwestycyjne były poprzedzane analizą opłacalności i realizowane zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi i przepisami prawa. Czynności PKL S.A. w ramach nadzoru właścicielskiego nad spółkami zależnymi były podejmowane w sposób prawidłowy. Efekty działalności tych spółek były monitorowane przez PKL S.A. jako podmiot dominujący grupy kapitałowej.

Jako prawidłowe oceniono rozporządzanie środkami finansowymi przez PKL S.A.. Spółka podejmowała działania zapewniające płynność finansową, a w okresie występowania ograniczeń wynikających z epidemii optymalizowała koszty prowadzenia działalności. W sposób gospodarny zlecano wykonywanie usług obcych, z wyjątkiem stwierdzonego jednego przypadku poniesienia wydatku w wysokości 250 tys. zł, który nie skutkowało dla PKL S.A. wymiernymi efektami.

<sup>33</sup> Zakup i funkcjonowanie Polskich Kolei Linowych S.A. (P/22/065/LKR).

<sup>34</sup> Fundusz Inwestycji Infrastrukturalnych – Kapitałowy Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych.

Już po transakcji PKL S.A. stała się częścią grupy kapitałowej, której wartość inwestycyjna wzrosła o 35,6% w ciągu 3 lat od realizacji transakcji. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że całościowa ocena efektów zakupu PKL S.A. będzie możliwa dopiero po zakończeniu założonego okresu zwrotu dla tej inwestycji, tj. po upływie 7 lat od przeprowadzenia transakcji (czyli najwcześniej na koniec 2025 r.).

Jednym z obszarów działalności gospodarczej obciążonym wysokim ryzykiem niezgłaszania jej do opodatkowania lub zaniżania uzyskiwanych obrotów/przychodów jest dynamicznie rozwijający się handel elektroniczny. Negatywne skutki tej szarej strefy gospodarczej są szczególnie dotkliwe dla budżetu państwa, który nie uzyskuje części należnych mu podatków i danin. W świetle powyższego NIK poddała ocenie **działania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie**<sup>35</sup>.

Kontrola wykazała, że realizowane przez jednostki KAS działania wobec podmiotów dokonujących transakcji handlowych za pośrednictwem Internetu nie były adekwatne do skali i zakresu aktywności przedsiębiorców w tym obszarze. NIK zwróciła uwagę na fakt, że pomimo funkcjonowania w strukturze KAS rozwiązań organizacyjnych nakierowanych na usprawnienie procesu monitorowania środowiska elektronicznego oraz identyfikowania podmiotów działających w szarej strefie w tym obszarze, liczba podmiotów wytypowanych w okresie objętym kontrolą przez Ministerstwo Finansów oraz Cybercentrum<sup>36</sup> do dalszych analiz i czynności weryfikacyjnych przez podległe jednostki była relatywnie niewielka. Jak ustalono, skuteczność kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych w zakresie e-handlu, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli, była niższa niż skuteczność takich kontroli w zakresie podatków VAT, CIT i PIT ogółem.

W związku z ustaleniami kontroli sformułowano wnioski do Ministra Finansów o zmianę odpowiednich zarządzeń oraz wydanie innych regulacji wewnętrznych i wytycznych, wypracowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań umożliwiających zarówno wyodrębnienie podmiotów prowadzących e-handel o największym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, jak i pozwalających wszystkim naczelnikom urzędów skarbowych w takim samym zakresie na samodzielne typowanie do czynności weryfikacyjnych podmiotów będących w ich właściwości miejscowej działających w szarej strefie w e-handlu. Ponadto zawnioskowano o rozważenie wskazania e-handlu jako odrębnego obszaru ryzyka występowania nieprawidłowości podatkowych oraz wyznaczenie podległym jednostkom odpowiednich celów podejmowanych działań wobec podmiotów uchylających się od obowiązków podatkowych w e-handlu i mierników realizacji tych celów.

Jak wskazała Ministrowi Finansów NIK, wzmocnienia wymaga również nadzór nad sprawną i terminową realizacją przez podległe jednostki czynności prowadzonych wobec podmiotów dokonujących transakcji handlowych za pośrednictwem Internetu, podejrzanych o działanie w szarej strefie.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała jedną z najważniejszych zmian dotyczących procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej, polegającą na zastąpieniu tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym i wprowadzeniu obowiązku **przekazywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej**<sup>37</sup>. W ocenie NIK wprowadzenie powyższej zmiany nie przyczyniło się w pełni do uproszczenia i usprawnienia procedur egzekucji administracyjnej, co przede wszystkim wynikało z nieprawidłowości związanych z przygotowaniem i wdrożeniem elektronicznych tytułów wykonawczych oraz uruchomieniem systemu teleinformatycznego do ich przesyłania. System teleinformatyczny zapewniający obsługę elektronicznego tytułu wykonawczego uruchomiony został ze znacznym opóźnieniem, wskutek czego wydłużono okres utrzymywania, w dobie elektronizacji, niecelowego i nieefektywnego rozwiązania generującego niepotrzebne koszty zarówno dla wierzyciela, jak i organu egzekucyjnego. Wpływ na przesunięcie terminu opracowania i wdrożenia Aplikacji eTW<sup>38</sup> miały przede wszystkim opóźnienia w przygotowaniu przez Ministerstwo

<sup>35</sup> Działania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie (P/22/006/KBF).

<sup>36</sup> Wydział Centrum Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej w Środowisku Elektronicznym Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

<sup>37</sup> Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (P/22/062/LKI).

<sup>38</sup> System teleinformatyczny przeznaczony do elektronicznego wytwarzania oraz przekazywania tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego, umożliwiający jego przyjęcie, weryfikację i obsługę w organie egzekucyjnym.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Finansów aktów wykonawczych, w tym rozporządzeń określających wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia. Uruchomienie Aplikacji eTW nie zostało przygotowane i przeprowadzone prawidłowo, co skutkowało spadkiem liczby wszczętych postępowań w kontrolowanych urzędach skarbowych.

W ocenie NIK struktura organizacyjna objętych kontrolą urzędów skarbowych (US) i urzędów jednostek samorządu terytorialnego (jst) umożliwia przygotowywanie, podpisywanie i wysyłanie dokumentów w postaci elektronicznej, a US dodatkowo obsługę wpływających elektronicznych tytułów wykonawczych. Zasadniczo prowadzone w US postępowania egzekucyjne z wykorzystaniem elektronicznych tytułów wykonawczych przebiegały zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ustalonymi procedurami. Dokumentacja spraw była rzetelnie weryfikowana oraz kompletna. Również wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych, jeżeli skontrolowane US występowały w charakterze wierzyciela, odbywało się w sposób prawidłowy. Mimo to we wszystkich objętych kontrolą urzędach jst stwierdzono nieuzasadnione znaczne opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych po doręczeniu upomnienia.

Wyniki kontroli wskazują ponadto na uzasadnione wątpliwości dotyczące zobowiązania pracowników skontrolowanych jednostek do wykorzystywania profilu zaufanego w celach służbowych, tj. do logowania w Aplikacji eTW.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK sformułowała do Ministra Finansów wniosek *de lege ferenda* mający na celu określenie terminu, w którym wierzyciel będzie zobowiązany do wystawienia tytułu wykonawczego i wysłania go do organu egzekucyjnego. Jednocześnie do Ministra Cyfryzacji o uregulowanie zasad wykorzystywania przez pracowników urzędów administracji publicznej profilu zaufanego w trakcie realizacji zadań służbowych, m.in. w celu uwierzytelniania w systemach teleinformatycznych lub stworzenie możliwości uwierzytelniania w tych systemach bez konieczności wykorzystywania profilu zaufanego, który ma charakter prywatny i jego założenie opiera się na zasadzie dobrowolności.

Ponadto NIK wniosła o podjęcie przez prezydentów miast, burmistrzów, wójtów, starostów działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczących opieszałości w wystawianiu tytułów wykonawczych.

Kontrola **prawidłowości sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe**<sup>39</sup> przeprowadzona w Ministerstwie Aktywów Państwowych (MAP) oraz w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ) wykazała istotne nieprawidłowości. NIK oceniła negatywnie prowadzenie przez MAP ksiąg rachunkowych za 2020 r. i sporządzone na ich podstawie sprawozdania finansowe za 2020 r. W MKiŚ pozytywnie oceniono prowadzenie ksiąg rachunkowych za 2020 r. i sporządzone na ich podstawie sprawozdania finansowe za 2020 r. przez dysponenta I stopnia, natomiast ze względu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości, NIK odstąpiła od oceny sprawozdania finansowego za 2020 r. sporządzonego przez dysponenta III stopnia, wskutek czego NIK nie oceniła też sprawozdania łącznego sporządzonego przez MKiŚ.

W wyniku przeprowadzenia kontroli **funkcjonowania wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze**<sup>40</sup> stwierdzono 54 nieprawidłowości. Najistotniejsze wystąpiły w Krajowym Instytucie Mediów (KIM). Polegały one między innymi na dokonaniu wyboru wykonawcy w trybie niekonkurencyjnym, z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych i zawarciu umowy o wartości (maksymalnej) 28 631 tys. zł brutto. Umowę tę zawarto ponadto bez wymaganej zgody organu założycielskiego, czym naruszono postanowienia ustawy o finansach publicznych. W związku z tą nieprawidłowością NIK skierowała do Prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o stwierdzeniu faktów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W jednostce tej stwierdzono również uzyskanie w sposób nie-

<sup>39</sup> Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe (I/21/002/KGP).

<sup>40</sup> Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze (I/22/001/KST).

uprawniony kwoty ponad 11 mln zł w związku z otrzymaniem obligacji Skarbu Państwa w wysokości odpowiadającej szacowanej wartości brutto zadań przewidzianych do sfinansowania środkami z obligacji, podczas gdy Instytutowi przysługiwało prawo odliczenia podatku VAT naliczonego od podatku należnego. W Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych stwierdzono, że Instytut nie wystawiał rachunków obciążeniowych tytułem sporządzania opinii na rzecz organów uprawnionych w postępowaniu cywilnym lub karnym, w konsekwencji czego nie oczekiwał i nie dochodził należności z tego tytułu. Stosowana zasada powodowała zniekształcenie struktury wydatków budżetu państwa, a tym samym wpływała na transparentność i przejrzystość finansów publicznych. W Instytucie nie wprowadzono także czytelnych i transparentnych procedur powierzenia zadań pracownikom pracującym w ramach zadaniowego czasu pracy, podczas gdy pracownicy ci byli zatrudnieni dodatkowo w pełnym wymiarze czasu pracy w innych jednostkach. U Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców poniesiono wydatki wyższe niż ujęto w planie finansowym w paragrafach klasyfikacji budżetowej dotyczących wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne. W związku z tą nieprawidłowością NIK skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o stwierdzeniu faktów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzone w Polskim Instytucie Ekonomicznym nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim spraw kadrowo-płacowych, w tym braku prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów na wolne stanowiska pracy. Najistotniejszą nieprawidłowością stwierdzoną u Rzecznika Finansowego było wynajęcie bez uzasadnienia dodatkowej powierzchni biurowej, co było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

Łącznie w pięciu skontrolowanych jednostkach sformułowano 26 wniosków pokontrolnych. U Rzecznika Finansowego sformułowano 10 wniosków; dotyczyły one wzmocnienia nadzoru nad działalnością pracowników i realizacją zadań oraz stosowaniem wewnętrznych procedur, opracowania i wdrożenia procedur naboru pracowników oraz innych kwestii organizacyjnych zapewniających rzetelność i skuteczność działań. W Krajowym Instytucie Mediów sformułowano osiem wniosków. Obejmowały one między innymi opracowanie i przyjęcie do stosowania docelowej struktury organizacyjnej Instytutu, opracowanie i wdrożenie systemu planowania i monitorowania realizowanych przez KIM zadań, szczególnie pod kątem realizacji zakresu rzeczowego i osiągniętych wyników finansowych oraz podjęcia działań we współpracy z organem założycielskim w celu uzgodnienia z Ministrem Finansów postępowania w związku z otrzymaniem przez Instytut obligacji o wartości przewyższającej o ponad 11 mln zł (tj. o kwotę podatku VAT) szacowaną wartość zadań mających podlegać finansowaniu ze środków pochodzących z obligacji. W Polskim Instytucie Ekonomicznym sformułowano trzy wnioski; dotyczyły one konieczności sprostowania informacji sprawozdawczych oraz sporządzania sprawozdań zgodnie z rekomendacjami i wytycznymi przekazanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, jak również wzmocnienia nadzoru dotyczącego realizowanych zadań. W Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi również sformułowano trzy wnioski pokontrolne. Jeden dotyczył opracowania procedur powierzenia zadań pracownikom wykonującym pracę w systemie zadaniowego czasu pracy, drugi wprowadzenia i stosowania zasad obciążania organów uprawnionych wynagrodzeniem za sporządzanie opinii oraz zasad ewidencji należności i przychodów z tego tytułu, a trzeci dotyczył wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych zapewniających przestrzeganie wewnętrznych procedur. U Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców sformułowano dwa wnioski pokontrolne, jeden dotyczący zapewnienia nadzoru nad prawidłową i terminową realizacją zadań, a drugi zapewnienia narzędzi analitycznych umożliwiających bieżące monitorowanie wykonania planu wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała zagadnienia związane z **finansowaniem zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego**<sup>41</sup> pod kątem oceny, czy i w jakim stopniu dostępne jest środki na zadania oświatowe, w szczególności środki przekazywane z budżetu państwa, zapewniają finansowanie potrzeb w tym zakresie. Z ustaleń NIK wynika, że w okresie objętym kontrolą wszystkie kontrolowane jednostki w pełni realizowały obowiązkowe zadania oświatowe, wywiązywały się z obowiązku prowadzenia szkół, przedszkoli i placówek oświatowych oraz stworzyły warunki do rozwoju dzieci i młodzieży poprzez organizowanie i finansowanie dodatkowych zadań oświatowych. W celu pełnej realizacji tych zadań, wszystkie kontrolowane

<sup>41</sup> Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (P/21/006/KAP).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

jst poza środkami otrzymanymi z budżetu państwa, które stanowiły średnio 65,2% poniesionych wydatków na zadania oświatowe, przeznaczyły środki własne, których udział w wydatkach oświatowych wyniósł 30,7% (średnio wskaźnik ten wyniósł w gminach 41,6%, a w powiatach 12,5%), a także pozyskiwały środki z innych źródeł (4,1% poniesionych wydatków). Kontrolowane jst w większości przypadków rzetelnie i zgodnie z przepisami gospodarowały środkami na zadania oświatowe. Badane dotacje z budżetu państwa wykorzystwały zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i ich przeznaczeniem.

Ponadto NIK pochyliła się nad kluczowymi problemami związanymi z realizacją zadań oświatowych, wskazanymi przez kierowników jednostek i zwróciła się z wnioskiem do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania o dokonanie kompleksowej analizy potrzeb jst, związanych z finansowaniem inwestycji oświatowych i rozważenie możliwości wsparcia organów prowadzących szkoły publiczne w zakresie wykonywania remontów jednostek oświatowych oraz zadań inwestycyjnych, pogłębioną analizę problemu zapewnienia kadry nauczycielskiej i wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zniwelowanie braku nauczycieli niektórych specjalności.

W wyniku kontroli **prawidłowości przyznawania i rozliczania dotacji oświatowych dla podmiotów prowadzących niepubliczne placówki oświatowe w województwie mazowieckim**<sup>42</sup> stwierdzono liczne nieprawidłowości w 60% badanych jednostek.

Istotne nieprawidłowości, w tym w wymiarze finansowym, stwierdzono w Gminie Konstancin-Jeziorna. Ustalono, że w gminie tej w latach 2019–2021 nieprawidłowo wyliczono stawki kwoty dotacji na ucznia, wskutek czego przekazano jednej z niepublicznych szkół dotację w kwocie zawyżonej łącznie o ponad 2173,9 tys. zł.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono też w Gminie Lesznowola. W latach 2019–2021 (do 30 września) gmina ta nie prowadziła ewidencji placówek oświatowych ze swojego terenu, mimo takiego obowiązku, określonego w art. 168 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. W ww. okresie Gmina Lesznowola udzieliła dotacji niepublicznej placówce oświatowej (przedszkolu) prowadzącej działalność i ujętej w ewidencji innej gminy (Piaseczno) w łącznej wysokości 4958,5 tys. zł. Ponadto nie wyegzekwowała od września 2020 r. od Gminy Piaseczno należności na pokrycie kosztów dotacji na dzieci z terenu Piaseczna uczęszczające do ww. przedszkola w łącznej kwocie ponad 762,4 tys. zł (wg stanu na 31 grudnia 2021 r.). Skutki nieprawidłowości ustalono na kwotę ogółem 5720,9 tys. zł.

Nieprawidłowości stwierdzone w gminach Konstancin-Jeziorna i Lesznowola (w zakresie niepodjęcia działań egzekucyjnych) stanowiły podstawę do złożenia przez NIK zawiadomienia o naruszeniu przez burmistrzów tych gmin dyscypliny finansów publicznych.

Kolejnym zagadnieniem, w zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego, objętym kontrolą NIK, było **nabywanie usług doradczych i eksperckich przez urzędy obsługujące organy jst**<sup>43</sup>. W ocenie NIK, skontrolowane urzędy w większości przypadków w sposób legalny, gospodarny i rzetelny zlecały usługi doradcze i eksperckie. Zarówno przedmiot, jak i zakres usług doradczych czy eksperckich, powierzonych podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom, w większości przypadków, był adekwatny do potrzeb skontrolowanych urzędów oraz zgodny z charakterem ich działalności.

Z ustaleń NIK wynika, że pracownicy kontrolowanych urzędów dokonywali rzetelnych analiz potrzeb, a działania związane z szacowaniem wartości planowanych zamówień, prowadzone były w większości przypadków z należytą starannością. Wybór zewnętrznych wykonawców usług, poza jednostkowymi przypadkami, dokonywany był zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, jednak aż w 44% skontrolowanych urzędów przy dokonywaniu wyboru naruszane były wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych.

Pomimo właściwego przygotowania organizacyjnego skontrolowanych urzędów do powierzania usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom, aż w 32% skontrolowanych urzędach stwierdzono przypadki wypłaty wynagrodzeń w wysokościach wyższych niż wynikały one z zawartych umów.

<sup>42</sup> Prawdliwość przyznawania i rozliczania dotacji oświatowych dla podmiotów prowadzących niepubliczne placówki oświatowe w województwie mazowieckim (I/21/002/LWA).

<sup>43</sup> Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego (P/22/074/LOP).

Jednocześnie w 20% z nich stwierdzono przypadki nielegalnego, nierzetelnego oraz niegospodarnego powierzenia dodatkowych zadań własnym pracownikom, polegające na: zlecaniu zadań niewykraczających poza zakres obowiązków zatrudnionych pracowników; naruszaniu procedur wewnętrznych dotyczących zlecenia zadań; dopuszczeniu do wykonywania zleconych zadań w tych samych godzinach, w których była świadczona praca na podstawie umowy o pracę; ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzenia za dodatkową pracę w kwotach niższych niż minimalna stawka godzinowa.

Dodatkowo ujawniono przypadki zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną, co stanowiło naruszenie przepisów Kodeksu pracy. Osoby zatrudnione na takiej podstawie nie korzystały z praw przysługujących pracownikom, jak też nie były objęte rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych. Nie dotyczyły ich ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, co mogło utrudniać kierownikom jednostek rozpoznanie istnienia konfliktu interesów.

Najwyższa Izba Kontroli za niegospodarne uznała stwierdzone przypadki zlecenia usług doradczych i eksperckich wykraczających poza zakres ich ustawowej działalności. Naruszało to zasadę oszczędnego wydatkowania środków publicznych wynikającą z przepisów o finansach publicznych.

Zdaniem NIK świadczy to nie tylko o braku wymaganej staranności w realizacji zadań, ale i też o ograniczonej skuteczności funkcjonujących w urzędach mechanizmów kontroli zarządczej. Dlatego też NIK wystosowała wnioski do organów wykonawczych jst o podjęcie skutecznych działań w celu zwiększenia nadzoru nad prawidłowością zlecenia i realizacji usług doradczych i eksperckich oraz o zaniechanie zawierania z pracownikami dodatkowych umów cywilnoprawnych obejmujących czynności i zadania, których obowiązek realizacji wynika z ich stosunku pracy, jak również zaniechanie zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań, których realizacja przypisana została pracownikom jednostki zlecającej.

NIK negatywnie oceniła **udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy wykonawcze gmin z województwa lubuskiego**<sup>44</sup>. Negatywna ocena NIK wynikała przede wszystkim z dużej liczby postępowań, które były obciążone błędami, a także z charakteru i skutków tych błędów.

W Urzędzie Miejskim w Torzymiu w przypadku 36 spośród 40 zbadanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o udzieleniu ulgi wystąpiły nieprawidłowości – nie przestrzegano wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa – mające wpływ na prowadzone postępowania. W ujęciu wartościowym dotyczyło to 89% ogólnej kwoty objętych badaniem ulg, a kwota udzielonych ulg z naruszeniem wymogów Ordynacji podatkowej wyniosła 1063,6 tys. zł. Organ podatkowy, wbrew wymogom określonym w przepisach art. 122 i art. 187 § 1 ww. ustawy, nie wywiązał się bowiem z obowiązku rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania dowodów potwierdzających sytuację ekonomiczną wnioskodawcy, a w konsekwencji postępowania podatkowe lub dowody zgromadzone w ich toku nie wykazały, aby w tych przypadkach zaistniała ustawowa przesłanka ważnego interesu podatnika uprawniająca do udzielenia ulgi.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy udzielaniu pomocy *de minimis*, gdyż udzielając tej pomocy, organ podatkowy w przypadku 38 z 39 zbadanych postępowań (w ujęciu wartościowym dotyczyło to 90,9% ogólnej kwoty objętej badaniem pomocy *de minimis*) nie wyegzekwował od wnioskodawców przedłożenia wszystkich wymaganych przepisami prawa niezbędnych dokumentów do jej udzielenia. Dodatkowo w przypadku 13 postępowań objętych badaniem (tj. 33,3%) organ podatkowy nie wydał beneficjentom pomocy zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis*, a w przypadku 25 z 26 wystawionych zaświadczeń wartość wykazanej w nich udzielonej pomocy nie uwzględniała wartości umorzonych odsetek. Nierzetelnie wywiązywano się również z obowiązku sporządzania i przedstawiania właściwym organom informacji o udzielonej pomocy *de minimis*, w konsekwencji czego organy te nie dysponowały pełnymi i wiarygodnymi informacjami o faktycznej wysokości pomocy udzielonej poszczególnym beneficjentom. Nierzetelnie realizowano także obowiązki w zakresie sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów, o których mowa w przepisie art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych.

<sup>44</sup> Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy wykonawcze gmin z województwa lubuskiego (I/21/001/LZG).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W Urzędzie Miejskim w Bytomiu Odrzańskim w przypadku ponad 25% zbadanych przez NIK postępowań zakończonych wydaniem decyzji o udzieleniu ulgi wystąpiły nieprawidłowości (nie przestrzegano wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa), mające wpływ na prowadzone postępowania (w ujęciu wartościowym dotyczyło to ponad 95% ogólnej kwoty objętych badaniem ulg, w wysokości 1127 tys. zł). Organ podatkowy, wbrew wymogom określonym w przepisach art. 122 i art. 187 § 1 ww. ustawy, nie wywiązał się z obowiązku rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania kompletnego materiału dowodowego pozwalającego na udzielenie ulgi. Nie we wszystkich przypadkach przestrzegano także terminów rozpatrywania spraw, jak również nie zachowano zasady pisemności. Ponadto w znacznej części zbadanych postępowań w decyzjach w sprawie udzielenia ulgi nie ujęto kwoty odsetek od zaległości.

Nieprawidłowości stwierdzono też przy udzielaniu pomocy *de minimis*, gdyż udzielając tej pomocy, organ podatkowy w przypadku 16 z 51 zbadanych postępowań (w ujęciu wartościowym dotyczyło to 95,75% ogólnej kwoty objętej badaniem pomocy *de minimis*) nie wyegzekwował od wnioskodawców przedłożenia wszystkich wymaganych przepisami prawa niezbędnych dokumentów do udzielenia tej pomocy. Dodatkowo w przypadku części postępowań organ podatkowy nie wydał beneficjentom pomocy zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc jest pomocą *de minimis*. Nie w pełni rzetelnie wywiązywano się również z obowiązku sporządzania i przedstawiania właściwym organom informacji o udzielonej pomocy *de minimis*, w konsekwencji czego ww. organy nie dysponowały pełnymi i wiarygodnymi informacjami o faktycznej wysokości pomocy udzielonej poszczególnym beneficjentom.

Niewątpliwy wpływ na zakres i skalę stwierdzonych nieprawidłowości w obu urzędach miało niedostateczne przygotowanie merytoryczne pracowników odpowiedzialnych za realizację tych obowiązków, spowodowane m.in. brakiem szkoleń w tym obszarze, a także niewystarczający nadzór nad tymi postępowaniami ze strony kierownictwa urzędu miejskiego.

Kontrola **realizacji wybranych dochodów gmin województwa lubuskiego**<sup>45</sup> ujawniła liczne nieprawidłowości, szczególnie w Urzędzie Miasta w Międzyrzeczu i Urzędzie Gminy w Siedlisku, co stanowiło podstawę wydania ocen negatywnych działań tych jednostek w zakresie realizacji dochodów.

W Międzyrzeczu negatywną ocenę uzasadniały charakter i skala nieprawidłowości, przede wszystkim w zakresie podatku od środków transportowych. W zakresie windykacji zaniechano wystawienia części upomnień lub dokonywano tego ze zwłoką, bez następczej kontroli dat doręczenia, a także w niektórych przypadkach nie wystawiano tytułów wykonawczych, co narusza zasadę obligatoryjnego wszczęcia egzekucji. Działanie organu nie spełniało kryterium rzetelności: organ nie kierował zapytań o stan egzekucji do organów egzekucyjnych, w części przypadków nie zabezpieczono zaległości. Nie podejmowano innych, nietypowych, działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, np. przeniesienia odpowiedzialności na osobę trzecią czy złożenia przez wierzyciela wniosku o upadłość, nie zawsze prawidłowo zgłaszano wierzytelności w postępowaniu upadłościowym. Gmina w sprawozdaniach budżetowych nierzetelnie wykazywała zaległości netto (rocznie ok. 3 mln zł) w latach 2018–2020, co dotyczyło zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym. Działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej były niewystarczające i nie zapewniły skuteczności i efektywności działania jednostki w zakresie windykacji.

Ewidencja szczegółowa środków trwałych nie była rzetelna – nie objęła ona części nieruchomości wykazywanych w ewidencji zasobu. Inwentaryzacja została przeprowadzona nieprawidłowo, nie zapewniła bowiem ujawnienia ww. różnic.

Jednostka samorządu terytorialnego identyfikowała bezumownych użytkowników, lecz mechanizmy ich ustalenia w zakresie gruntów rolnych były niewystarczające. W odniesieniu do budynków lub budowli gminnych prowadzono wymagane przepisami prawa okresowe przeglądy roczne i pięcioletnie oraz książki obiektu budowlanego (dróg). W wypadku obiektu handlowego nie wykonano zalecanej naprawy instalacji odgromowej, która nie spełniała swej roli, co stwarzało zagrożenie dla ludzi i mienia. Należy podkreślić, że w trakcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości.

<sup>45</sup> Realizacja wybranych dochodów gmin województwa lubuskiego ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z mienia (I/22/001/LZG).

W Gminie Siedlisko nie podejmowano lub podejmowano nieterminowo w odniesieniu do zaległości podatkowych czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. W sytuacji licznych zmian na stanowisku ds. windykacji należności, nie przyjęto procedur ich windykacji i egzekwowania. Nie prowadzono systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności cywilnoprawnych – działania windykacyjne podejmowano z opóźnieniem, co skutkowało ich wzrostem. W odniesieniu do Samorządowego Zakładu Budżetowego nie podjęto działań zmierzających do wykonania zobowiązań przez tę jednostkę, a czynności służące ustabilizowaniu gospodarki finansowej Zakładu zostały wdrożone zbyt późno i były nieskuteczne.

Większość ulg w należnościach pieniężnych mających charakter cywilnoprawny została udzielona nieprawidłowo, tj. umorzenie pożyczek nastąpiło niezgodnie z zasadami określonymi przez organ stanowiący, bez wykania przesłanek zastosowania ulg.

Gospodarowanie mieniem odbywało się z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki. W okresie objętym kontrolą brak było wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, a opracowany w 2022 r. plan był nierzetelny. Czynności w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Gminy nie były realizowane, co było działaniem nieprawidłowym – nie założono i nie prowadzono ewidencji zasobu, zaniechano uregulowania prawnej formy władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne Gminy. W zawieranych umowach dotyczących udostępnienia gminnego zasobu nieruchomości niewystarczająco zabezpieczono interes gminy, w szczególności dotyczący waloryzacji czynszów. Nie podejmowano również żadnych działań zmierzających do zmiany ich wysokości, zwłaszcza w przypadku dzierżaw rolnych, których wysokość została ustalona na rażąco niskim poziomie. Ponadto nie określano opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych podziałem, pomimo ustalenia stawki tej opłaty przez radę gminy. Stwierdzone w wyniku kontroli NIK przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych wskazują na niewystarczający nadzór oraz inercję organów gospodarujących mieniem gminnym.

W odniesieniu do składników mienia gminnego wykorzystywanych na potrzeby wspólnoty gminnej nie przeprowadzono wymaganych przepisami kontroli stanu technicznego i nie prowadzono dokumentów ich dotyczących (brak okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych – rocznych i pięcioletnich budynków gminnych, kontroli okresowych dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa, nie prowadzono dzienników objazdu dróg gminnych i książek dróg). Informacje z nich wynikające mogą stanowić dla organów gminy podstawę do podejmowania decyzji w zakresie prawidłowego gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

Podkreślenia wymaga fakt, że jeszcze w toku kontroli NIK podjęto działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Kontrola **realizacji Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie lubuskim**<sup>46</sup> wykazała, że Wojewoda podjął działania w celu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego wsparcia w realizacji inwestycji, w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (dalej również: RFIL). W szczególności przeprowadził wymagane nabory wniosków o udzielenie wsparcia, powołał komisję ds. oceny wniosków i określił regulamin jej prac, a także zapewnił niezwłoczne przekazanie jst przyznanego środków. W konsekwencji powyższych działań ze środków RFIL udzielono wsparcia lubuskim jst w wysokości ponad 304 762 tys. zł.

NIK ocenia jako niezgodny z wymogami kontroli zarządczej sposób dokumentowania prac ww. komisji na etapie merytorycznej oceny wniosków. Komisja udokumentowała bowiem jedynie wynik oceny w postaci listy wniosków, które otrzymały lub nie otrzymały rekomendacji do udzielenia wsparcia finansowego ze środków RFIL. Nie dokumentowano natomiast etapu poprzedzającego ten wynik, tj. m.in. ocen przyznanego przez członków komisji ocenianym wnioskom w poszczególnych kryteriach, jak i łącznej sumy przyznanego punktów. W związku z tym brak jest możliwości rzetelnej weryfikacji prawidłowości dokonania merytorycznej oceny wniosków przez komisję, a w konsekwencji zasadności rekomendacji w sprawie poszczególnych wniosków

<sup>46</sup> Realizacja Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie lubuskim (I/21/002/LZG).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

przekazanych Prezesowi Rady Ministrów (PRM). Ponadto aż połowa wniosków (52,1%), którym na podstawie ocen komisji udzielono rekomendacji, nie spełniała wymogów formalnych w zakresie kompletności wniosku o wymagane wskaźniki.

Wojewoda realizował obowiązek przekazywania do PRM wniosków o wsparcie finansowe ze środków RFIL oraz do właściwych ministrów informacji z wykorzystania środków RFIL (rocznych oraz po zakończeniu ich wydatkowania). Stwierdzone w tym zakresie jednostkowe nieprawidłowości dotyczyły niedotrzymania wymaganych terminów.

Środki finansowe z RFIL przekazywano na rachunki bankowe beneficjentów niezwłocznie, w wysokościach odpowiadających kwotom wsparcia udzielonego przez PRM.

Gminy wykorzystywały środki z RFIL w sposób rzetelny i gospodarny, przy zachowaniu zasad określonych w przepisach prawa. Operacje finansowe związane ze środkami z RFIL dokonywane były z wykorzystaniem odrębnego dla tego celu rachunku bankowego i opracowanym do niego planem finansowym. Wydatkowanie środków z RFIL nastąpiło z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Umowy na realizację inwestycji dofinansowanych ze środków Funduszu zawierane były na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Stwierdzone w gminach nieprawidłowości dotyczyły kwestii informacyjnych i nie miały wpływu na sposób wykorzystania środków Funduszu, a w jednej z gmin także niewystarczającego zabezpieczenia należytego wykonania dwóch umów oraz opóźnień w zwrocie zabezpieczenia.

**Działalność spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego**<sup>47</sup> były przedmiotem kompleksowej kontroli NIK w województwie kujawsko-pomorskim, szczególnie w kontekście relacji pomiędzy ich zobowiązaniami a zadłużeniem samorządów. Działania prowadzone były wspólnie z Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy.

Kontrola wykazała, że objęte badaniem jst zasadniczo prawidłowo realizowały określone w Kodeksie spółek handlowych (ksh) bieżące zadania nadzoru właścicielskiego nad spółkami. Nie zapobiegło to jednak wystąpieniu nieprawidłowości w działalności spółek oraz wzrostowi ich zadłużenia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie udzielenia zamówień publicznych z naruszeniem zasad ustawy o zamówieniach publicznych i wewnętrznych regulacji. Za niegospodarne NIK uznała niepodjęcie (w jednej z kontrolowanych spółek) wystarczających działań w celu wyegzekwowania należnych jej rekompensat za usługi publicznego transportu zbiorowego.

Poziom zadłużenia kontrolowanych jst oraz spółek działających z ich udziałem, poza jednym przypadkiem, nie przekroczył dopuszczalnych granic zadłużania się i nie doprowadził do nieprawidłowej realizacji zadań. Jednakże w przypadku dwóch (z pięciu) kontrolowanych samorządów NIK uznała za nieprawidłowe niewykazanie w projektach Wieloletnich Prognoz Finansowych części zobowiązań, co sprawiło, że prognoz tych nie można uważać za realistyczne w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie NIK wzrastające zobowiązania samorządów, a także konieczność finansowego wspierania spółek z ich udziałem, mogą stwarzać ryzyko dla ich bezpieczeństwa finansowego.

Mając na uwadze ustalenia tej, jak i wcześniejszych kontroli<sup>48</sup>, NIK wniosła o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań mających na celu dookreślenie zakresu stosowania ograniczeń do tworzenia i przystępowania przez jst do spółek prawa handlowego zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>47</sup> Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim (P/22/050/LBY).

<sup>48</sup> Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068/LLU), Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową (P/15/014/KBF) oraz Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (P/14/019/KGP).

## 2.2. Administracja publiczna. Informatyzacja

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (RPPK, Program), podobnie jak wcześniejsze programy rządowe, miał stanowić podstawowe narzędzie umożliwiające państwu prowadzenie skutecznej polityki antykorupcyjnej. W ocenie NIK w **Programie na lata 2018–2020**<sup>49</sup> powielono niektóre błędy, popełnione w poprzednim RPPK na lata 2014–2019. Nie uwzględniono rekomendacji NIK wynikających z poprzedniej kontroli<sup>50</sup>, które odnosiły się do opóźnień w jego realizacji, nieefektywnego modelu wdrażania czy niewłaściwego przypisania zadań lub działań niektórym realizatorom.

W 2020 r. zakończyła się realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, który następnie został objęty kontrolą NIK<sup>51</sup>. Program miał stanowić podstawowe narzędzie umożliwiające państwu prowadzenie skutecznej polityki antykorupcyjnej. Przewidywano w nim wiele zadań dla organów państwa w zakresie wzmocnienia prewencji antykorupcyjnej, skutecznego ścigania przestępstw korupcyjnych, a także zwiększenia przejrzystości i jawności życia publicznego. W założeniach Programu przyjęto, że Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, wystąpi do NIK o przeprowadzenie kontroli realizacji Programu po jego zakończeniu. NIK podjęła kontrolę realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 z własnej inicjatywy. Kontrola NIK wykazała, że Program wdrażany był z opóźnieniem i nie został w pełni zrealizowany oraz nie osiągnięto wszystkich zakładanych w nim efektów. W szczególności, nie przyjęto nowych regulacji w kwestiach m.in. oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych, a także przepisów eliminujących zjawisko nepotyzmu w instytucjach wydających środki publiczne. Nie uruchomiono jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne. Nie wdrożono nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przepisów dotyczących lobbingu. Nie zaimplementowano rozwiązań dotyczących monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych. Nie wprowadzono nowych regulacji w zakresie ochrony sygnalistów. Skutkiem braku realizacji kluczowych/priorytetowych działań Programu jest brak nowych, dodatkowych systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji. W ramach ww. Programu zrealizowano natomiast m.in.: działania dotyczące szkoleń i systemu edukacji antykorupcyjnej we wszystkich resortach, opartego na jednolitych założeniach ustanowionych w wytycznych Szefa KPRM, opracowano raport dotyczący obszarów szczególnie zagrożonych przestępczością korupcyjną w Polsce, wydano wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności oraz wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania.

Jednym z problemów w realizacji RPPK było usytuowanie jednostki koordynującej prace nad Programem i jego realizacją w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), ponieważ Szef CBA nie posiada inicjatywy legislacyjnej w zakresie dokumentów rządowych, co skutkowało koniecznością procedowania tych dokumentów za pośrednictwem organu nadzorującego działalność CBA, tj. Ministra Koordynatora<sup>52</sup>, w uzgodnieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Dodatkowo zidentyfikowano nieprawidłowości świadczące o tym, że pomimo utworzenia formalnych warunków do realizacji Programu, nie zapewniono rzetelnego i w pełni skutecznego nadzoru i kontroli nad jego realizacją. Dotyczyły one m.in.: błędnego określania lub nieokreślenia mierników realizacji działań, braku bieżącego monitorowania stanu realizacji Programu, nierzetelnej sprawozdawczości, nieosiągnięcia części mierników, opóźnień w realizacji, niezrealizowania części kluczowych działań.

<sup>49</sup> Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (P/21/007/KAP).

<sup>50</sup> Informacja o wynikach kontroli pn. Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (Warszawa, czerwiec 2016 r.), (P/15/007/KAP).

<sup>51</sup> Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (P/15/007/KAP).

<sup>52</sup> Minister, Członek Rady Ministrów, Koordynator Służb Specjalnych.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli oraz doświadczenia z realizacji poprzednich rządowych strategii antykorupcyjnych i wiedzę na temat złożoności procesu legislacyjnego w przypadku opracowywania kolejnej edycji rządowego programu antykorupcyjnego, NIK sformułowała szereg wniosków do Rady Ministrów, w szczególności o przygotowywanie i przyjęcie Programu z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby umożliwić ministerstwom i urzędom przygotowanie się do jego realizacji, dokonanie pogłębionej analizy planowanych założeń dotyczących struktury, organizacji, podziału zadań i przypisania odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań oraz sposobu ich finansowania, aby wyeliminować przypadki niespójności dokumentów programowych, przypadki niewłaściwego przypisywania zadań oraz aby zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe i budżetowe niezbędne do skutecznej realizacji przyjętych założeń programowych, wprowadzenie adekwatnych i mierzalnych mierników, które pozwoliłyby na ocenę, w jakim stopniu zaplanowane efekty zostały osiągnięte, zarówno na poziomie poszczególnych celów, jak i poszczególnych zadań czy działań, wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zapewnienie rzetelnej informacji o sposobie i stopniu realizacji Programu, w tym adekwatnej i rzetelnej sprawozdawczości.

Niezależnie od tego, NIK zwróciła uwagę, że w przypadku opracowywania kolejnego wieloletniego rządowego programu antykorupcyjnego konieczna będzie kontynuacja działań nad doskonaleniem jego koncepcji, tak aby mógł on w nieodległej przyszłości spełnić rolę skutecznego narzędzia efektywnej polityki antykorupcyjnej państwa.

Zdaniem NIK powinno się również rozważyć możliwość skierowania programu antykorupcyjnego do szerszej grupy podmiotów spoza administracji centralnej oraz nawiązania współpracy z sektorem pozarządowym.

Wprowadzenie pracy zdalnej stanowiło duże wyzwanie dla podmiotów administracji publicznej w zakresie zmiany w podejściu do organizacji pracy, aktualizacji systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji czy też podjęcia działań w celu zapewnienia pracownikom narzędzi do wykonywania zadań w takiej formie. Skutkowało ono również szeregiem ryzyk i zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji, do której wielu pracowników wykonujących swoje zadania uzyskało dostęp w innym niż dotychczas trybie. NIK przeprowadziła kontrolę **Systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w pracy na odległość**<sup>53</sup> w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w tym: w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w Izbie Administracji Skarbowej, dwóch jednostkach wojewódzkiej administracji zespolonej, dwóch starostwach, trzech urzędach miast i dwóch urzędach gmin.

W ocenie NIK system zarządzania bezpieczeństwem informacji w pracy na odległość nie był prawidłowo zorganizowany, gdyż nie zapewniał właściwego poziomu bezpieczeństwa każdego rodzaju danych. Regulacje wewnętrzne ustanowione i wdrożone w części kontrolowanych jednostek nie były kompletne i nie zapewniały odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa informacji w przypadku nagłego wprowadzenia pracy zdalnej. Organizacja bezpieczeństwa informacji obejmowała głównie ochronę danych osobowych. Zabrakło również monitorowania i ewentualnego korygowania na poziomie centralnym wytycznych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako jednostce nadzorującej wykonywanie zadań publicznych oraz pełniącej funkcję urzędu Ministra ds. Cyfryzacji, nie prowadzono zadań koncentrujących się w szczególności na bezpieczeństwie przetwarzania przez jednostki administracji publicznej danych w pracy na odległość. W ograniczonym zakresie monitorowano zapewnienie przez te jednostki bezpieczeństwa informacji w pracy zdalnej i mobilnym przetwarzaniu danych, w tym również sposób wdrożenia przez nie zaleceń i rekomendacji działań dotyczących podniesienia poziomu bezpieczeństwa teleinformatycznego, tj. m.in. narodowych standardów cyberbezpieczeństwa.

W związku z ustaleniami kontroli NIK sformułowała wniosek do Ministra właściwego ds. Informatyzacji o pozyskiwanie od jednostek administracji publicznej informacji o skali wykorzystania systemów teleinformatycznych w pracy zdalnej i o stosowaniu wydanych przez ministra zaleceń i rekomendacji. Jednocześnie do jednostek administracji publicznej zawnioskowano o dokonanie przeglądu regulacji wewnętrznych w obszarze bezpieczeństwa informacji i zmodyfikowanie ich tak, aby nie ograniczały się one wyłącznie do ochrony danych osobowych.

<sup>53</sup> Bezpieczeństwo informacji w pracy na odległość i mobilnym przetwarzaniu danych (P/21/081/LOL).

W związku z zawarciem przez Prezesa NIK z Przewodniczącym NOK Republiki Macedonii Północnej porozumienia w sprawie przeprowadzenia wspólnej kontroli międzynarodowej dotyczącej źródeł finansowania zadań własnych gmin w trakcie pandemii pn. *Audit of Municipalities' Own Revenues for Providing Quality Services to the Citizens during Pandemie*, NIK przeprowadziła kontrolę **Zapewnienia prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19**<sup>54</sup>.

Kontrolą objęto pięć urzędów gmin województwa opolskiego, tj. Urząd Miasta Opola, Urząd Miejski w Brzegu oraz Urząd Miejski w Wołczynie, a także Urząd Gminy Izbicko oraz Urząd Gminy Olszanka.

W toku czynności kontrolnych ustalono m.in., że objęte kontrolą jednostki uzyskiwały dochody umożliwiające prawidłową realizację zadań własnych, jak też skutecznie ograniczały i przeciwdziałały negatywnym skutkom epidemii COVID-19 w ramach realizacji objętych kontrolą zadań. We wszystkich gminach podejmowano prawidłowe działania w zakresie planowania dochodów budżetowych. Skutki epidemii nie wpłynęły istotnie na dochody uzyskiwane przez ww. gminy w latach 2020–2021. Spośród pięciu gmin, w których prowadzona była kontrola, jedynie w Brzegu w 2020 r. dochody nieznacznie spadły (o 13%) względem 2019 r., a w 2021 r. w Opolu spadek dochodów względem roku 2020 odnotowano na poziomie wynoszącym 4,4%. W pozostałych przypadkach (w tym również w czterech gminach, z których dane w ramach zawartego porozumienia przekazane zostały przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu), ich dochody własne od roku 2018 sukcesywnie rosły. W objętych kontrolą jednostkach przeprowadzono analizę możliwości wprowadzenia fakultatywnych ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych, a w trzech gminach wprowadzone zostały rozwiązania w tym zakresie. Jednostki samorządu terytorialnego zdefiniowały cele oraz priorytety strategiczne i programowe, a w związku z wystąpieniem stanu pandemii przeprowadzono ich analizę oraz systematycznie monitorowano stan ich realizacji. W kontrolowanych urzędach obowiązywały procedury dotyczące zapewnienia ciągłości ich działania, oparte w głównej mierze na systemie zastępstw nieobecnych pracowników. Liczba spraw załatwianych w urzędach w 2019 r. i w 2021 r. kształtowała się na zbliżonym poziomie, tj. wynosiła odpowiednio: 58 262 oraz 52 746 spraw, a w 2020 r. spadała w stosunku do 2019 r. do 43 317 spraw (o 25%). Odnotowano jednak wyraźny wzrost liczby załatwianych spraw przy pomocy platformy ePUAP oraz w drodze komunikacji elektronicznej, tj. o 97% w 2020 r. i o 82% w 2021 r. w stosunku do roku 2019 r. Ogółem w latach 2020–2021 na walkę ze skutkami epidemii jednostki samorządu terytorialnego, w których prowadzona była kontrola, wydatkowały 83,4 mln zł. Stanowiło to 19,5% środków wydatkowanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego z województwa opolskiego.

W centralnej administracji rządowej co roku realizowane są setki projektów i programów strategicznych o różnym charakterze. Przyjęcie przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) zainicjowało tworzenie Systemu monitorowania projektów strategicznych (SMPS, System). Wykorzystanie podejścia projektowego miało zapewnić realizatorom projektów ujętych w Strategii narzędzia dla zwiększenia efektywności ich realizacji, a decydom możliwość monitorowania i rozliczania podejmowanych działań. W zakończonej w 2022 roku kontroli **funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych**<sup>55</sup> NIK dokonała oceny prawidłowości wdrożenia i funkcjonowania tego Systemu.

Z ustaleń kontroli wynika, że SMPS nie został w pełni wdrożony i nie funkcjonował prawidłowo. Nie wdrożono na potrzeby administracji rządowej precyzyjnej i ekonomicznej struktury raportowania, dającej organom nadrzędnym, w tym Prezesowi Rady Ministrów, możliwość wglądu w postępy prac i pozyskiwania informacji o realizowanych projektach strategicznych, pomimo że działania związane z wdrożeniem SMPS prowadzone były od kilku lat.

Wypracowane elementy Systemu, z uwagi na niepełne ich zdefiniowanie i wdrożenie oraz wadliwość działania, nie zapewniały decydom rzetelnych i wiarygodnych danych, mogących stanowić podstawę podejmowania decyzji zarządczych. Ponadto w KPRM nie były znane założenia, dokładny stan zaawansowania i skutki wdro-

<sup>54</sup> Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19 (I/22/003/LOP).

<sup>55</sup> Funkcjonowanie systemu monitorowania projektów strategicznych (P/21/096/LWA).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

żenia SMPS, ponieważ nie określono harmonogramu i zasad wdrożenia, funkcjonowania i monitorowania jego efektów, a także nie dokonywano jego ewaluacji. Skontrolowane ministerstwa prezentowały zróżnicowany stopień dojrzałości projektowej. Prowadzone w nich działania w celu zapewnienia rzetelnego monitoringu operacyjnego projektów strategicznych były nieskuteczne (za wyjątkiem Ministerstwa Finansów).

Zdaniem NIK warunkiem wdrożenia i prawidłowego funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych, jako skutecznego narzędzia do monitorowania i zarządzania projektami strategicznymi, jest podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań mających na celu opracowanie i zapewnienie stosowania kompleksowych, usystematyzowanych zasad wdrożenia i funkcjonowania SMPS oraz monitorowania jego efektów w jednostkach administracji rządowej.

Dodatkowo, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w działaniu systemu teleinformatycznego służącego do monitorowania realizacji programów i projektów strategicznych, NIK zawnioskowała do Ministra Cyfryzacji o niezwłoczne wdrożenie funkcjonalnego i sprawnie działającego narzędzia teleinformatycznego do monitorowania i zarządzania projektami strategicznymi.

Jawność życia publicznego jest niezmiernie istotna w państwie demokratycznym. Pozwala ona na uzyskanie wiedzy o sprawach bieżących oraz zwiększa udział obywateli w sprawach lokalnych i ich odpowiedzialność za działania własne oraz podmiotów samorządowych. Udostępnianie informacji publicznej obywatelom podnosi odpowiedzialność administracji terenowej oraz poziom zaufania społecznego. Pomaga również rozwijać gospodarkę i innowacyjność. Właściwie rozumiane i wykonywane prawo do informacji publicznej, przez budowanie zaufania do organów władzy publicznej i ich decyzji, prowadzi do wzrostu poziomu kapitału społecznego.

W reakcji na sygnały o trudnościach w dostępie do informacji publicznej NIK zbadała udostępnianie informacji publicznej w administracji rządowej i samorządowej.

NIK przeprowadziła kontrolę **udostępniania informacji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego**<sup>56</sup>.

Wcześniejsza kontrola NIK dotycząca tej problematyki była prowadzona w 2010 r.<sup>57</sup> Objęto nią wówczas jednostki realizujące zadania publiczne z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. NIK oceniła negatywnie niewystarczające przygotowanie skontrolowanych jednostek do wypełniania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (udip) oraz nieprzestrzeganie zasad określonych w obowiązujących przepisach prawa.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 2022 r. wynika, że jst w większości przypadków prawidłowo realizowały proces udostępniania informacji publicznej. Wszystkie jst zastosowały rozwiązania chroniące treść i zapewniające dostępność informacji udostępnianych w BIP, w każdej jednostce prawidłowo zamieszczano na stronach BIP część wymaganych informacji, w tym o: ich statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. W większości jednostek rzetelnie ewidencjonowano wnioski o udostępnienie informacji publicznych. Natomiast w kilkunastu skontrolowanych jednostkach nie udostępniano dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających. Jednostki nie udostępniały wymienionych dokumentów lub podawały w BIP jedynie tytuły i daty przeprowadzonych kontroli, nie udostępniając dokumentacji, o której mowa w ww. przepisie. Ponadto zidentyfikowano przypadki niezamieszczania w BIP informacji wymaganych przepisami innych ustaw niż udip, w tym oświadczeń o stanie majątkowym osób zobowiązanych do ich złożenia, czy aktualnych informacji o majątku jst.

W związku z ustaleniami kontroli, dla zapewnienia pełnej realizacji prawa do informacji publicznej, NIK zawnioskowała do Rady Ministrów o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zdefiniowanie w ustawie o dostępie do informacji publicznej definicji legalnej pojęcia „informacja przetworzona”, w taki sposób aby można ją było odróżnić od tzw. informacji prostej. Z uznaniem informacji za przetworzoną wiąże się nakładanie na wnioskodawców

<sup>56</sup> Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej (P/22/076/LPO).

<sup>57</sup> Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim (P/10/128/LBY).

obowiązku wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji w żądanym zakresie. Uznanie uzasadnienia przedstawionego przez wnioskodawcę za niewystarczające może stanowić przesłankę wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przez podmiot zobowiązany. Brak zdefiniowania, czym jest informacja przetworzona, nie sprzyja realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznej oraz jednolitemu rozumieniu tego pojęcia. W konsekwencji niejednoznaczność przepisów w tym zakresie wywołuje konieczność dokonywania wykładni przez zainteresowanych, zarówno podmioty zobowiązane, jak i wnioskodawców. Przy czym mogą być niejednolite. Ilość skarg do sądów na odmowę udostępnienia informacji publicznej wskazuje również na rozbieżności w rozumieniu pojęcia „informacji przetworzonej” przez obie strony postępowania.

Dodatkowo sformułowany został wniosek do organów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej o wyeliminowanie regulacji ograniczających dostęp do informacji publicznej, w tym ustanawiających obowiązek wniesienia opłat za jej udostępnienie oraz o podjęcie działań w celu zapewnienia udostępniania informacji publicznych w sposób i w terminach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ustawach ustrojowych i rozporządzeniu BIP.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła również realizację obowiązku **udostępniania informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej**<sup>58</sup>.

W ocenie NIK skontrolowane organy administracji rządowej realizowały większość obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie. Wszystkie skontrolowane jednostki udostępniały w BIP informacje publiczne objęte badaniem, jednakże w wielu przypadkach stwierdzono nierzetelne wypełnianie obowiązków, w związku z niezamieszczaniem w BIP pełnych informacji o efektach kontroli przeprowadzonych przez organy zewnętrzne, danych o osobach wytwarzających informację lub odpowiadających za jej treść.

Wszystkie jednostki objęte kontrolą udostępniały informację publiczną na wniosek, jednakże zidentyfikowano nieprawidłowości dotyczące pozostawienia badanych wniosków o informację bez odpowiedzi. Najczęściej występującą nieprawidłowością zarówno w przypadku udostępnienia, jak i odmowy udostępnienia informacji publicznej na wniosek, było naruszenie terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 udip. Powyższe tłumaczono tym, że informacja publiczna została już udostępniona w domenie publicznej, organ nie posiada żądanej informacji czy też wniosek nie dotyczy informacji o tym charakterze. Jak zauważa NIK, z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, że w takiej sytuacji organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej winny poinformować wnioskodawcę, w terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 udip, o przyczynach nieudostępnienia informacji publicznej.

W wyniku ustaleń NIK skierowała do Rady Ministrów wnioski *de lege ferenda* o doprecyzowanie art. 13 ust. 1 udip poprzez wskazanie, że termin określony w tym przepisie na udostępnienie informacji publicznej na wniosek dotyczy także sytuacji innych niż udostępnienie informacji publicznej, jak również o doprecyzowanie przepisów art. 16 udip poprzez określenie terminu, w jakim wydaje się decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzję o umorzeniu postępowania.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór organów objętych kontrolą nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. W związku z powyższym, skierowano do tych jednostek wnioski o wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w szczególności nad terminowym rozpatrywaniem wniosków o informację, podjęcie działań w celu zapewnienia publikacji informacji publicznych wymaganych przepisami udip, niezależnie od ich zamieszczenia na stronie BIP przez inne zobowiązane organy, oraz o oznaczanie informacji publikowanych w portalu GOV.PL jako treści BIP w celu zapewnienia ich wyświetlania w Biuletynie.

NIK przeprowadziła kontrolę **prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowania grzywn nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego**<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej (P/22/003/KAP).

<sup>59</sup> Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywn nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego (P/22/060/LKI).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W ocenie NIK działania funkcjonariuszy wszystkich objętych kontrolą jednostek straży miejskich, dotyczące prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń były nierzetelne. W ponad połowie skontrolowanych urzędów miast proces egzekwowania grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego był nieprawidłowy i nieskuteczny. Prezydenci miast oraz burmistrzowie sprawowali nadzór nad strażami gminnymi oraz nad obsługą i egzekwowaniem grzywien, choć tylko nieliczni w trybie kontroli straży jako odrębnej jednostki lub komórki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze urzędu. Działalność straży gminnych objęta była kontrolami w ramach nadzoru merytorycznego wojewodów, ale ich systematyczność, w związku z epidemią COVID-19, uległa zakłóceniu w 2020 r.

Współpraca wierzycieli (organów wykonawczych miast) z naczelnikami urzędów skarbowych w większości przypadków ograniczała się do przesłania tytułów wykonawczych i ich aktualizacji w przypadku wpłaty. Egzekucja prowadzona przez naczelników urzędów skarbowych pozostawała na bardzo niskim poziomie (średni wskaźnik wyniósł 14%), z tego w trzech urzędach miast nie wyegzekwowano w całości ani jednej zaległości spośród objętych analizą.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia przejrzystości działań strażników gminnych (miejskich), wskazania organu nadrzędnego nad strażą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz zmodyfikowania zasad egzekwowania należności z tytułu mandatów nakładanych przez straże gminne, NIK skierowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wnioski o podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych poprzez wprowadzenie obowiązku dokumentowania przez strażników okoliczności, które przemawiały za zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego, wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu, składanego na podstawie art. 56a k.p.w. Jednocześnie do Ministra Finansów skierowany został wniosek *de lege ferenda* o wprowadzenie rozwiązań, które spowodują, że koszty procesu egzekwowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego nie będą przekraczały kwoty samej należności możliwej do odzyskania już w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Ponadto NIK sformułowała wniosek do wojewodów o podjęcie działań informacyjnych w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczących stosowania pieczęci na upoważnieniach do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydawanych strażnikom, a także o uwzględnienie tego zagadnienia w działalności nadzorczej wykonywanej na podstawie art. 9 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych.

W wyniku kontroli sporządzono trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych.

**Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (POPW, Program)<sup>60</sup>** był również przedmiotem kontroli NIK w 2022 roku. Jej założeniem było zbadanie prawidłowości i skuteczności wykorzystania środków finansowych POPW na realizację projektów z zakresu platform startowych dla nowych pomysłów biznesowych. Ocenie pod względem legalności i gospodarności podlegały działania beneficjentów tego programu w zakresie zgodności z umowami o dofinansowanie realizowanych przez nich zadań i uzyskania zakładanych efektów. W Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oceniano natomiast prawidłowość i rzetelność wyboru projektów do dofinansowania oraz nadzór nad ich realizacją, a w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) przygotowano Programu oraz nadzór i kontrolę nad procesem udzielania wsparcia dla innowacyjnych przedsięwzięć.

W ocenie NIK środki POPW wykorzystano prawidłowo i uzyskano zakładane efekty rzeczowe. Działanie 1.1., w ramach którego finansowano projekty z zakresu platform startowych dla nowych pomysłów biznesowych, zostało rzetelnie przygotowane w MFiPR, a projekty zakwalifikowane do dofinansowania zostały przez PARP wybrane zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa.

<sup>60</sup> Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (P/22/073/LOL).

Beneficjenci w większości przypadków realizowali dofinansowane projekty zgodnie z umowami o dofinansowanie, a 60% z nich osiągnęło już zamierzone efekty rzeczowe, w tym zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu. W toku kontroli stwierdzono jednak kilka nieprawidłowości w realizacji projektów. Dotyczyły one głównie sposobu wykorzystania przyznanych środków oraz rozliczenia otrzymanego dofinansowania.

Nie w pełni skuteczny był również nadzór sprawowany nad prawidłowością realizacji dofinansowanych projektów. O ile w Ministerstwie zapewniano właściwy nadzór nad procesem udzielania wsparcia dla innowacyjnych przedsięwzięć, prowadząc kontrole oraz analizując sprawozdania dotyczące realizacji POPW, to jednak w PARP, jako Instytucji Pośredniczącej, nie wszystkie działania w tym zakresie były skuteczne. Ustalenia kontroli ujawniły bowiem, że opieszale podejmowano w PARP działania mające na celu odzyskanie od pięciu beneficjentów zwrotu 7,2 mln zł tytułem udzielonego dofinansowania, z powodu ujawnienia istotnych nieprawidłowości, stwierdzonych w wyniku prowadzonych kontroli. W ocenie NIK nie w pełni skuteczny nadzór tej instytucji nad realizacją dofinansowanych projektów platform startowych, w tym brak podjęcia natychmiastowych działań, może utrudnić lub wręcz uniemożliwić odzyskanie wypłaconych środków.

W związku z ustaleniami kontroli do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wnioski pokontrolne, dotyczące m.in. prowadzenia zamówień publicznych w ramach projektu zgodnie z ustawą Pzp i wewnętrznymi procedurami jednostki, terminowej realizacji projektu i rozliczania otrzymanych zaliczek oraz wniosków o płatność, a także podejmowania działań w celu wszczęcia i zakończenia postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków finansowych przez beneficjentów.

Ponadto skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w związku z niedokonaniem rozliczenia przez Olsztyński Park Naukowo-Technologiczny w Olsztynie transzy zaliczki otrzymanej w łącznej kwocie 2437,2 tys. zł w określonym w umowie z PARP terminie sześciu miesięcy od dnia jej otrzymania, co wypełniało znamiona czynu określonego w art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z roku na rok wytwarza się coraz więcej odpadów komunalnych, rosną koszty ich odbioru, a dochody uzyskiwane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wystarczają na sfinansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania tymi odpadami. Gminy ustawowo zostały zobowiązane do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz do stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania. Realizując obowiązek utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, gminy powinny zadbać o zrównoważenie dochodów i wydatków poprzez konsekwentne wcielanie w życie zasady „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów i powinny być one proporcjonalne do ilości wytwarzanych odpadów. Działania gmin powinny koncentrować się na efektywnym pozyskiwaniu dochodów od wszystkich zobowiązanych, w tym w szczególności na uszczelnieniu systemu i objęciu wymiarem opłat wszystkich właścicieli nieruchomości, prawidłowym i rzetelnym ustalaniu należnych opłat, bieżącym monitorowaniu wpływów oraz skutecznym dochodzeniu należności. NIK zbadała, **czy gminy prawidłowo naliczały i egzekwowały opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**<sup>61</sup>, w tym przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz działań podjętych dla realizacji tych zadań.

W ocenie NIK w gminach nie zawsze prawidłowo naliczano i egzekwowano opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zidentyfikowane nieprawidłowości dotyczyły przewlekłe prowadzonych postępowań mających na celu wyegzekwowanie złożenia deklaracji o wysokości opłaty lub wydania decyzji określającej wysokość tej opłaty, co skutkowało nienaliczaniem lub zaniżeniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto, w przypadku najczęściej wybieranej metody ustalania opłaty, czyli na podstawie liczby mieszkańców danej nieruchomości, gminy miały trudności w ustaleniu rzeczywistej liczby osób zamieszkujących konkretną nieruchomość. W żadnym z kontrolowanych urzędów nie posiadano kompletnych informacji o liczbie właścicieli nieruchomości na terenie gminy, zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty ani o liczbie zamieszkujących je osób. W konsekwencji nie dysponowano wiedzą, czy wszyscy zobowiązani ponoszą ww. opłatę i we właściwej wysokości.

<sup>61</sup> Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego (P/22/083/LWA).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W kilku gminach działania zmierzające do wyegzekwowania ww. opłat od wszystkich zobowiązanych były nieprawidłowe i nieskuteczne. W sposób przewlekły prowadzono postępowania wobec osób zalegających z opłatami, a w niektórych przypadkach nie wystawiano upomnień i tytułów wykonawczych. W czterech gminach wskutek braku działań dopuszczono do przedawnienia zaległości z lat 2013–2016.

W większości kontrolowanych gmin nie zrównoważono całkowitych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodami z tytułu opłat za gospodarowanie nimi. Miało na to wpływ m.in. nieprawidłowe naliczanie i egzekwowanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W związku z ustaleniami kontroli, NIK wystąpiła do burmistrzów i prezydentów miast o podjęcie skutecznych działań ograniczających skalę nieprawidłowości związanych z ustalaniem, naliczaniem oraz dochodzeniem należności z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności korzystanie z będących w dyspozycji organów wykonawczych gmin narzędzi umożliwiających ustalenie wszystkich osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Dodatkowo do Ministra Klimatu i Środowiska skierowano wniosek o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu ustawowego zapewnienia organom gmin dostępu do informacji ułatwiających ustalenie osób zobowiązanych do ponoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, zawartych w ewidencjach będących w posiadaniu organów administracji publicznej.

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 od rzetelności 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 заниżane, czy przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze było prawidłowe.

W 2020 r. NIK przeprowadziła kontrolę planową P/20/059 *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*. Negatywnie oceniono wtedy działania skontrolowanych na terenie województwa starostów, ponieważ nie zapewnili oni prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2015–2020 (I–III kwartał). Liczba stwierdzonych nieprawidłowości wskazywała na problem strukturalny, który został zweryfikowany w roku 2022 na podstawie wyników kontroli ogólnopolskiej. W ramach tej kontroli, NIK zbadała **czy starostowie odpowiedzialni za prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w powiatach – mimo nieokreślenia przez ustawodawcę wymagań kwalifikacyjnych dla klasyfikatorów gleb – zapewnili prawidłowy poziom merytoryczny tej klasyfikacji**<sup>62</sup>. Badania przeprowadzono w terenie, z udziałem powołanych przez NIK biegłych i specjalistów. Ich celem było sprawdzenie prawidłowości i rzetelności danych ujętych w wybranych projektach ustalenia klasyfikacji sporządzonych przez klasyfikatorów, w tym zwłaszcza zweryfikowanie zgodności ze stanem faktycznym: typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach. Z uwagi na uwarunkowania kontrolne NIK, oględzinom poddano jedynie działki należące do podmiotów publicznych.

W ocenie NIK działania starostów nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a ich nadzór nad prowadzonymi postępowaniami był niewystarczający. W 73% zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowości.

Wyniki kontroli wskazują, że nadal pozostają aktualne wnioski NIK skierowane do Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi po kontroli P/20/059 *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*.

W związku z powyższym NIK złożył wniosek do Ministra Rozwoju i Technologii, aby w uzgodnieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi sfinalizowano działania zmierzające do wprowadzenia zmian w prawie geodezyjnym i kartograficznym, określające niezbędne kwalifikacje dla osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zapewniające odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów.

<sup>62</sup> Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (P/22/053/LBY).

Jednocześnie zawnioskowano do Starostów o zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych, w szczególności celem zapewnienia prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji, zapewnienie przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji na wszystkich gruntach podlegających klasyfikacji z urzędu, w tym zwłaszcza na gruntach zmeliorowanych i zalesionych, dokonywanie zmian w Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB) wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji w wymaganym terminie, zweryfikowanie aktualności danych zawartych w EGiB w odniesieniu do działek stanowiących własność Skarbu Państwa, powiatu lub powiatowych jednostek organizacyjnych.

Postęp technologiczny i nieodłączna obecność Internetu w naszym codziennym życiu zawodowym i prywatnym spowodowały, że kwestie związane z zapewnieniem ochrony obywateli przed przestępczością komputerową, zapewnieniem bezpieczeństwa cyfrowej tożsamości, bezpośrednio wpływającej na bezpieczeństwo obywateli, stały się przedmiotem zainteresowania NIK. W 2022 r. zakończono kontrolę **działania państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości**<sup>63</sup>.

W ocenie NIK organy państwa nie prowadziły dotychczas adekwatnych działań w celu identyfikowania, zapobiegania oraz ograniczania skutków przestępstw internetowych dotyczących indywidualnych użytkowników Internetu. Nie wdrożono rozwiązań systemowych, zapewniających ochronę obywateli korzystających z sieci przed skutkami działalności przestępców komputerowych.

Tworzony w Polsce krajowy system cyberbezpieczeństwa koncentrował się na wzmocnieniu bezpieczeństwa kluczowych dla funkcjonowania państwa systemów, pomijając osoby fizyczne, które stanowią najliczniejszą grupę użytkowników Internetu. Organy odpowiadające za bezpieczeństwo cyberprzestrzeni oraz koordynację polityki rządu w tym obszarze, tj. Minister Cyfryzacji oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa, nie reagowały na identyfikowane ryzyka i nie dostosowywały do nich swoich działań legislacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych.

W przypadku jednostek Policji oraz struktur podległych Ministrowi Cyfryzacji oraz Pełnomocnikowi Rządu odnotowano również brak niezbędnych do właściwej realizacji zadań zasobów (w obszarze kadrowym, finansowym i sprzętowym). Sytuacja ta negatywnie wpływała na jakość realizowanych zadań związanych ze zwalczaniem i ograniczaniem skutków przestępczości internetowej.

NIK oceniła jako nierzetelne i nieskuteczne działania mające na celu edukowanie i ostrzeganie obywateli na temat niebezpieczeństw grożących im ze strony sprawców przestępstw internetowych. Indywidualni użytkownicy Internetu byli w znacznej mierze pozbawieni aktualnych i pochodzących z oficjalnych źródeł państwowych informacji na temat zagrożeń ze strony przestępców komputerowych oraz rekomendowanych środków ochrony.

Przeprowadzona kontrola wykazała konieczność wdrożenia rozwiązań systemowych zapewniających ochronę indywidualnych użytkowników Internetu przed skutkami działalności cyberprzestępców. Zdaniem NIK niezbędne jest również podniesienie poziomu wiedzy i świadomości obywateli na temat niebezpieczeństw grożących im ze strony sprawców przestępstw internetowych, a także właściwego sposobu postępowania w sytuacji, gdy staną się ofiarą tego rodzaju przestępstw. Zmierzając do osiągnięcia tych celów, NIK sformułowała siedem wniosków pokontrolnych, w tym wniosek *de lege ferenda* wskazujący na konieczność podjęcia działań legislacyjnych celem nowelizacji ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, które zapewnią uregulowanie w przepisach tej ustawy tematyki bezpieczeństwa indywidualnych użytkowników Internetu, w tym zasad udzielania wsparcia osobom fizycznym, które stały się celem lub ofiarą cyberataku oraz podmiotów odpowiadających za realizację zadań w tym obszarze.

Kontrola **efektów realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych**<sup>64</sup> wykazała istotne nieprawidłowości w zapewnieniu obywatelom dostępności do tych usług w okresie trwałości projektów. Spośród łącznej liczby 206 e-usług przewidzianych do udostępnienia w ramach projektów,

<sup>63</sup> Działanie państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości (P/21/042/KPB).

<sup>64</sup> Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 (I/22/002/KAP).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

w praktyce dostępne były tylko 172 e-usługi (83,5%), a 34 e-usługi (16,5%) były faktycznie niedostępne dla mieszkańców. W przypadku 64% e-usług uruchomionych w ramach zbadanych projektów zainteresowanie nimi było niewielkie lub nikt z nich nie korzystał. Nie w pełni zatem osiągnięto zakładane zwiększenie dostępności e-usług i korzystania z nich. Prowadzone działania promocyjno-informacyjne były mało skuteczne. Realizacja projektów przyczyniła się natomiast do wzmocnienia rozwiązań informatycznych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego w obszarze usług elektronicznych.

Stwierdzone w urzędach jst nieprawidłowości polegały m.in. na niezapewnieniu ciągłego dostępu do uruchomionych e-usług, niewykorzystywaniu zakupionych w ramach projektów urządzeń, nieudostępnieniu aplikacji mobilnej dla mieszkańców, zaprzestaniu korzystania z zakupionego w ramach projektu systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, zamieszczeniu na stronach internetowych urzędów nieaktualnych informacji o zrealizowanym projekcie, podaniu nierzetelnych informacji dotyczących sposobu skorzystania z e-usług, nieprzeprowadzeniu w połowie kontrolowanych urzędów w latach 2020–2021 audytów w zakresie bezpieczeństwa informacji.

### 2.3. Gospodarka

W realiach polskiej gospodarki istotne znaczenie ma przemysł morsko-stoczniowy, który podlega ciągłym procesom restrukturyzacji, angażującym znaczące środki publiczne. Zagadnienia nadzoru właścicielskiego, zarządzania mieniem państwowym, działalności spółek Skarbu Państwa stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania kontrolnego NIK. Uwzględniając ten aspekt, przeprowadzono kontrolę **działalności i restrukturyzacji Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia S.A. (Stocznia, Gryfia) oraz zaangażowania Funduszu Rozwoju Spółek S.A. (FRS, Fundusz) w procesy naprawcze i sprawowanie nadzoru właścicielskiego**<sup>65</sup>.

Jak ustalono i oceniono w wyniku przeprowadzonej kontroli, realizacja przez Stocznnię Gryfia planów naprawczych, obejmujących m.in. koncentrację na projektach specjalnych dla wojska, budowie nowych jednostek oraz dokapitalizowaniu spółki, nie przyczyniła się do poprawy kondycji finansowej Stoczni w badanym okresie. Co więcej realizacja długoterminowych kontraktów powiększyła skumulowaną stratę Stoczni. Spółka była podmiotem niesamodzielnym finansowo, korzystającym w coraz większym stopniu z pożyczek od większościowego akcjonariusza, tj. FRS.

Nadzór FRS nad Gryfią, z zastrzeżeniem stwierdzonych nieprawidłowości, spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych i Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa<sup>66</sup>, jednakże NIK oceniła negatywnie działalność FRS w obszarze udzielania wsparcia finansowego Stoczni. Skalę finansową ustalonych w tym obszarze nieprawidłowości oszacowano na kwotę 4779,3 tys. zł. Stwierdzono ponadto, że w stosunku do przeprowadzonych transakcji finansowych, na łączną kwotę kilkunastu milionów złotych, zachodzi ryzyko uznania ich za niedozwoloną pomoc publiczną. Jak oceniła NIK, FRS nierzetelnie przeprowadził wybór wykonawcy projektu i budowy doku pływającego, przeznaczonego dla Gryfii, z którym podpisano kontrakt na jego budowę.

Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na fakt, że działalność Funduszu, znacznie ograniczona do podmiotów i miejsca ich siedziby w Szczecinie, świadczy o niespełnieniu założeń, ażeby spółka stanowiła wyspecjalizowany podmiot, realizujący zadania z zakresu szeroko rozumianej gospodarki morskiej. Założeniem Strategii Funduszu było budowanie jego wartości przez prowadzenie spektrum zadań w obszarze restrukturyzacji i ekonomicznie uzasadnionego wsparcia kapitałowego lub dłużnego podmiotów działających w obrębie Skarbu Państwa, a także aktywne zaangażowanie w funkcjonowanie podmiotów i ich aktywów w obrębie branży stoczniowej. W badanym okresie przeprowadzone przez FRS transakcje finansowe, dokonywane z dokapitalizowania ze środków publicznych, w przeważającej mierze dotyczyły zapewnienia płynności finansowej jednej ze spółek zależnych, tj. Gryfii oraz wybudowania dla niej doku, co tym bardziej świadczyło o zawężonym realnym zakresie działalności FRS.

<sup>65</sup> Działalność i restrukturyzacja Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia S.A. oraz zaangażowanie Funduszu Rozwoju Spółek S.A. w procesy naprawcze i sprawowanie nadzoru właścicielskiego (D/21/503/KST).

<sup>66</sup> Dokument z dnia 28 września 2017 r., wydany przez Prezesa Rady Ministrów.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości NIK sformułowała szereg wniosków, w tym do Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Aktywów Państwowych o rozważenie celowości utrzymywania FRS jako odrębnego podmiotu prawnego w portfelu spółek z udziałem Skarbu Państwa, przy dotychczasowej skali i zakresie przedmiotowym działalności, odbiegających od założeń strategicznych przewidujących szeroki obszar aktywności tego podmiotu w odniesieniu do aktywów i projektów polskiego przemysłu morsko-stoczniowego.

W 2022 r. NIK zakończyła kontrolę przygotowania i realizacji **Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce (Program)**<sup>67</sup>, przeprowadzoną w Ministerstwie Aktywów Państwowych (MAP) odpowiedzialnym za realizację Programu, w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP) odpowiadającej za jego monitorowanie i w podmiotach zobowiązanych do realizacji Programu. NIK oceniła, czy dotychczasowa realizacja Programu przez Ministra Aktywów Państwowych (wcześniej Ministra Energii) oraz Ministra Środowiska, następnie Ministra Klimatu i Środowiska, a także przez spółki uczestniczące w Programie poprawiła bądź ustabilizowała sytuację podmiotów działających w górnictwie węgla kamiennego; dodatkowo ocenie poddano kwestie jakości planowania oraz realizacji przez spółki węglowe ich strategii oraz ustalono, czy zidentyfikowano czynniki bądź uwarunkowania, które nie zostały uwzględnione w Programie, a determinują przyszłość górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

W ocenie NIK Program został przygotowany nierzetelnie, bez wystarczających analiz i pomimo realizowania znacznej części przewidywanych w nim działań główny cel Programu, tj. stworzenie rentownego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego (gwk), nie został osiągnięty. Wyniki sektora gwk ulegały systematycznemu pogorszeniu, przy czym dotyczyło to zarówno wyników finansowych, jak i wydobycia i sprzedaży węgla kamiennego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, jak również zmiana otoczenia gospodarczego i prawnego funkcjonowania sektora gwk wskazały na konieczność weryfikacji programowanych działań i celów. W związku z tym NIK sformułowała do Ministra Aktywów Państwowych wnioski o opracowanie nowego Programu dla sektora gwk, który powinien uwzględniać przyjętą przez Radę Ministrów w 2021 r. Politykę energetyczną Polski do 2040 r. oraz fakt, że na sytuację sektora produkcji energii i sytuację sektora gwk rzutuje zaprzestanie importu węgla i innych surowców energetycznych z Rosji. Jednocześnie, jak wskazała NIK, należy przeprowadzić rzetelne analizy problemów występujących w sektorze i zaprojektować cele w Programie mające za zadanie usunięcie stwierdzonych problemów. Wszystkie zaprojektowane cele i zadania służące ich osiągnięciu powinny zostać poddane rzetelnej weryfikacji pod kątem realności i możliwości ich wykonania, a zaplanowane zadania powinny być przypisane do realizacji konkretnym podmiotom. Program powinien zawierać system stałego monitoringu realizacji zaplanowanych celów zbudowany na wskaźnikach mierzących stopień realizacji celów Programu, które będą zweryfikowane pod kątem dostępności, niezawodności i odpowiedniości.

NIK zakończyła w 2022 r. kontrolę dotyczącą obszaru **zapobiegania katastrofom górniczym**<sup>68</sup>. W przypadku wyjaśnienia katastrofy górniczej, która miała miejsce w Kopalni „Turów” w 2016 r., Dyrektor OUG wydał orzeczenie co do prawidłowości działań PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów oraz stanu faktycznego i przyczyn tego zdarzenia. W orzeczeniu wskazano utratę stateczności korpusu zwałowiska, jako przyczynę zdarzenia. Ustalenia zawarte w tym dokumencie nie miały jednoznacznego ani ostatecznego charakteru, gdyż zastrzeżono w nim, iż ostateczne ustalenie przyczyn niebezpiecznego zdarzenia może nastąpić po wykonaniu ekspertyz. Wskazano, że ze względu na złożony charakter zjawiska i jego skalę, do wyjaśnienia przyczyn zdarzenia należy użyć narzędzi laboratoryjnych i informatycznych niebędących na wyposażeniu organów nadzoru górniczego. W dokonywanych ocenach decyzją Dyrektora OUG zastosowano przewidzianą w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze procedurę, zgodnie z którą opierano się na dowodach stanowiących ekspertyzy i specjalistyczne opracowania, przygotowane przez podmioty zewnętrzne

<sup>67</sup> Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” (P/21/019/KGP).

<sup>68</sup> Działania PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów w zakresie zapobiegania katastrofom górniczym i wyjaśnienia katastrofy górniczej w 2016 r. oraz nadzór górniczy sprawowany przez Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu (D/21/508/LSZ).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

na zlecenie i na rzecz przedsiębiorcy prowadzącego zakład górniczy. Dyrektor OUG nie zlecił wykonania zadań z tego zakresu ani nie skorzystał z możliwości wystąpienia do Prezesa WUG o zlecenie przeprowadzenia specjalistycznych badań albo sporządzenia ekspertyzy, co wyjaśniano kierowaniem się zasadami gospodarności oraz celowości wydatkowania środków publicznych. W ocenie NIK brak bezpośredniego zlecenia przez organ nadzoru górniczego wykonania ekspertyz w zakresie stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, a w konsekwencji – opieranie się w dokonywanych ocenach na ustaleniach poczynionych na rzecz i na zlecenie przedsiębiorcy, którego działalności dotyczy dane postępowanie, mogło rzutować na wyjaśnianie przyczyn zdarzenia. NIK zaznaczyła przy tym, że w myśl obowiązujących przepisów właściwy organ nadzoru górniczego może nakazać przedsiębiorcy dokonanie wskazanych analiz lub pomiarów, a koszty tych czynności obciążają co do zasady przedsiębiorcę.

W 2022 r. NIK przeprowadziła kontrolę **działalności inwestycyjnej Grupy Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” Spółka Akcyjna (GA ZAP, Spółka)**<sup>69</sup>. Skontrolowano dwie strategiczne inwestycje Spółki: prowadzoną w latach 2015–2022 budowę nowego bloku energetycznego oraz budowę instalacji saletry amonowej granulowanej mechanicznie (od 2020 r.).

Przystąpienie w 2015 r. do realizacji budowy bloku gazowo-parowego klasy 400 MWe (dalej: BGP400) było poprzedzone szeregiem analiz, w tym technicznych oraz uwzględniających rachunek ekonomiczny, jednak nie zostało poparte analizą wpływu tej inwestycji na sytuację ekonomiczną Spółki oraz ceny oferowanych przez nią produktów. Nieuwzględnienie przy podejmowaniu decyzji w 2015 r. realnych kosztów GA ZAP było działaniem niegospodarnym w tamtym okresie i narażało Spółkę na szkodę majątkową w rozmiarach stanowiących zagrożenie dla jej funkcjonowania. Według szacunków NIK tylko wybrane dodatkowe koszty związane z produkcją energii elektrycznej i ciepłej w bloku gazowo-parowym od zakończenia budowy planowanego na 2019 r. (oprócz realizacji samej inwestycji za 1125 mln zł oraz dodatkowych nakładów w kwocie 233,5 mln zł na rozbudowę infrastruktury łączącej ww. blok z instalacjami GA ZAP) wyniosłyby dla Spółki średniorocznie 1054,6 mln zł. Ponadto nie uwzględniono zagrożeń związanych z dostawami gazu wyłącznie z punktu wejścia Wysokoje na granicy polsko-białoruskiej (rurociąg Jamał), zapewniającego wymagane parametry dostaw (przepustowość), na co wskazywał operator gazociągów przesyłowych. Decyzja o rezygnacji z budowy BGP400 podjęta w 2017 r. wyeliminowała opisane wyżej zagrożenia. Podjęta następnie budowa nowego bloku energetycznego opalanego węglem miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Spółki poprzez dostawy ciepła w postaci pary technologicznej niezbędnej do realizacji procesów produkcyjnych w instalacjach chemicznych, przy spełnieniu najnowszych wymagań środowiskowych oraz jednoczesnym zwiększeniu udziału zakładowej elektrociepłowni w produkcji energii elektrycznej. Projekt budowy tego bloku został dostosowany do faktycznych potrzeb produkcyjnych GA ZAP, przy zapewnieniu dostaw węgla oraz poprzedzeniu decyzji analizami skutków realizacji bloku energetycznego w różnych wariantach paliwowych i mocowych.

Powstałe przy realizacji bloku węglowego oraz wytwórni nawozów granulowanych mechanicznie opóźnienia wynikały głównie z niezależnych od Spółki okoliczności. W przypadku wytwórni nawozów opóźnienia przyczyniły się do wzrostu kosztów przedsięwzięcia z tytułu ubezpieczenia, jednak nie doprowadziły do zmaterializowania się ryzyka utraty korzyści finansowych związanych z lokalizacją inwestycji na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” S.A. Na 15 listopada 2022 r. produkcja nawozów na pierwszej linii była w toku, natomiast rozruch linii drugiej zakończył się i przygotowywano się do odbioru i przekazania środków trwałych na majątek Spółki przed końcem roku. Umowy zawierane przez Spółkę w toku realizacji tej inwestycji zabezpieczały jej interes, jednak przy realizacji jednej z nich (z 17 czerwca 2020 r., związanej z budową wytwórni nawozów) stwierdzono nieprawidłowości. W szczególności wypłacono wykonawcy wynagrodzenie, pomimo że nie przedstawił dowodów zapłaty należnego i wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom biorącym udział w realizacji odebranych robót, co było warunkiem wypłaty wynagrodzenia.

Pozytywnie należy ocenić działania podjęte przez GA ZAP w celu poprawy zarówno zapisów zawieranych umów, jak i procesu weryfikacji ich wykonania.

<sup>69</sup> Wybrane aspekty działalności inwestycyjnej Grupy Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” Spółka Akcyjna (S/22/002/LLU).

Mając na uwadze zmianę w 2017 r. decyzji dotyczącej technologii wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej oraz uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania naprawcze dotyczące umów, NIK nie sformułowała wniosków ani uwag. Skierowano zawiadomienie o usiłowaniu popełnienia przestępstwa w związku z podjęciem przez członków organów Spółki czynności bezpośrednio zmierzających do realizacji budowy BGP400 oraz stosowne powiadomienie do Szefa ABW.

W ramach kontroli **przestrzegania standardów emisyjnych i działalności inwestycyjnej komunalnych przedsiębiorstw energetycznych**<sup>70</sup> NIK sprawdziła czy gminne przedsiębiorstwa energetyki ciepłej (PEC) działające w województwie lubelskim dotrzymywały obowiązujących standardów emisyjnych oraz zapewniły prawidłową eksploatację instalacji i urządzeń ograniczających nadmierną emisję pyłów i gazów. W kontroli zbadano również zawieranie i realizację umów na dostawę węgla, realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, sytuację ekonomiczno-finansową w aspekcie możliwości realizacji statutowych zadań, a także przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych. Wyniki kontroli wskazały na istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych.

Kontrolą odnoszącą się do lat 2018–2021 objęto cztery z ośmiu spółek komunalnych w woj. lubelskim. NIK ustaliła, że przy zawieraniu i realizacji umów wystąpiły istotne nieprawidłowości: Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Białej Podlaskiej (PEC Biała Podlaska), bez przeprowadzenia rozeznania rynku i analiz opłacalności, zawarł umowę wieloletnią, która nie zabezpieczała należycie interesów spółki. Natomiast Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Radzynie Podlaskiej (PEC Radzyna Podlaska) w trzech umowach w niewystarczający sposób zabezpieczył interesy spółki. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. we Włodawie (MPGK Włodawa) naruszyło zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów poprzez stworzenie jednemu z nich uprzywilejowanej pozycji w postępowaniu zakończonym zawarciem umowy w 2017 r. Skutkowało to wyborem oferty, która nie była najkorzystniejsza. Ponadto PEC Radzyna Podlaska nie określił mierników dla jednego z kryteriów oceny ofert w postępowaniach na dostawę węgla przeprowadzanych w latach 2018–2020. Tym samym przyznanie punktów oferentom było wynikiem subiektywnej oceny członków komisji przetargowej i mogło prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji. W postępowaniu z 2019 r. zastosowane kryterium 5 proc. za doświadczenie we współpracy z zamawiającym było decydujące i skutkowało tym, że spółka zakupiła węgiel od dotychczasowego dostawcy po cenie wyższej (o 52 tys. zł) od najniższej oferty złożonej w tym postępowaniu.

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Lubartowie sp. z o.o. (PEC Lubartów) dopuścił w umowach możliwość zakupu węgla o parametrach jakościowych niezgodnych z wartościami wskazanymi w dokumentacji technicznej kotłów lub w pozwoleniu starosty na wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów z instalacji. PEC Biała Podlaska także zamówił w 2018 r. węgiel, który nie spełniał parametrów jakościowych wynikających z pozwolenia zintegrowanego.

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Włodawa i PEC Radzyna Podlaska nie naliczyły dostawcom węgla kar umownych, bądź je zaniżyły – o ponad 200 tys. zł w przypadku PEC Radzyna Podlaska. Ponadto przyjęty przez MPGK Włodawa i PEC Radzyna Podlaska sposób rozliczenia roszczeń tych spółek z tytułu kar umownych, bez wystawiania not obciążeniowych, wywarł skutki podatkowe po stronie dostawców węgla, powodując zmniejszenie podatku od towarów i usług o łączną kwotę 84,5 tys. zł. Ten sposób rozliczenia mógł prowadzić do zmniejszenia wykazywanych przez dostawców przychodów podlegających opodatkowaniu. Wywarło to również skutki w rozliczeniach spółek MPGK Włodawa i PEC Radzyna Podlaska z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych poprzez zaniżenie przychodu spółek o kwoty stanowiące wartość kar umownych oraz podatku od towarów i usług poprzez niezasadne obniżenie podatku naliczonego w związku z przyjęciem nieprawidłowo wystawionych faktur korygujących. Powyższe nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad zawieraniem i realizacją umów dostawy węgla przez zarządy skontrolowanych spółek.

<sup>70</sup> Przestrzeganie standardów emisyjnych i działalność inwestycyjna komunalnych przedsiębiorstw energetycznych w województwie lubelskim (I/21/001/LLU).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W toku kontroli zbadano realizację 18 inwestycji, w tym te o znaczeniu strategicznym dla funkcjonowania PEC – budowy ciepłowni opalanej biomasą (PEC Biała Podlaska) o wartości blisko 27 mln zł oraz budowy elektrociepłowni gazowej (PEC Radzyń Podlaski) o wartości blisko 11 mln zł. Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły budowy ciepłowni opalanej biomasą. Kontrola NIK wykazała, że PEC Biała Podlaska m.in. nie naliczyło wykonawcy kar umownych w kwocie ponad 6,5 mln zł i wypłaciło wykonawcy robót 23 mln zł pomimo nieprzedłożenia przez niego dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszym podwykonawcom, co naruszało przepisy Prawa zamówień publicznych. Stwarza to również ryzyko, że do spółki będą się zgłaszać podwykonawcy lub dalsi podwykonawcy z roszczeniami o zapłatę wynagrodzenia za wykonane roboty.

We wszystkich czterech skontrolowanych spółkach stwierdzono wypłacanie wynagrodzeń członkom zarządów lub rad nadzorczych w zawyżonej wysokości – łącznie o ponad 526 tys. zł. Część spółek odzyskała nienależnie wypłacone wynagrodzenia – MPGK Włodawa zawarła ugody z członkami zarządu i rady nadzorczej, z kolei członkowie rady nadzorczej PEC Biała Podlaska zwrócili spółce ponad 26 tys. zł.

W wyniku ustaleń kontroli NIK skierowała m.in. zawiadomienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz powiadomiła Ministra Finansów o występowaniu systemowego ryzyka uszczuplenia podatku od towarów i usług w związku ze stwierdzonym przez NIK sposobem rekompensowania dostaw miazła węglowego niespełniającego wymogów jakościowych. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 279,2 mln zł.

W 2022 r. zakończyła się kontrola doraźna dotycząca **realizacji programu „Polskie Szwalnie” oraz przedsięwzięcia „Stalowa Wola”**<sup>71</sup>. Kontrolą objęto działania podejmowane przez Ministra Rozwoju i Technologii, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>2</sup> oraz Prezesa Zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 285 640 tys. zł (kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami). Nieprawidłowości stwierdzono w ARP S.A. Do najistotniejszych należały: wybór dostawców z pominięciem procedur wewnętrznych wprowadzonych w związku z ogłoszonym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanem zagrożenia epidemicznego wirusem SARS-CoV-2; nierzetelne prowadzenie dokumentacji i traktowania zasad jej prowadzenia jako uciążliwej biurokracji; nieprzestrzeganie zapisów umownych wiążących strony; nienależyte zabezpieczenie interesów ARP S.A. w zawieranych umowach.

Wbrew postanowieniom umownym, w przypadku dwóch dostawców, którzy dostarczyli ogółem 33,6% maseczek niemedycznych, rozliczenia następowały na podstawie zbiorczych faktur. ARP S.A. odstąpiła od realizacji zapisów umownych dotyczących obowiązku dostarczania przez dostawców faktur wystawianych przez podwykonawców oraz płatności za dostarczone maseczki bezpośrednio podwykonawcom. Nie zostały zawarte również aneksy do umów zmieniające zasady rozliczeń z dostawcami. Dodatkowo w wyniku realizacji jednej z umów ARP S.A. otrzymała maseczki niemedyczne, pomimo że umowa przewidywała dostarczenie maseczek medycznych. Fakt ten ARP S.A. uznała za oczywistą omyłkę pisarską, o której dowiedziała się w wyniku prowadzonych czynności kontrolnych. NIK nie podzielił stanowiska ARP S.A., ponieważ powyższa kwestia dotyczyła jednego z podstawowych elementów przedmiotu umowy. Ponadto ARP S.A. opłaciła 24 faktury podwykonawców jednego z dostawców za zrealizowane dostawy bez wcześniejszej rzetelnej weryfikacji dokumentacji rozliczeniowej i wyjaśnienia, dlaczego faktury zostały wystawione na rzecz podmiotu niebędącego kontrahentem ARP S.A. W ocenie NIK przytoczone powyżej fakty wskazują na nierzetelne prowadzenie dokumentacji i traktowanie zasad jej prowadzenia jako uciążliwej biurokracji.

Pomimo zagwarantowania sobie w zawartych umowach prawa do weryfikacji, czy realizacja produkcji masek prowadzona jest wyłącznie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, ARP S.A. nie korzystała z przysługującego jej prawa kontroli w zakresie miejsca wytwarzania masek. ARP S.A. nie potrafiła również wskazać, w ilu polskich szwalniach dostarczone maski zostały wyprodukowane. Dlatego trudno jest odnieść się do zapowiedzi Ministra Rozwoju i Technologii o założeniu wyprodukowania masek przez 200 polskich producentów i spełnieniu tym samym jednego z pierwotnych założeń programu.

<sup>71</sup> Realizacja rządowego programu „Polskie Szwalnie” oraz przedsięwzięcia „Stalowa Wola” (I/21/003/LSZ).

Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. nie zabezpieczyła także należycie swoich interesów w umowie zawartej z podmiotem odpowiedzialnym za świadczenie usług logistycznych dotyczących m.in. magazynowania i pakowania maseczek. Wyłączenie odpowiedzialności tego podmiotu z tytułu rozbieżności i braków inwentaryzacyjnych określonych do wysokości 1% zadeklarowanej przez ARP S.A. wartości towaru skutkowało niemożnością wyegzekwowania odszkodowania.

Niezależnie od projektu „Polskie Szwalnie” ARP S.A., realizując zadania związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19, rozpoczęła działania mające na celu zabezpieczenie infrastruktury do produkcji środków ochrony osobistej, poprzez nabycie dziewięciu nowoczesnych i w pełni zautomatyzowanych linii produkcyjnych gotowych do produkcji różnego rodzaju masek ochronnych, celem zabezpieczenia powszechnego interesu publicznego. Nabycie infrastruktury miało na celu uniezależnienie się od innych dostawców zagranicznych oferujących dostawy asortymentu, tj. produktów ochrony osobistej oraz zapewnienie na przyszłość odpowiednich zdolności produkcyjnych państwa polskiego w tym zakresie. Pomimo ponieśienia przez ARP S.A. na realizację przedsięwzięcia „Stalowa Wola” znacznych kosztów, produkcja maseczek nie została uruchomiona i zakończyła się na etapie produkcji testowej. Zakupione linie technologiczne, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, pozostawały niewykorzystane.

Jednym z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego kraju jest rozwój infrastruktury oraz zapewnienie oczekiwanego przez społeczeństwo wysokiego standardu świadczonych usług publicznych. Istotną rolę przy zwiększeniu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych odgrywa partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). NIK dokonała oceny skuteczności **realizacji zadań publicznych w formule PPP**<sup>72</sup> pod względem efektywności, w odniesieniu do założeń finansowych, społecznych i jakości realizowanych usług publicznych. Ze względu na długookresowość wielu przedsięwzięć PPP (często powyżej 20 lat), w ramach tej kontroli wzięto pod uwagę przedsięwzięcia objęte umowami sprzed 8–10 lat. Wynika to z faktu, że kontrola przygotowania i realizacji przedsięwzięć w modelu PPP została przeprowadzona przez NIK dwukrotnie – w roku 2012 i 2019. Efektem pierwszej kontroli były wyniki, które m.in. wskazały na nieprawidłowości w fazie przygotowania projektów. Ze względu na wstępny etap ich realizacji, tj. stosunkowo krótki okres, jak upłynął od zawarcia wieloletnich umów do wszczęcia kontroli, nie można było w pełni ocenić etapu operacyjnego przedsięwzięć. Druga kontrola zidentyfikowała, jako najslabsze ogniwo, zarządzanie przedsięwzięciami na etapie operacyjnym (utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą niezbędną do realizacji zadania publicznego).

W ocenie NIK realizacja przedsięwzięć objętych badaniem w formule PPP zapewniła poprawę jakości usług publicznych, a także spowodowała rozszerzenie ich oferty, jednakże efektywność zadań publicznych była obniżona z powodu nienależytego przygotowania przedsięwzięć, w tym niewystarczających analiz technicznych zrealizowanych przez podmioty publiczne na etapie przygotowawczym oraz nieweryfikowania przez podmioty publiczne analiz ekonomicznych przedstawionych przez partnerów prywatnych. Jak wynika z ustaleń, podmioty publiczne nie w pełni skutecznie nadzorowały wykonywanie powierzonych usług. Ponadto nie zdefiniowano mierników oceny efektywności ekonomicznej projektów PPP i nie prowadzono analiz w zakresie efektów ekonomicznych oraz społecznych, co obniżało skuteczność zarządzania i monitorowania realizacji przedsięwzięć PPP. W świetle powyższego NIK sformułowała wniosek do podmiotów publicznych realizujących projekty PPP o zapewnienie monitorowania jakości usług publicznych oraz opłacalności zastosowania formuły PPP z punktu widzenia podmiotu publicznego. Jak podkreślono, analiza oszczędności, wydajności i skuteczności zadań publicznych w formule PPP jest niezbędna do oceny prawidłowości realizacji umowy przez partnera prywatnego, a także do oceny opłacalności dla podmiotu publicznego przyjętego podziału obowiązków oraz ryzyk. Co więcej, bieżące analizy, jak również analizy ex post powinny zapewniać podmiotom publicznym informacje służące do podejmowania kolejnych przedsięwzięć PPP w oparciu o dotychczasowe doświadczenia i wymierne efekty.

Wyniki kontroli wskazały także, że w celu zwiększenia dynamiki rozwoju PPP jako efektywnego modelu realizacji zadań publicznych, podmioty publiczne powinny poprawić jakość prac analitycznych na każdym etapie przygotowania i realizacji poszczególnych przedsięwzięć. W związku z tym NIK sformułowała wnioski do Mini-

<sup>72</sup> Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym (I/20/007/KGP).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

stra Funduszy i Polityki Regionalnej o zwiększenie aktywności Ministra w działaniach zapewniających podmiotom publicznym wsparcie w stosowaniu dobrych praktyk przy podejmowaniu, a następnie zarządzaniu projektami PPP. Dodatkowo zidentyfikowane przypadki braku wywiązywania się przez podmioty z obowiązków sprawozdawczych wskutek rozbieżnej interpretacji przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, skutkowało sformułowaniem przez NIK wniosku do Ministra o podjęcie działań w celu doprecyzowania w ustawie o PPP przedmiotowego zakresu obowiązku informacyjnego wskazanego w przepisie art. 16b ww. ustawy. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę jednoznacznego wskazania w ww. przepisie, czy obejmują one przedsięwzięcia realizowane w ramach koncesji na roboty budowlane lub usługi, w celu wyeliminowania niejednorodnego podejścia do tego rodzaju przedsięwzięć przez podmioty zobowiązane do przedmiotowego obowiązku informacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała również oceny **realizacji projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS)**<sup>73</sup>, których nakłady, co do zasady, wynosiły co najmniej 25 mln euro (dla inwestycji o charakterze innowacyjnym powyżej 7 mln euro).

W ocenie NIK projekty inwestycyjne przeważnie były dobrze przygotowane i przynosiły zaplanowane efekty, jednakże systemowa konstrukcja instrumentu wsparcia EFIS okazała się mało atrakcyjna dla potencjalnych inwestorów. Jak ustaliła NIK, większość z 32 spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa<sup>74</sup> dysponowała informacjami o możliwości korzystania z EFIS, przekazanymi przez Ministrów właściwych do spraw rozwoju regionalnego i Skarbu Państwa, a głównymi przyczynami niekorzystania z tej metody finansowania projektów były: niespełnienie kryterium wartości (projekty miały wartość poniżej 100 mln zł) lub kwalifikowalności, długoterminowość planowanych projektów, duży koszt ich realizacji, ryzyko towarzyszące projektom innowacyjnym, realizacja inwestycji ze środków własnych lub w ramach dofinansowania bezzwrotnego.

W ramach przedmiotowej kontroli NIK oceniła również, czy koordynacja wykorzystania EFIS z funduszami UE prowadzona była w sposób skutkujący zwiększaniem liczby inwestycji współfinansowanych z obu tych źródeł w optymalnej wysokości. Zgodnie z ustaleniami kontroli, prowadzona przez Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego koordynacja działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów nie miała *de facto* istotnego wpływu na efektywne pozyskanie przez Polskę środków z EFIS, co wynikało z przyczyn systemowych. Decyzję o ubieganiu się o finansowanie inwestycji z EFIS podejmował inwestor po przeanalizowaniu atrakcyjności innych źródeł jej finansowania. Natomiast decyzja o przyznaniu gwarancji/kredytu z EFIS była podejmowana przez EBI po przeprowadzeniu szczegółowych analiz projektów inwestycyjnych. W żadnym z tych etapów nie uczestniczył Minister. NIK pozytywnie oceniła działania Ministra w zakresie rozpowszechniania informacji o możliwości pozyskania przez inwestorów środków z EFIS, w tym działania na rzecz ubiegania się o dofinansowanie przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. W celu skoordynowania wykorzystania EFIS z funduszami UE Minister przygotował materiały informacyjne i zalecenia dotyczące łączenia wsparcia z EFIS z finansowaniem projektów z funduszy UE, wyjaśniał kwestie kwalifikowalności kosztów w kontaktach roboczych ze służbami Komisji Europejskiej oraz zorganizował konferencję w Parlamencie Europejskim. Jednakże, jak zauważa NIK, Minister nie gromadził danych o współfinansowaniu projektów EFIS ze środków własnych i funduszy UE, a także o kwotach faktycznie pozyskanych przez polskich inwestorów. W związku z powyższym sformułowano wnioski o wzmocnienie koordynacji wykorzystania środków europejskich w zakresie objęcia monitoringiem danych dotyczących faktycznego wydatkowania środków pozyskanych z programów zarządzanych centralnie przez UE, jak również o gromadzenie i objęcie monitoringiem danych dotyczących współfinansowania projektów ze źródeł środków europejskich współfinansowanych ze źródeł pozyskiwanych z programów zarządzanych centralnie przez UE oraz ze środków z Funduszy UE.

W ramach obszaru wsparcia projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w celu zwiększenia aktywności międzynarodowej małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), NIK oceniła skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na wsparcie **internacjonalizacji MŚP w ramach dzia-**

<sup>73</sup> Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (P/22/014/KGP).

<sup>74</sup> W rozumieniu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. 2021 r. poz. 1782).

**ania 1.2 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (POPW)**<sup>75</sup>. Oczekiwanym efektem tego działania był wzrost przychodów ze sprzedaży produktów (usług) na eksport z Polski Wschodniej oraz wzrost liczby intensywnych eksporterów w makroregionie.

W ocenie NIK środki przekazane w ramach działania 1.2 POPW zostały wykorzystane skutecznie oraz efektywnie. W przypadku 62% zakończonych projektów odnotowano wzrost wartości przychodów MŚP z Polski Wschodniej ze sprzedaży produktów (usług) na eksport. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) wywiązała się z obowiązku prawidłowego przygotowania kryteriów wyboru projektów, prawidłowo przeprowadziła też nabory wniosków o dofinansowanie i wyłoniła projekty, których realizacja wpisywała się w cel działania 1.2 POPW, tj. zwiększoną aktywność MŚP z Polski Wschodniej na rynkach międzynarodowych. Agencja dysponowała narzędziami weryfikującymi powiązania osobowe pomiędzy wnioskodawcami i osobami oceniającymi wnioski. Protesty od negatywnie ocenionych wniosków rozpatrywane były terminowo i zgodnie z obowiązującą w PARP wewnętrzną procedurą. Podejmowano też działania w celu usprawnienia procesu oceny. Kryteria wyboru projektów oraz regulaminy konkursów modyfikowano w celu uproszczenia i skrócenia procesu wdrażania działania 1.2. POPW.

W wyniku kontroli zidentyfikowano przypadki wykazywania przez beneficjentów w oświadczeniach dotyczących utrzymania trwałości i osiągniętych rezultatów projektów również przychodów ze sprzedaży produktów na eksport z krajów niebędących docelowymi w ramach projektów działania 1.2 POPW. W związku z powyższym NIK zawnioskowała do PARP o uwzględnienie w ewaluacji efektów wsparcia w ramach I osi priorytetowej POPW zaplanowanej na lata 2022–2023 przychodów z krajów będących docelowymi w ramach projektów działania 1.2 POPW.

Po raz kolejny NIK przyjrzała się ważnej, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju, kwestii skuteczności działań podmiotów państwowych, placówek zagranicznych oraz innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych na rzecz **promocji gospodarczej Polski**<sup>76</sup>. Przeprowadzona w 2015 r. kontrola tego zagadnienia<sup>77</sup> wykazała między innymi brak spójnego systemu promocji polskiej gospodarki. W działalność na rzecz promocji gospodarki, rozumianej jako działania na rzecz rozwoju eksportu, intensyfikacji polskich inwestycji za granicą, przyciągania bezpośrednich inwestorów zagranicznych do Polski oraz internacjonalizacji polskich przedsiębiorców, zaangażowanych było co najmniej kilkanaście różnych podmiotów państwowych, kilkadziesiąt placówek zagranicznych oraz samorządy województw i miast wojewódzkich. Działalność tych podmiotów nie była koordynowana ani w sposób celowy wzajemnie powiązana.

W ocenie NIK w dalszym ciągu działania organów państwowych i innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych, służące promocji polskiej gospodarki, nie były skuteczne. Administracja rządowa realizowała zadania w zakresie promocji polskiej gospodarki bez wypracowanej koncepcji i rzetelnej analizy potrzeb. Środki publiczne na promocję były wydatkowane bez ustalenia strategicznych celów i zakładanych efektów finansowanych przedsięwzięć. Zaniechano też monitoringu udzielanego wsparcia pod względem efektywności realizowanych przedsięwzięć. Nie analizowano ich wpływu na rozwój eksportu i polskich inwestycji zagranicznych. Nie stworzono mechanizmów koordynacji działań instytucji udzielających wsparcia przedsiębiorcom na rynkach zagranicznych.

W świetle ustaleń zakończonej w 2022 roku kontroli NIK stwierdziła, że nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane częściowo wnioski pokontrolne sformułowane w 2016 r.<sup>78</sup> Wnioski te wówczas Rada Ministrów uznała za zasadne i zadeklarowała ich wykonanie. Dotyczyły one między innymi zbudowania systemu promocji gospodarki opartego na spójnej strategii, usankcjonowania roli ministra właściwego do spraw gospodarki jako koordynatora promocji gospodarki oraz badania wpływu realizowanych przedsięwzięć promocyjnych na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą. NIK uznała za niezbędne zbudowanie systemu promocji

<sup>75</sup> Internacjonalizacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MŚP) (P/21/060/LBI).

<sup>76</sup> Promocja gospodarcza Polski (P/21/016/KGP).

<sup>77</sup> Promocja gospodarcza Polski (P/15/023/KGP).

<sup>78</sup> Op. cit.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

gospodarczej, opartego na odrębnym, spójnym dokumencie strategicznym, ustanawiającym definicję promocji gospodarki, ministra właściwego do spraw gospodarki w roli koordynatora systemu oraz określającym uczestników systemu wraz z ich zadaniami, systemem finansowania i wzajemnymi relacjami.

W ocenie NIK odstępianie od uregulowania systemu promocji gospodarki w dokumencie rangi ustawowej (lub polityki rządowej) powoduje liczne zagrożenia. Przede wszystkim brak jest wyznaczonych celów strategicznych, określenia horyzontu czasowego i narzędzi ich realizacji, metod i narzędzi monitorowania oraz koordynacji podejmowanych działań i zasad oceny ich skuteczności.

### 2.4. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

Podstawą każdego planowania i zarządzania jest rzetelna informacja, zgodna ze stanem faktycznym. W przypadku planowania przestrzennego i budownictwa baza taką jest ewidencja gruntów i budynków, czyli system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie w sposób jednolity dla obszaru całego kraju informacji o gruntach, budynkach, lokalach i ich właścicielach. EGiB należy do podstawowych rejestrów publicznych tworzących krajową infrastrukturę informacji przestrzennej, jako że zawiera dane z terenu całego kraju.

NIK zbadała, czy **cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym**<sup>79</sup> jest przygotowana i realizowana właściwie i oceniła ten obszar negatywnie. Do niezakończenia realizacji przedmiotowego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej przyczyniło się zarówno niezapewnienie środków finansowych niezbędnych do jego przeprowadzenia, jak również niezorganizowanie skutecznego systemu nadzoru i koordynacji realizacji zadania na szczeblu powiatowym.

Działania podejmowane przez starostów na rzecz cyfryzacji, modernizacji i aktualizacji EGiB były niewystarczające do zapewnienia kompletności i zgodności danych tej ewidencji z obowiązującymi normami, standardami i specyfikacją modelu pojęciowego. Systemowe uwarunkowanie podejmowania przez starostów działań w zakresie modernizacji EGiB od dostępności środków finansowych oraz realizacji określonych priorytetów skutkowało niezakończeniem cyfryzacji i modernizacji EGiB w terminach określonych obowiązującymi przepisami prawa, a nawet do dnia zakończenia kontroli.

Dotychczasowe nieprzeprowadzenie na szczeblu powiatowym cyfryzacji i modernizacji EGiB w sposób zgodny z normami i wymaganiami określonymi w obowiązujących przepisach prawa skutkuje w dalszym ciągu niezgodnością danych EGiB ze stanem faktycznym. W skali całego kraju konieczne jest nadal przeprowadzenie procedury ustalenia granic 1 869 081 działek ewidencyjnych na obszarach miejskich, co stanowi 22,8% wszystkich działek na tych obszarach, a na terenach wiejskich 14 841 994 działek, co stanowi 49,9% wszystkich działek na terenach wiejskich.

Starostwie zapewnili infrastrukturę informatyczną i oprogramowanie niezbędne do prowadzenia EGiB. Nie zapewnili jednakże zasobu kadrowego administracji geodezyjnej i kartograficznej w starostwach, pozwalającego na skuteczną realizację zadań z zakresu EGiB. Posiadane przez pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej kwalifikacje i ich stan liczbowy, w większości przypadków, były wystarczające jedynie do bieżącego prowadzenia tej ewidencji. Przekazywanie przez starostów nierzetelnych informacji o stanie EGiB – co stwierdzono w ok. 78% skontrolowanych starostw (14 z 18) – powodowało, że faktyczny stan cyfryzacji i modernizacji EGiB nie miał odzwierciedlenia w prowadzonej sprawozdawczości w tym zakresie.

Proces cyfryzacji EGiB nie był przedmiotem kontroli wewnętrznych w kontrolowanych starostwach. Starostowie, przypisując niską rangę zadaniom z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB, nie przeprowadzali kontroli w tym zakresie. Główny Geodeta Kraju, wykonując zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań dotyczących tworzenia, rozwijania i rozbudowy EGiB, nie miał, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, bezpośredniego wpływu na ukończenie przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym.

<sup>79</sup> Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym (P/21/032/KIN).

Wnioski pokontrolne, poza koniecznością zapewnienia środków na finansowanie wykonywania przez starostów zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w ramach cyfryzacji i modernizacji EGiB, dotyczyły m.in. konieczności wystąpienia przez Ministra Rozwoju i Technologii z inicjatywą opracowania Rządowego Programu określającego zasady i kierunki działania organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej realizujących politykę państwa w obszarze prowadzenia EGiB. Starostowie powinni zaś zapewnić pełną realizację zadań z zakresu prowadzenia EGiB przez podległych pracowników, m.in. poprzez wzmocnienie kadrowe administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz obsadzenie stanowisk geodety powiatowego.

Kolejną kontrolą z zakresu ładu przestrzennego przeprowadzoną przez NIK było badanie, czy **obowiązujący system planowania przestrzennego zapewnia możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy**<sup>80</sup>. NIK stwierdziła, że obowiązujący od 2003 r. system planowania przestrzennego w gminach oparty na obligatoryjnym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako dokumencie lokalnej polityki przestrzennej i na opcjonalnych planach miejscowych jako prawnych narzędziach realizacji tej polityki, nie zapewnił racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Pomimo stworzenia ram prawnych umożliwiających gminom powiązanie problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego z kwestiami prowadzenia polityki rozwoju, zawarte w strategiach rozwoju gminy odniesienia dotyczące rozwoju przestrzennego nie były w pełni uwzględniane w obowiązujących dokumentach planistycznych określających kierunki polityki przestrzennej gmin. Wynikało to z braku aktualizacji zapisów w Studiach, w okresie po sporządzeniu strategii rozwoju gminy.

W obowiązującym porządku prawnym Studium nie jest aktem prawa miejscowego – ustalenia zawarte w tym dokumencie wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – nie stanowi również podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji WZ. Takie usytuowanie Studium w systemie planowania przestrzennego spowodowało, że dokument ten przestał być postrzegany przez skontrolowane gminy jako podstawowe źródło określenia polityki przestrzennej i wyznaczenia kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gmin.

W konsekwencji dokumenty określające politykę przestrzenną lokalnych władz były nieaktualne, nie zawierały wszystkich wymaganych ustawą o planowaniu elementów oraz nie gwarantowały spójności pomiędzy pozostałymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi gminy. Wystąpiły przypadki określania polityki przestrzennej gminy na podstawie zdezaktualizowanych Studiów sporządzonych ponad 20 lat temu, na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r. Ponadto dokonywane aktualizacje Studium miały najczęściej charakter fragmentaryczny, tj. dotyczyły niewielkich obszarów skontrolowanych gmin i to pomimo, że zmiany uwarunkowań przestrzennych zachodzące na ich terenie i w ich otoczeniu wskazywały na konieczność dokonania zmiany całego dokumentu. Działania na rzecz zmiany Studiów były doraźne i często dokonywane w indywidualnych sprawach, tj. na wniosek właścicieli nieruchomości – inwestorów.

Miejscowe plany miały niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju skontrolowanych gmin. Niespełna 30% z nich wykazywało wskaźnik pokrycia powierzchni planami miejscowymi wynoszący od niemal 90 do 100%. W efekcie na obszarach nieobjętych planem miejscowym realizowane były inwestycje niezgodnie z założeniami lokalnej polityki i struktury przestrzennej gminy, określonymi w Studium. Ponad 36% decyzji WZ wydanych na potrzeby nowych inwestycji mieszkaniowych dotyczyło terenów, które w Studium przeznaczono na inne cele niż pod zabudowę mieszkaniową. Było to konsekwencją braku prawnego wymogu zachowania zgodności decyzji WZ z polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w Studium. W ocenie NIK taki stan rzeczy nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego, nie prowadzi również do zrównoważonego rozwoju.

NIK wniosowała w związku z tymi ustaleniami do Ministra Rozwoju i Technologii, aby w ramach prowadzonych prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu, której celem jest zmiana systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, podjęto działania w celu zwiększenia roli Studium lub dokumentu, który je zastąpi poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego oraz ograniczono w czasie obowiązywanie istniejących

<sup>80</sup> Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast (P/22/023/KIN).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów, poprzez wskazanie terminu, do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast powinni, realizując wnioski pokontrolne NIK, przede wszystkim zapewnić spójność i aktualność gminnych dokumentów planistycznych i strategicznych w zakresie planowania przestrzennego i polityki rozwoju oraz sukcesywnie zwiększać powierzchnię obszaru gmin objętą mpzp.

Na warunki i jakość życia lokalnych społeczności wpływają istotnie inwestycje realizowane przez jst. Od ich prawidłowego zaplanowania, przygotowania i przeprowadzenia zależy poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców miast oraz ich rozwój społeczny i gospodarczy. Dlatego NIK zbadała **realizację inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego**<sup>81</sup>.

Przy realizacji inwestycji budowlanych istotną rolę odgrywa dokumentacja projektowa, gdyż od jej jakości i poprawności zależy realizacja procesu budowlanego. Prawidłowo przygotowana umowa na sporządzenie dokumentacji projektowej, zawierająca odpowiednie wymagania co do opracowań, które są niezbędne do realizacji zadania (projektów, przedmiarów, kosztorysów, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót), a także uregulowania odnośnie do terminu, kar umownych, rękojmi, gwarancji, aktualizowania i wprowadzania zmian, nadzoru autorskiego oraz przeniesienia autorskich praw majątkowych jest szczególnie istotna w tym procesie. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze przez organy wykonawcze nad przygotowaniem i realizacją inwestycji miejskich. Przy realizacji zadań inwestycyjnych istotne znaczenie odgrywa odpowiednie ich przygotowanie. Przy prowadzeniu robót budowlanych z udziałem podwykonawców konieczny jest właściwy nadzór nad umowami czy płatnościami na ich rzecz.

Urzędy miast były przygotowane pod względem organizacyjnym do realizacji inwestycji. Dla zapewnienia ciągłości finansowania długoterminowe zadania ujmowane były w wieloletniej prognozie finansowej, uwzględniającej wydatki na kolejne lata. Zadania dotyczące inwestycji były przypisane do realizacji wyodrębnionym komórkom organizacyjnym. W niektórych urzędach, ze względu na wysokość proponowanych wynagrodzeń, występowały problemy z pozyskaniem do pracy osób mających niezbędne uprawnienia budowlane. W takich przypadkach dla zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych, zlecano go podmiotom zewnętrznym. Nie wszystkie zadania w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, nadzoru oraz ich rozliczenia wykonane zostały prawidłowo.

W dwóch urzędach (Lublin i Zamość) skontrolowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane przeprowadzono z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zawarte umowy zabezpieczały interesy zamawiającego. Stwierdzone w tych urzędach nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie wpłynęły na rozstrzygnięcia postępowań. W UM Puławy w dwóch zadaniach jedno z kryteriów oceny ofert opisano w sposób niepozwalający na ustalenie zakresu wymagań zamawiającego, co miało wpływ na wybór oferty. W UM Świdnik wyboru wykonawcy zadania realizowanego w formule „zaprojektuj–wybuduj” w trybie z wolnej ręki, po unieważnieniu przetargu nieograniczonego, dokonano z naruszeniem zasady pisemności. Procedura wyboru wykonawcy zadania trwała 202 dni, w trakcie których nie udokumentowano istotnych ustaleń mających wpływ na wysokość wynagrodzenia wykonawcy.

Co istotne, urzędy miast z terenu województwa lubelskiego identyfikowały bariery, które stanowiły istotne przeszkody w prawidłowym przygotowaniu i realizacji inwestycji. Kierownicy tych jednostek wskazali m.in. na:

- trudności z zapewnieniem kadry technicznej z odpowiednimi uprawnieniami i doświadczeniem merytorycznym w przygotowaniu, prowadzeniu i nadzorowaniu robót budowlanych;
- spadek możliwości inwestycyjnych gmin wynikający m.in. z sukcesywnego ograniczania dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych (stanowiących jedno z głównych źródeł ich dochodów);
- sytuację ekonomiczno-polityczną (COVID-19, wysoka inflacja, rosnące koszty obsługi długu wynikające ze wzrostu stóp procentowych, przerwane łańcuchy dostaw, wojna w Ukrainie).

<sup>81</sup> Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego (P/22/066/LLU).

Rozliczeń inwestycji dokonano prawidłowo, uwzględniając faktycznie wykonane roboty. W trzech urzędach miast prawidłowo naliczono i egzekwowano kary umowne. W UM Lublin nie podejmowano działań w celu dochodzenia od wykonawców dwóch skontrolowanych zadań kar umownych w łącznej kwocie 311,4 tys. zł, pomimo wystąpienia ku temu przesłanek. Dopiero w trakcie kontroli NIK wystawiono noty obciążeniowe na kwotę 26,4 tys. zł.

W zakresie mieszkalnictwa NIK **szczegółowo przyjrzała się wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim**<sup>82</sup>. Wnioski z tej kontroli dotyczą przede wszystkim potrzeby aktualizacji przez gminne samorządy Programów wieloletnich i Zasad wynajmowania lokali, z uwzględnieniem zmian przepisów prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej w gminach oraz podejmowania działań zapewniających utrzymywanie gminnego zasobu mieszkaniowego na właściwym poziomie technicznym i estetycznym z uwzględnieniem efektywnej polityki czynszowej i windykacyjnej, a także możliwości pozyskiwania na ten cel środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła bowiem, że skontrolowane gminy nie realizowały prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie przypisanych im zadań w zakresie gospodarowania posiadanym 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 umożliwiała 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.

Gminy nie wykonywały 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 w dwóch gminach, czym naruszano przepisy Prawa budowlanego. Nierzetelne wykonywanie zadań związanych z utrzymaniem zasobu mieszkaniowego doprowadziło także do sytuacji, w której stan techniczny kilkunastu skontrolowanych budynków stwarzał bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego.

Środki pozyskiwane przez gminy na podstawie ustalanych przez nie stawek czynszowych nie były wystarczające dla zapewnienia odtworzenia posiadanych zasobów mieszkaniowych. Wskazać przy tym należy również na trudności gmin w dochodzeniu należności czynszowych.

Kolejnym aspektem zbadanym przez NIK z zakresu gospodarki mieszkaniowej był problem **udostępniania osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin**<sup>83</sup>. Ustalono, że nie wszystkie kontrolowane miasta prawidłowo wywiązywały się z obowiązków związanych z wynajmowaniem lokali mieszkalnych osobom z niepełnosprawnościami.

Miasta wywiązały się z obowiązku opracowania i uchwalenia podstawowych dokumentów odnoszących się do spraw związanych z gospodarką zasobem mieszkaniowym, tj. Programów Wieloletnich oraz Zasad wynajmowania lokali, jednak ujęte w nich regulacje niejednokrotnie nie w pełni odpowiadały obowiązującym przepisom ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, w szczególności nie określano warunków, jakie musi spełniać lokal dla osoby z niepełnosprawnościami lub przyjmowano postanowienia dotyczące skreślenia z listy oczekujących na skutek odmowy przyjęcia lokali.

Pomimo zwiększenia, w okresie objętym kontrolą, zasobu mieszkaniowego dostępnego dla osób z niepełnosprawnościami (przy jednoczesnym zmniejszeniu ogólnego zasobu mieszkaniowego kontrolowanych jst o ok. 5,6%), potrzeby mieszkaniowe tych osób nadal nie zostały w pełni zaspokojone, co wynikało z niewystarczającego w stosunku do potrzeb zasobu mieszkaniowego. Był to przede wszystkim skutek braku wystarczających środków finansowych na realizację nowych inwestycji oraz na dostosowanie posiadanego, najczęściej

<sup>82</sup> Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim (I/21/001/LWR).

<sup>83</sup> Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin (P/22/004/KAP).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

wyeksplotowanego zasobu mieszkaniowego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Dlatego NIK wniosowała do prezydentów, burmistrzów oraz wójtów miast o zintensyfikowanie działań mających na celu powiększenie zasobu mieszkaniowego dostępnego dla osób z niepełnosprawnościami.

Ważnym elementem w zarządzaniu nieruchomościami tworzącymi ich gminny zasób jest zbywanie lokali, z czego można pozyskiwać środki na remont pozostałej części zasobu lub budowę nowych mieszkań. NIK w tym obszarze zbadała, jak funkcjonuje **sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych**<sup>84</sup>, ustalając, że 95% skontrolowanych gmin nieprawidłowo zbywało komunalne lokale w drodze bezprzetargowej z udzieleniem bonifikat. Ważniejsze nieprawidłowości dotyczyły m.in. zlecenia wyceny nieruchomości jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu, ustanawianie regulacji zawierających podmiotowe ograniczenia przy sprzedaży mieszkań, które zawężyły krąg osób uprawnionych do ich nabycia, oraz przypadki dalszego zbycia lokali, które nie zostały w urzędach zidentyfikowane, mimo powszechnego dostępu do narzędzi, które umożliwiały taką weryfikację.

Gminy, zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, ograniczały się w tym względzie wyłącznie do rozpatrywania wniosków pochodzących od najemców. Nie sporządzono podstawowych dokumentów strategicznych – wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym lub były one niekompletne, co nie pozwalało m.in. na rzetelne planowanie sprzedaży nieruchomości lokalowych. Tam, gdzie plany takie powstały, i tak nie zawsze były one realizowane w założonych wielkościach, gdyż sprzedaż uzależniona była od woli potencjalnych nabywców.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność wyeliminowania praktyki uzależnienia podjęcia procedury bezprzetargowej sprzedaży od wniesienia opłat na pokrycie kosztów przygotowania lokali do sprzedaży (sporządzenia operatu szacunkowego) oraz pisemnego powiadamiania najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego, o tym uprawnieniu i warunkach skorzystania z niego. Niezbędny jest także systematyczny monitoring rynku wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi uprzednio z bonifikatą i weryfikacja przesłanek ewentualnej utraty uzyskanego przywileju oraz niezwłoczne dochodzenie należności jst z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty we wszystkich ustawowo uzasadnionych przypadkach.

Z pozyskiwaniem środków na remonty oraz zrównoważoną realizacją polityki mieszkaniowej i gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości wiążą się **działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych**<sup>85</sup>. Spośród skontrolowanych 20 gmin tylko 10 podejmowało działania wpływające na poprawę stanu technicznego lub standardu użytkowania budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Działania te były wykonywane jedynie wobec nielicznych spośród wszystkich takich budynków posiadanych przez gminy. W pozostałych gminach realizowane zadania sprowadzały się do bieżących prac dotyczących utrzymania budynków lub drobnych remontów. W co trzeciej gminie środki finansowe przeznaczone na eksploatację takich budynków były nieadekwatne do występujących potrzeb lub wielokrotnie niższe od kwot zgłaszanych przez zarządców. W efekcie nie zapewniono utrzymania niektórych obiektów w stanie niepogorszonym. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości i problemy w zarządzaniu takimi obiektami wynikały nie tylko z ograniczonych możliwości finansowych gmin, ale również z nierzetelnego planowania zadań.

Wprawdzie przyjęte w skontrolowanych gminach rozwiązania organizacyjne umożliwiały wykonywanie wszystkich zadań z zakresu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jednak w praktyce nie zapewniono pełnej, rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków dotyczących budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych. Wynikało to m.in. z niewłaściwie sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem tych obowiązków przez zarządców, odpowiedzialnych za utrzymanie takich budynków. Dlatego też jeden z wniosków pokontrolnych dotyczył konieczności zapewnienia takiego prawidłowo funkcjonującego nadzoru.

<sup>84</sup> Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych (P/22/051/LBY).

<sup>85</sup> Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych (P/22/078/LRZ).

Ponadto NIK wnioskowała do skontrolowanych gmin m.in. o prowadzenie długofalowej racjonalnej polityki remontowej, z wykorzystaniem dokumentów strategicznych, zapobiegającej dalszej dekapitalizacji zasobu w zakresie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania na ten cel środków ze źródeł zewnętrznych.

W opinii NIK zarządcy budynków mieszkalnych powinni szczególnie nacisk położyć na przeprowadzanie kontroli okresowych w pełnym zakresie wymaganym przepisami Prawa budowlanego i aktów wykonawczych, a także na to, by powierzać je osobom posiadającym stosowne uprawnienia lub kwalifikacje i dbać o właściwie dokumentowanie przeprowadzonych przeglądów. Istotną kwestią jest też sporządzanie zestawień robót remontowych dla każdego budynku z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich. A w konsekwencji opracowywanie planów robót remontowych, na podstawie zestawień robót, z zachowaniem pierwszeństwa określonego przepisami.

W innej kontroli z tego obszaru NIK zajęła się **bezpieczeństwem gminnych obiektów użyteczności publicznej**<sup>86</sup>. W kontroli, która dotyczyła województw pomorskiego i zachodniopomorskiego, NIK stwierdziła, że bezpieczeństwo to nie zostało zapewnione. Nieprawidłowości, które skutkowały niewłaściwą realizacją zadań lub wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa, stwierdzono we wszystkich jednostkach zarządzających obiektami. Polegały one głównie na niezapewnieniu bezpieczeństwa przeciwpożarowego, np. odpowiednich warunków ewakuacji lub obligatoryjnego dostosowania stanu obiektów, wdrożenia wymaganych instrukcji bezpieczeństwa przeciwpożarowego, wyznaczenia pracowników do udzielania pierwszej pomocy lub do zwalczania pożarów i ewakuacji, a także przeprowadzania praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji z obiektu.

Wprawdzie stan większości obiektów pozwalał na ich użytkowanie, jednak wymagały one prac remontowych lub modernizacyjnych. Wykonywano zadania zapewniające należyty stan techniczny i estetyczny obiektów, chociaż w zakresie ograniczonym wysokością dostępnych środków finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o braku prawidłowego, rzetelnego i skutecznego nadzoru nad należytym utrzymaniem i bezpiecznym użytkowaniem gminnych obiektów użyteczności publicznej. W urzędach gmin nie funkcjonowały procedury określające sposób prowadzenia nadzoru nad przekazanymi obiektami. Nadzór polegał m.in. na doraźnych kontaktach urzędników z zarządcami obiektów. W efekcie właściciele nie mieli pełnej i rzetelnej wiedzy o stanie ich utrzymania i zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom obiektów. Nieskuteczny był nadzór budowlany, który koncentrował się na przeprowadzaniu kontroli obowiązkowych obiektów oraz kontroli doraźnych, prowadzonych głównie po otrzymaniu sygnałów o nieprawidłowościach.

Wskutek przeprowadzonej kontroli, NIK zawnioskowała m.in. do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w celu zmiany art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, polegającej na wprowadzeniu obowiązku przeprowadzania analizy i oceny możliwości wystąpienia określonych zagrożeń w gminnych obiektach użyteczności publicznej, a także wdrożenia procedur określających sposoby i środki reagowania na nie oraz ograniczania ich skutków. Wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczył m.in. potrzeby podjęcia działań w celu zmiany § 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, polegającej na wprowadzeniu obowiązku praktycznego sprawdzania organizacji oraz warunków ewakuacji w obiektach użyteczności publicznej, obejmujących siedziby urzędów gmin oraz obiekty o charakterze rozrywkowo-sportowym przeznaczone dla ponad 50 osób.

NIK widzi też potrzebę wprowadzenia w art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, obowiązku sprawdzania w ramach okresowej kontroli rocznej obiektu użyteczności publicznej, spełnienia wymaganych warunków technicznych budynku zapewniających możliwość ewakuacji ludzi w celu uznania, że budynek nie zagraża życiu ludzi.

<sup>86</sup> Bezpieczeństwo gminnych obiektów użyteczności publicznej w województwach pomorskim i zachodniopomorskim (P/21/095/LSZ).

### 2.5. Rolnictwo. Rozwój wsi

NIK skontrolowała spółki hodowli roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, które jako podmioty spełniające zadania w zakresie polityki rolnej państwa muszą być silne ekonomicznie. Spółki zostały utworzone jako ważny element wdrażania postępu biologicznego do produkcji masowej i upowszechniania efektów pracy hodowlanej w praktyce rolniczej. Z uwagi na ich szczególne znaczenie dla rolnictwa i gospodarki Polski NIK podjęła kontrolę mającą ustalić, czy właściwe podmioty podejmowały prawidłowe i skuteczne **działania w celu efektywnego zarządzania majątkiem spółek hodowli roślin i zwierząt**<sup>87</sup> o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Właścicielem spółek jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Podstawowym celem działalności spółek hodowli roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej jest prowadzenie hodowli roślin i zwierząt, realizacja programów hodowlanych oraz kreowanie postępu biologicznego w rolnictwie.

Spółki hodowli roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie zawsze podejmowały prawidłowe i skuteczne działania w celu efektywnego zarządzania majątkiem, a nadzór właścicielski Dyrektora Generalnego KOWR nie był w pełni rzetelny. Ustalenia te nie odbiegają od ustaleń NIK we wcześniejszych kontrolach dotyczących spółek. Spółki nie zawsze prawidłowo i skutecznie prowadziły gospodarkę finansową i majątkową. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie gospodarowania majątkiem przez spółki dotyczyły wyboru usługodawcy niezgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w spółce, wypłaty zawyżonych wynagrodzeń członków zarządów spółek, nieterminowej zapłaty za usługi lub czynsz skutkującej odsetkami, nieaktualizowania przez spółki stawek czynszu najmu za nieruchomości oddane w najem oraz sporządzania nieprawidłowych dokumentów księgowych. Stwierdzono liczne przypadki utrzymywania przez spółki obiektów w niewłaściwym stanie technicznym, niezgodnie z przepisami Prawa budowlanego. W ocenie NIK nieprawidłowości dotyczące gospodarowania majątkiem spółek spowodowane były przede wszystkim niedostatecznym nadzorem zarządów spółek oraz KOWR w tym zakresie.

Sytuacja finansowa spółek hodowli roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, w szczególności spółek hodowli koni, w latach 2018–2019 uległa pogorszeniu, na co istotny wpływ miały czynniki niezależne od spółek, w tym susza. Podjęte w okresie objętym kontrolą działania zarządów spółek i Dyrektora Generalnego KOWR, polegające na wdrożeniu programów naprawczych i połączeniu spółek, nie we wszystkich przypadkach przyczyniły się do poprawy wyników ekonomiczno-finansowych spółek.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich dotyczyły nierzetelnego przeprowadzania przeglądów hodowlanych w spółkach hodowli koni, sprzedaży zwierząt gospodarskich, prowadzenia pensjonatu dla koni oraz sprawozdawczości. Wbrew obowiązującym przepisom ustawy o ochronie zwierząt w Przedsiębiorstwie Rolniczo-Hodowlanym Gałopol 72 koniom rasy konik polski w latach 2017–2021 wymrożono numer identyfikacyjny ciekłym azotem. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawie znęcania się nad zwierzętami. Nie zrealizowano wniosku z kontroli nr P/19/046 Państwowa hodowla koni w Polsce, dotyczącego podjęcia działań w celu opracowania nowej kompleksowej koncepcji funkcjonowania państwowej hodowli koni. Powołany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełnomocnik do spraw hodowli koni nie zrealizował zadań w tym zakresie, a Minister ponownie zobowiązał się do podjęcia działań w celu realizacji tego wniosku. NIK ponownie wskazała na konieczność realizacji wniosku w zakresie opracowania kompleksowej koncepcji funkcjonowania państwowej hodowli koni w Polsce, co przyczyni się do jej rozwoju i zachowania polskiej specyfiki hodowli koni.

<sup>87</sup> Działalność spółek hodowli roślin i zwierząt nadzorowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w latach 2017–2021 (P/22/034/KRR).

Dyrektor Generalny KOWR powinien zaś m.in. opracować strategię określającą cele i zadania spółek w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich, pozwalającej na utrzymanie przez te podmioty strategicznego znaczenia w postępie biologicznym w rolnictwie oraz wzmocnić nadzór nad spółkami w zakresie gospodarowania majątkiem, mając na uwadze w szczególności zapewnienie dobrostanu zwierząt hodowanych w spółkach, a także trwałą poprawę stanu obiektów budowlanych.

NIK zbadała **gospodarkę rybacką w regionie Wielkich Jezior Mazurskich**<sup>88</sup>. Kontrolą objęto sześć jednostek, tj. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku, Państwową Straż Rybacką w Olsztynie, a także cztery podmioty prowadzące gospodarkę rybacką.

NIK ustaliła, że Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku podejmował prawidłowe, lecz niewystarczające działania w celu zapewnienia racjonalności gospodarki rybackiej i nadzoru nad obwodami rybackimi nieoddanymi innym podmiotom do wykorzystania gospodarczego. Kontrola wykazała bowiem, że RZGW nie zapewnił prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na obszarze dziewięciu obwodów rybackich, których nie oddano do rybackiego użytkowania innym podmiotom, a także nie prowadził na tym obszarze samodzielnych działań gospodarczych (zarybień, połowów oraz innych zabiegów rybackich), do czego był zobowiązany na podstawie ustawy o rybactwie śródlądowym. Nie dochował również należytej staranności w zakresie realizacji dwóch umów, wdrażając do realizacji operaty rybackie, które nie określały danych o przewidywanych wielkościach połowów gospodarczych.

Państwowa Straż Rybacka w Olsztynie co do zasady prawidłowo wywiązywała się z realizacji zadań związanych z kontrolą śródlądowych wód województwa warmińsko-mazurskiego, w tym akwenów Wielkich Jezior Mazurskich.

Wszystkie skontrolowane podmioty prowadzące gospodarkę rybacką prowadziły ją na podstawie operatów rybackich, dokonując zarybień w dawkach, a połowów w granicach limitów określonych tymi operatami. Kontrola wykazała jednak nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji gospodarki rybackiej, a także nieprawidłowe wywiązywanie się z obowiązku udostępniania danych o prowadzonej przez siebie działalności w celach statystycznych oraz badawczych podmiotom wykonującym zadania powierzone przez ministra właściwego ds. rybołówstwa. W toku kontroli odnotowano także, że wydawano zezwolenia na amatorski połów ryb, które nie określały podstawowych warunków uprawiania takiego połowu, ustanowionych przez uprawnionego do rybactwa, co było wymagane ustawą o rybactwie śródlądowym.

Jednym z ważniejszych problemów hodowli zwierząt jest afrykański pomór świń (ASF). NIK od wielu lat śledzi problem. W 2022 r. zbadała **zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń**<sup>89</sup>. Ustalono, że działania te nie zawsze były prowadzone zgodnie z przepisami prawa i przyjętymi procedurami, w szczególności większość skontrolowanych organów Inspekcji Weterynaryjnej sprawowała niedostateczny nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną.

W działaniach skontrolowanych powiatowych lekarzy weterynarii w tym zakresie wystąpiły liczne i mogące skutkować poważnymi konsekwencjami nieprawidłowości, czego wyrazem było występujące na dużą skalę (w 50%) niedopełnianie obowiązku przeprowadzania, przynajmniej raz w roku, kontroli w każdym z gospodarstw znajdujących się w strefie ustanowionej w związku z ASF oraz nieprzeprowadzanie nakazanej prawem kontroli dodatkowej, w przypadku wcześniejszego stwierdzenia nieprawidłowości. W blisko jednej trzeciej skontrolowanych PIW nie wydawano, w sytuacji kiedy wymagały tego przepisy oraz zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, decyzji nakazujących usunięcie uchybień albo nakazujących zabicie lub ubój świń.

W wielu sprawach, pomimo wydania decyzji o zakazie utrzymywania świń w gospodarstwie, nie podejmowano działań mających na celu sprawdzenie ich wykonania przez posiadaczy stad albo dokonywano takiej weryfikacji po upływie bardzo długiego czasu, co w ocenie NIK było przejawem braku rzetelności.

<sup>88</sup> Gospodarka rybacka w regionie Wielkich Jezior Mazurskich (I/21/004/LOL).

<sup>89</sup> Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń (P/22/088/LZG).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Skontrolowani powiatowi lekarze weterynarii należycie radzili sobie z niwelowaniem skutków ASF, podejmując właściwe i przewidziane prawem kroki: rzetelnie prowadzono dochodzenia epizootyczne, prawidłowo pełniono nadzór nad przestrzeganiem rygorów postępowania z tuszą zabitych dzików, a w sytuacji wystąpienia ognisk choroby w stadach trzody chlewnej – bezzwłocznie podejmowano niezbędne czynności, mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się epizootii. Co prawda kontrola NIK ujawniła przypadki nierzetelnej weryfikacji liczby zabitych dzików, braku kompletności danych zawartych w rejestrach podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, czy przypadki nieinformowania lub opieszałego informowania innych podmiotów o nowych ogniskach ASF, jednak – w ocenie NIK – nieprawidłowości te nie spowodowały poważnych konsekwencji dla skutecznego hamowania postępów epizootii.

W związku z przeprowadzoną kontrolą NIK dostrzega potrzebę podjęcia działań przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Lekarza Weterynarii. Minister powinien podjąć działania celem doprecyzowania art. 45 ust. 1 pkt 8i oraz art. 46 ust. 3 pkt 8j ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, poprzez jednoznaczne wskazanie, jakiemu podmiotowi lub podmiotom powiatowi lekarze weterynarii i wojewoda mogą w drodze rozporządzeń nakazać poszukiwanie padłych zwierząt. Aktualne brzmienie tych przepisów, jak wskazują ustalenia przedmiotowej kontroli, powoduje bowiem problemy w określeniu adresata tego nakazu. Główny Lekarz Weterynarii powinien m.in. podjąć opracowanie skutecznych mechanizmów nadzoru nad realizacją obowiązków w zakresie kontroli bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących trzodę chlewną przez powiatowych lekarzy weterynarii.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) realizuje m.in. zadania wynikające z polityki państwa na rzecz obrotu nieruchomościami rolnymi, w szczególności w zakresie stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, w tym poprawy struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego reguluje m.in. obrót określonymi ustawą nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym, tj. jeśli nabycie takich nieruchomości rolnych następuje między osobami fizycznymi oraz osobami prawnymi, dając w tym przypadku prawo pierwokupu tej nieruchomości KOWR-owi. W przypadku innych czynności prawnych niż kupno-sprzedaż (np. dziedziczenie, darowizna, zasiedzenie, itp.) KOWR-owi przysługuje prawo nabycia takiej nieruchomości rolnej.

NIK zbadała, jak przebiega **realizacja przez KOWR prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych**<sup>90</sup>, i oceniła, że działania KOWR były w tym zakresie gospodarne i celowe, choć nie zawsze rzetelne i prawidłowe.

W KOWR nie przeprowadzono analiz dotyczących wpływu realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na kształtowanie ustroju rolnego w Polsce. Ze względu na ponad 6-letni okres obowiązywania nowych i zmienianych regulacji prawnych istotne jest dokonanie analizy oddziaływania instrumentów kontroli nieruchomości rolnych na kształtowanie ustroju rolnego. Zdaniem NIK przeprowadzenie takiej analizy i ocena oddziaływania wdrożonych instrumentów kontroli rynku nieruchomości rolnych pozwoli określić faktyczny wpływ tych narzędzi na obrót nieruchomościami rolnymi, w szczególności w zakresie poprawy struktury agrarnej gospodarstw rodzinnych. Dlatego też NIK we wnioskach pokontrolnych zaleciła Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozważenie zlecenia przeprowadzenia prac badawczych przez jednostki nadzorowane w celu określenia faktycznego wpływu wprowadzonych i zmienianych instrumentów kontroli rynku nieruchomości rolnych. Dyrektor Generalny KOWR powinien zaś, w opinii NIK, przeprowadzić analizę dotyczącą wpływu realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na kształtowanie ustroju rolnego, która miałaby na celu zoptymalizowanie oddziaływania KOWR na rynek nieruchomości rolnych.

Ponadto NIK stwierdziła, że w KOWR przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z przysługujących praw dokonywano analiz celowości korzystania z przysługującego prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Nieruchomości oraz udziały i akcje w spółkach kapitałowych nabywane były z zachowaniem zasady gospodarności, po cenach nieodbiegających od przeciętnych cen uzyskiwanych na rynku.

<sup>90</sup> Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych (P/22/037/KRR).

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dostosował strukturę organizacyjną do zadań dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad realizacją zadań dotyczących wykonywania prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, a także nad stosowaniem wytycznych w tym zakresie. Nadzór ten był jednak niewystarczający, co wskazuje na nieskuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie. Spośród łącznej liczby 41 spraw objętych badaniem w Oddziałach Terenowych KOWR, w 10 przypadkach (tj. w ok. 24%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania procedur wewnętrznych.

W obszarze nieruchomości będących we władaniu KOWR NIK sprawdziła **poddzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP)**<sup>91</sup>. Kontrolerzy ustalili, że umowy poddzierżawy nieruchomości ZWRSP objęte badaniem zawarte były na czas określony, nie dłuższy niż pozostały do wygaśnięcia umowy dzierżawy. W umowach poddzierżawy zabezpieczony został interes prawny i ekonomiczny KOWR poprzez określenie stawek czynszu dzierżawnego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego KOWR.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wyrażenia przez Dyrektora Generalnego KOWR w trzech przypadkach zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych ZWRSP o łącznej powierzchni 661,3 ha na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia. Najwyższa Izba Kontroli przygotowuje zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych wynikających z przepisów wewnętrznych dotyczących poddzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP.

Badając problematykę ubezpieczeń rolniczych w kontroli dotyczącej **weryfikowania przez gminę spełnienia obowiązku przez rolnika ubezpieczenia**<sup>92</sup> NIK negatywnie oceniła działalność trzech skontrolowanych gmin w zakresie realizacji ustawowego obowiązku przeprowadzania kontroli ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw rolnych przez rolnika, co do których uzyskał płatności bezpośrednio z Unii Europejskiej. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019–2022 gminy te nie realizowały powyższego obowiązku i w konsekwencji nie egzekwowały od rolników opłat w wysokości 2 euro od 1 ha z tytułu niewywiązywania się z tego obowiązku. Przyczyną powyższego był przeważnie brak wiedzy i informacji o konieczności realizacji tego obowiązku. Wyniki kontroli wykazały, że tylko jedna z kontrolowanych gmin realizuje ww. ustawowy obowiązek, a trzy gminy dopiero w toku kontroli NIK zaczęły realizować ww. zadania.

NIK zajęła się również sprawdzeniem, jak w praktyce wygląda **realizacja przez gminy zadania z zakresu ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników**<sup>93</sup> określonych ustawą z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, która weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Celem nowych przepisów jest rozpowszechnienie sprzedaży bezpośredniej m.in. poprzez wprowadzanie przez władze gmin piątki i soboty jako dni sprzedaży bezpośredniej. Gmina udostępniałaby w piątek i sobotę miejsca dla rolników, którzy chcą sprzedawać swoje produkty. Wyznaczenie takiego miejsca należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Nowe przepisy mają zachęcić rolników do sprzedaży własnych produktów w wyznaczonych miejscach, co ma zwiększyć dochody gospodarstw rolnych. Ma to również sprzyjać upowszechnianiu produktów lokalnych, skracaniu i dywersyfikacji kanałów dystrybucji poprzez tworzenie miejsc bezpośredniej sprzedaży spożywczych produktów lokalnych. Stworzenie takich miejsc sprzedaży dla rolników przyczyni się również do pogłębiania powiązań producentów z konsumentami (oferowanie produktów znanego pochodzenia, często po niższych cenach, zważywszy na obecnie rosnące w zatrważającym tempie ceny żywności). Jednak NIK ustaliła, że tylko połowa z kontrolowanych gmin wyznaczyła miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, trzy gminy wyznaczyły takie miejsca dopiero w toku kontroli NIK, a jedna z kontrolowanych gmin do dnia zakończenia kontroli nie zrealizowała ww. obowiązku.

<sup>91</sup> Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (I/22/004/KRR).

<sup>92</sup> Realizacja przez gminy zadań z zakresu ubezpieczeń rolniczych (I/22/003/KRR).

<sup>93</sup> Realizacja przez gminy zadania z zakresu ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (I/22/002/KRR).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Gminy, które nie wyznaczyły miejsc do handlu, po dniu wejścia w życie ustawy, wyjaśniały, że nie wiedziały o takim obowiązku, wskazując przy tym, że w ustawie nie określono ram czasowych, do kiedy mają być wyznaczone miejsca do handlu. W gminach, które wyznaczyły miejsca nie pobierano opłaty targowej (zgodnie z ustawą), ale zdarzały się przypadki (2 gminy), że wprowadzono opłatę rezerwacyjną, która stanowiła wręcz barierę a nie ułatwienie w handlu dla rolnika, ponieważ taka opłata rezerwacyjna, była znacznie wyższa niż opłata targowa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustawa nie precyzuje szczegółowo warunków, jakie powinny spełniać miejsca wyznaczone przez rady gmin, a także nie określa, że sprzedaż artykułów rolno-spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi, dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Podstawą sprawnego funkcjonowania i zarządzania są efektywne systemy informatyczne, m.in. do sprawnego i przejrzystego rozliczania programów pomocowych z UE. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do obsługi programów pomocowych, wykorzystuje pięć głównych systemów informatycznych, tj. SIA (obsługa płatności obszarowych), OFSA (obsługa PROW), EBS (system finansowo-księgowy), SI-Agencja KI i LIDER, z których cztery zostały wytworzone i były utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych. W latach 1994–2021 za pośrednictwem ARMiR wydatkowano na programy pomocowe środki finansowe w wysokości około 403,5 mld zł, w tym 25,8 mld zł w 2021 r. NIK skontrolowała **realizację procesu informatyzacji w Agencji**<sup>94</sup>.

Ogółem w badanym okresie na budowę, rozbudowę i utrzymanie systemów informatycznych, a także inne usługi informatyczne, ARiMR poniosła wydatki w łącznej wysokości 663 160,4 tys. zł, w tym w ramach formuły *body leasing* – 43 479,7 tys. zł.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadziła działania na rzecz wsparcia informatycznego obsługi pomocy finansowanej z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w zakresie dopłat bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, a także pomocy finansowanej ze środków krajowych. Działania te nie były jednak w pełni prawidłowe i skuteczne.

Nie wszystkie założenia przyjętej w 2014 r. Strategii IT na lata 2014–2020 zostały zrealizowane: nie zakończono projektu budowy platformy informatycznej przeznaczonej do projektowania i wdrażania aplikacji służących do obsługi procesów biznesowych, a realizacja tego projektu prowadzona była w ramach kolejnej Strategii IT (na lata 2021–2025) poprzez budowę Centralnego Systemu Obsługi Beneficjenta (CSOB); modernizację systemu finansowo-księgowego zastąpiono budową nowego systemu; kontynuowana była również budowa hurtowni danych, elektronicznego systemu zarządzania dokumentami i systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ). Ponadto w 2016 r. Agencja powołała jednostkę zamiejscową Departamentu Informatyki w Lublinie, która w okresie trzech lat od powołania miała przejąć system obsługi płatności bezpośrednich i obszarowych, czyli największy system informatyczny ARiMR (SIA). Cel ten nie został osiągnięty. Na skutek tego, ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. dokonano zmiany ustawy o ARiMR (weszła w życie 29 marca 2022 r.), umożliwiając Agencji utworzenie spółki prawa handlowego w celu realizacji zadań polegających na zapewnieniu rozwoju systemów i rozwiązań teleinformatycznych służących realizacji zadań Agencji. Spółkę tę powołano 17 października 2022 r., a jej kapitał zakładowy wyniósł 30 mln zł.

W zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących budowy i utrzymania systemów IT, a także zabezpieczenia w umowach interesu ARiMR i egzekwowania ich postanowień nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z przyjętego modelu informatyzacji ARiMR, w tym ryzyka utrzymania stabilności zespołów IT i wzrostu kosztów funkcjonowania nowo utworzonego podmiotu w stosunku do poprzednich rozwiązań. Kluczowe zatem jest bieżące monitorowanie ryzyk, będących zagrożeniem dla osiągnięcia celów i realizacji zadań, a także podjęcie odpowiednich działań zapobiegających ich wystąpieniu.

<sup>94</sup> Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (P/22/036/KRR).

Konieczne jest również podejmowanie przez Agencję działań w celu zapewnienia efektywnej i sprawnej obsługi informatycznej w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W związku z wydatkowaniem kwoty 35 275,7 tys. zł na utrzymanie zamiejscowej jednostki DI w Lublinie i niezrealizowaniem przez tę jednostkę celu, tj. przejścia systemu SIA, Najwyższa Izba Kontroli skieruje zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W 2022 r. NIK przeprowadziła **kontrolę zagospodarowania przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A.**<sup>95</sup>.

Działania KOWR związane z udzieleniem gwarancji spółce Eskimos S.A. i zagospodarowaniem przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego, stanowiącego zabezpieczenie udzielonej gwarancji zostały przez NIK ocenione negatywnie.

W latach 2018–2019, KOWR udzielił spółce Eskimos S.A. gwarancji w kwocie 20 mln zł, a Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił gwarancji Eskimos S.A. w wysokości 80 mln zł z poręczeniem KOWR na zabezpieczenie spłaty kredytu bankowego zaciągniętego przez spółkę mimo jej złej kondycji finansowej. Pomimo upływu terminu na ustanowienie przez spółkę Eskimos zabezpieczenia w postaci zastawu rejestrowego na akcjach imiennych spółki oraz wystąpienia już w pierwszym miesiącu realizacji umowy poważnych nieprawidłowości, które polegały m.in. na wykorzystaniu kredytu niezgodnie z jego przeznaczeniem, KOWR nie skorzystał z zastrzeżonego w umowie prawa do jej rozwiązania. Wobec nieustanowienia przez spółkę Eskimos wszystkich zabezpieczeń umowy, w grudniu 2018 r., KOWR wyraził zgodę na zabezpieczenie udzielanej spółce Eskimos S.A. gwarancji spłaty kredytu zastawem rejestrowym na należących do spółki towarach oraz środkach trwałych.

W dniu 10 grudnia 2019 r. KOWR przejął od Eskimos S.A. towary i środki trwałe stanowiące zabezpieczenie zastawu rejestrowego. Zdaniem NIK zastaw na towarach nie stanowił optymalnego zabezpieczenia m.in. ze względu na krótkie terminy ważności przejętych produktów, a także ze względu na zmienny skład zbioru rzeczy objętych zastawem. Ponadto, po przejęciu przez KOWR przedmiotu zastawu stwierdzono, że część przedmiotu zastawu o wartości 1712,9 tys. zł jest obciążona roszczeniami osób trzecich, które mogły istnieć już w dacie ustanowienia zastawu. Jednocześnie KOWR nie dochował staranności przy weryfikowaniu skuteczności ustanowienia zastawu na amoniakalnej instalacji chłodniczej, co wpłynęło na ograniczenie możliwości podjęcia działań zmierzających do wydzierżawienia bądź sprzedaży ww. instalacji.

W rezultacie na zasadach określonych ugodą, zawartą 9 czerwca 2021 r. pomiędzy KOWR, a spółką Eskimos S.A. w restrukturyzacji, spółka bezumownie korzysta z ww. środków trwałych. KOWR wystawia z tego tytułu faktury i na bieżąco egzekwuje należności z tych faktur. W latach 2020–2021 z udzielonego poręczenia w wysokości 100 mln zł, w wyniku sprzedaży przejętych towarów, których wartość oszacowano na kwotę 56,7 mln zł netto, KOWR odzyskał jedynie 17 148,9 tys. zł.

Na potrzeby zagospodarowania przejętego mienia, utworzona została przez KOWR, Krajowa Spółka Owocowo-Warzywna Polowoc sp. z o.o., na funkcjonowanie której poniesione zostały koszty w wysokości 568,8 tys. zł. Spółka, wobec niespełnienia celu do którego została powołana, została postawiona w stan likwidacji po dziesięciu miesiącach działalności. W ocenie NIK, główną przyczyną niespełnienia celu, do którego osiągnięcia została powołana spółka Polowoc sp. z o.o., był fakt, że spółka nie nabyła własności przedmiotu zastawu przejętego przez KOWR. Ponieważ spółka nie spełniła swojego celu, koszty poniesione na jej funkcjonowanie były niegospodarne. Przerobem zajął się KOWR, zlecając podmiotom zewnętrznym produkcję alkoholu etylowego (spirytusu) z towarów pochodzących z zastawu rejestrowego, ponosząc na ten cel wielomilionowe wydatki. Krajowy Ośrodek poniósł także koszty związane z windykacją należności w ramach przejętego zastawu rejestrowego, w wysokości 398,3 tys. zł.

<sup>95</sup> Zagospodarowanie przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A. (I/22/001/KRR).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Efekty działań KOWR dotyczące realizacji zadań zagospodarowania przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego były niewspółmiernie niskie w stosunku do udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A. w wysokości 100 mln zł.

Ponadto, w związku ze sprzedażą przecieru jabłkowego w trybie przetargu publicznego, KOWR poniósł koszty jego przechowywania od momentu nabycia do czasu odbioru z magazynu w wysokości 76,7 tys. zł, podczas gdy te koszty zgodnie z warunkami ogłoszenia o przetargu powinien ponieść nabywca towaru. Poniesienie wydatku za przechowywanie towaru będącego własnością nabywcy, zdaniem NIK było działaniem niegospodarnym. W związku natomiast ze sprzedażą koncentratu jabłkowego, KOWR nie wystawił faktur w łącznej wysokości 14,5 tys. zł za koszty magazynowania towaru do momentu jego całkowitego odebrania przez nabywcę, mimo że obowiązek poniesienia ww. kosztów obciążał nabywcę i wynikał bezpośrednio z treści ogłoszenia o przeprowadzeniu aukcji elektronicznej. W toku kontroli, KOWR wystawił zaległe faktury, spośród których dwie, w łącznej wysokości 4,3 tys. zł, nie zostały zapłacone.

W pięciu przypadkach KOWR nierzetelnie weryfikował wystawiane przez przechowawcę faktury za usługi magazynowe, wskutek czego dokonane na ich podstawie wyliczenia wartości usług magazynowych były błędne.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wniosek pokontrolny wynikający ze stwierdzonych w latach ubiegłych nieprawidłowości powstałych wskutek udzielenia przez KOWR gwarancji spółce Eskimos S.A., dotyczący realizacji zadań związanych z udzieleniem pomocy w formie poręczeń i gwarancji w dostosowaniu do wytycznych standardów kontroli zarządczej został zrealizowany dopiero w marcu 2022 r. poprzez wprowadzenie do stosowania zarządzenia wewnętrznego określającego zasady i tryb udzielania przez KOWR poręczeń i gwarancji. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące: gospodarnego i celowego realizowanie działań dotyczących mienia Skarbu Państwa, w tym w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji, dokonanie korekty dwóch faktur, zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych przez nabywcę koncentratu jabłkowego za magazynowanie nabytego w 2021 r. towaru do momentu jego całkowitego odbioru z magazynu.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa niegospodarności tj. czynu z art. 296 § 1 kk.

W związku ze skierowanym zawiadomieniem Prokuratura Regionalna w Warszawie wszczęła postępowanie przygotowawcze nr 2010-1.Ds.72.2022. Kontrolerzy Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi występowali w charakterze świadków w ww. postępowaniu.

### 2.6. Sprawy wewnętrzne. Sprawiedliwość. Obrona narodowa

Środki przymusu bezpośredniego stanowią jedną z najbardziej dolegliwych form ingerencji w nietykalność i autonomię jednostki. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje jednostce prawną ochronę życia (art. 38), wolności (art. 31), chroni godność, która jest dobrem niezbywalnym i przyrodzonym (art. 30), zapewnia prawo do równego traktowania (art. 32), chroni wolność i nietykalność osobistą (art. 41) i wprowadza powiązany z nimi zakaz stosowania tortur oraz kar cielesnych (art. 40). Stąd używanie lub wykorzystywanie środków przymusu bezpośredniego budzi szereg kontrowersji i wątpliwości zarówno natury prawnej jak i moralnej.

Spółeczeństwo z jednej strony oczekuje skuteczności podejmowanych działań, z drugiej zaś obawia się nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności obywateli. Potrzebne jest zachowanie równowagi pomiędzy stopniem ingerencji w poszczególne wartości zagwarantowane konstytucyjnie a celem stosowania środków przymusu bezpośredniego, którym jest przywrócenie porządku. Zastosowanie tych środków to skuteczny sposób zmuszenia jednostki do określonego zachowania, zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa, przywracania zakłócanego porządku i ładu publicznego.

NIK skontrolowała spektrum **przygotowania wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapewnienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego**<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> Przygotowanie wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapewnienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego (P/21/040/KPB).

W trakcie kontroli ustalono, że Policja posiadała możliwości do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym przez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, w związku z którymi istniało zagrożenie wystąpienia zbiorowego naruszenia bezpieczeństwa. Przyjęte rozwiązania zapewniały skuteczną ochronę porządku publicznego w trakcie zgromadzeń lub innych wydarzeń o charakterze masowym. Komendant Główny Policji utworzył i utrzymywał system jednostek służby prewencyjnej w ciągłej gotowości i zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia różnorodnych zagrożeń porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. Stan zatrudnienia policjantów w oddziałach i samodzielnych pododdziałach prewencji Policji kształtował się na wymaganym poziomie. Wdrożone w kontrolowanych komendach wojewódzkich i Komendzie Stołecznej Policji (KSP) rozwiązania umożliwiały przygotowanie i realizację działań policyjnych w stopniu niezbędnym do zapewnienia skutecznej ochrony porządku publicznego w trakcie zgromadzeń lub innych wydarzeń o charakterze masowym. Policjanci biorący udział w działaniach pododdziałów zwartych dysponowali niezbędnym uzbrojeniem, sprzętem techniczno-bojowym oraz środkami ochrony osobistej. W toku kontroli stwierdzono jednak braki pełnego wyposażenia w stosunku do obowiązujących w Policji norm należności. Braki te mogły mieć negatywny, choć incydentalny wpływ na dobór środków adekwatnych do stopnia zagrożenia. NIK zwróciła uwagę, że Policja w ograniczonym zakresie wykorzystywała kamery nasobne. Analiza wybranych wypadków nadzwyczajnych wskazuje, że w kluczowych dla wyjaśnienia sprawy sytuacjach, kamery te nie działały lub nie zostały przez funkcjonariuszy włączone.

Największa liczba zgromadzeń i manifestacji odbywała się na terenie Garnizonu Stołecznego. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. KSP realizowała zadania związane z zabezpieczeniem 4276 zgromadzeń publicznych i protestów społecznych oraz 635 imprez masowych. Do realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem ww. zgromadzeń publicznych skierowanych zostało ogółem 198,2 tys. funkcjonariuszy Policji. W działaniach tych policjanci użyli środków przymusu bezpośredniego w 378 przypadkach, a 77 funkcjonariuszy odniosło obrażenia. Podczas zgromadzeń i manifestacji Policja w pierwszym rzędzie podejmowała działania prewencyjne przy pomocy zespołów antykonfliktowych. NIK zwróciła uwagę na niepokojąco wysoki odsetek, niezasadnych w ocenie sądów, zatrzymań dokonywanych w czasie zabezpieczania masowych zgromadzeń. Odsetek ten sięgał nawet 30% ogółu zatrzymań dokonanych przez Policję.

Kwestie związane z prawidłowością stosowania środków przymusu bezpośredniego były wielokrotnie przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich. Zwracał on uwagę m.in. na poważne nieprawidłowości związane z czynnościami podejmowanymi przez Policję wobec obywateli, w tym także wobec parlamentarzystów i dziennikarzy. Niezależnie od faktu, że Policja podejmowała działania w celu zapobiegania stosowaniu środków przymusu bezpośredniego niezgodnie z zasadami legalizmu, konieczności i proporcjonalności, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia przez Komendanta Głównego Policji działań systemowych w zakresie spraw wskazanych przez RPO.

Podstawowym problemem występującym od wielu lat w Policji były niedomagania w systemie szkolenia funkcjonariuszy oraz kadry zarządzającej. Jedynym szkoleniem obowiązkowym dla policjantów było szkolenie podstawowe, które przechodzi każdy funkcjonariusz po wstąpieniu do Policji. Długość tego szkolenia na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ulegała wielokrotnie zmianom. Jeszcze w 2005 r. szkolenie podstawowe realizowano w ciągu 1583 godzin. W kolejnych latach kilkakrotnie zmieniano liczbę godzin szkolenia obowiązkowego. W 2020 r. podczas pandemii szkolenie to skrócono do 455 godzin, by w 2021 r. zwiększyć liczbę do 742, a następnie do 1123 godzin. Nie sposób nie zauważyć, że w okresie objętym kontrolą służbę pełnili policjanci, którzy przeszli szkolenie w zredukowanym zakresie, uzupełnione jedynie formami zastępczymi. Może to negatywnie wpływać na poziom kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i ich umiejętności, także tych związanych z podejmowaniem interwencji, zwłaszcza z użyciem środków przymusu bezpośredniego. Ryzyko to zwiększają występujące od lat w Policji poważne problemy z realizacją doskonalenia zawodowego. W 2019 r. Policja zaspokoiła jedynie 45% potrzeb szkoleniowych na kursach specjalistycznych, w których realizowano tematykę w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz taktyki i techniki interwencji. W czasie pandemii, ze względu na występujące ograniczenia, poziom zaspokojenia potrzeb szkoleniowych w tym zakresie spadł do 10%. Może to stwarzać ryzyko niezapewnienia odpowiedniego poziomu kwalifikacji i umiejętności zawodowych policjantów, zwłaszcza tych związanych z kierowaniem podoperacjami i operacjami oraz podejmowaniem interwencji z użyciem środków przymusu bezpośredniego. NIK od lat zwraca Policji uwagę

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

na konieczność wprowadzenia obowiązkowych, a nie jak obecnie fakultatywnych, kursów specjalistycznych, jako niezbędnego etapu rozwoju i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Kursy te powinny zostać powiązane ze ścieżką kariery policjanta.

Przy kształtowaniu programów szkoleń w zakresie technik interwencji Policja opierała się przede wszystkim na wiedzy i doświadczeniu własnej kadry, nie korzystając z opinii zewnętrznych specjalistów, zwłaszcza z zakresu medycyny, psychiatrii, psychologii czy praw obywatelskich. Poza sformułowaniem szeregu wniosków pokontrolnych, w celu wypracowania bezpiecznych i adekwatnych do zagrożenia sposobów interwencji, NIK rekomendowała dokonanie, z udziałem zewnętrznych ekspertów w zakresie medycyny i praw człowieka, przeglądu dotychczas stosowanych technik przy użyciu środków przymusu bezpośredniego, w tym zwłaszcza fizycznych, technicznych i chemicznych środków służących do obezwładniania osób. Podejmowanie decyzji o wprowadzeniu do stosowania przez Policję określonych technik interwencji powinno, zdaniem NIK, również odbywać się przy udziale zewnętrznych ekspertów z zakresu medycyny i praw człowieka. Zdaniem NIK wykorzystanie opinii zewnętrznych specjalistów przy doborze odpowiednich technik interwencyjnych, w tym wobec osób z zaburzeniami świadomości, stanowiłoby dobrą praktyką i umacniało przekonanie obywateli, że Policja rzetelnie dba o adekwatne i bezpieczne stosowanie środków przymusu bezpośredniego.

W toku kontroli **organizacji i finansowania Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (wcześniej Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki)**<sup>97</sup> stwierdzono, że SWWS spełniała ustawowe warunki do kształcenia na kierunkach studiów, do których prowadzenia uzyskała pozwolenia, a także do realizacji zadań na rzecz Służby Więziennej w ramach publicznej uczelni służb państwowych. Jednocześnie podejmowane przez kierownictwo SWWS, za zgodą Ministra Sprawiedliwości, działania mogły skutkować odejściem od pierwotnego celu powołania Uczelni jako uczelni zawodowej Służby Więziennej. Wyniki kontroli NIK wskazują również na nieprawidłowości dotyczące zarządzania środkami publicznymi, sprawozdawczości i rozliczalności realizowanych projektów, wynikające m.in. z braku właściwego nadzoru Rektora-Komendanta.

NIK zwróciła uwagę na fakt, że zakres i rezultaty badań naukowych oraz prac rozwojowych SWWS, finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym Funduszu Sprawiedliwości, nie odpowiadały w pełni założonej koncepcji powołania Uczelni, kształcenie i prowadzenie badań naukowych w Uczelni miało odbywać się w zakresie odpowiadającym potrzebom penitencjarnym i resocjalizacyjnym realizowanym przez Służbę Więzienną. Wskazać należy m.in., że na zlecenie Ministra Sprawiedliwości Uczelnia aktywnie uczestniczyła w realizacji projektów i opracowań na rzecz usprawnienia wymiaru sprawiedliwości, w tym w procesie legislacyjnym wykraczającym poza zakres jej zadań jako jednostki organizacyjnej Służby Więziennej i poza obszar penitencjarystyki. Inne działania władz Uczelni mogące skutkować odejściem od pierwotnego celu jej powołania przejawiały się m.in. otwieraniem studiów, w szczególności podyplomowych, na kierunkach niezwiązanych z edukowaniem kadr SW (np. administracja europejska, ekokryminologia) czy rozbudową takich jednostek organizacyjnych, jak Centrum Badań Polityki Europejskiej. Ustawodawca nie przyznał Dyrektorowi Generalnemu SW uprawnień, które pozwalałyby mu oddziaływać na realizację zadań Uczelni jako jednostki organizacyjnej SW. NIK zwróciła uwagę, że ta kwestia została odmiennie uregulowana, np. w odniesieniu do uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego ds. wewnętrznych, gdzie istotne uprawnienia zostały zagwarantowane komendantom poszczególnych formacji. W ocenie NIK ograniczenie kompetencji Dyrektora Generalnego SW w stosunku do uczelni może negatywnie wpływać na efektywne przygotowanie kadr Służby Więziennej.

Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze badań naukowych i prac rozwojowych dotyczyły m.in. zgłoszenia inicjatywy realizacji projektu pn. Pracownia Innowacji Strategicznych, do którego Uczelnia nie była przygotowana, ani w zakresie organizacyjnym, ani technologicznym, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków Funduszu Sprawiedliwości w wysokości 64,1 tys. zł, niezrealizowaniem przez Uczelnię zleconych zadań oraz koniecznością zapłaty kary umownej, a także nierzetelnego wywiązywania się Uczelni z części obowiązków sprawozdawczych, niezapewnienia właściwych mechanizmów kontrolnych w ramach realizowanego projektu (Prorektor ds. nauki nadzorowała wykonaną przez samą siebie pracę).

<sup>97</sup> Organizacja i finansowanie Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (wcześniej Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki (I/21/002/KPB).

Dokumentacja planistyczno-sprawozdawcza opracowana była nierzetelnie i nie odzwierciedlała stanu faktycznego – wykazywano w niej dane niezgodne z wynikającymi z ewidencji księgowej. Skala i zakres błędów w tym obszarze świadczą o nieskuteczności wprowadzonych w Uczelni mechanizmów kontrolnych i nadzorczych. W 2020 r. wystąpiły liczne przekroczenia przez Uczelnię kwot kosztów w dwóch grupach rodzajowych określonych w poszczególnych pozycjach planu rzeczowo-finansowego uchwalonego przez Senat Uczelni. Łączna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wyniosła 3425,8 tys. zł.

Pozostałe stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in. zatwierdzenia zasad (polityki) rachunkowości, pomimo braku opisów wymaganych przepisami ustawy o rachunkowości, ewidencjonowania obcych środków trwałych w tabeli MS Excel, co było niezgodne z obowiązującą Polityką rachunkowości Uczelni. Nie wyodrębniono w latach 2019–2020 rachunku bankowego na wadia. Nie wykazano rachunków bankowych Uczelni w kierowanym do Urzędu Skarbowego zgłoszeniu identyfikacyjnym/aktualizacyjnym osoby prawnej będącej podatnikiem lub płatnikiem (NIP-2). Ponadto przeprowadzona przez władze Uczelni ocena funkcjonowania kontroli zarządczej nie ujawniła szeregu nieprawidłowości w działalności jednostki, a sporządzane oświadczenia o stanie kontroli zarządczej nie były zgodne ze stanem faktycznym. Wbrew złożonym oświadczeniom w jednostce nie przeprowadzono audytu wewnętrznego (w 2021 r. zawarta została umowa na świadczenie audytu). Nie były także prowadzone kontrole zewnętrzne i wewnętrzne potwierdzające realizację celów i zadań Uczelni w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

W wyniku kontroli **zapewnienia schronów i ukryć na potrzeby cywilne w Kielcach**<sup>98</sup> NIK oceniła, że okresie objętym kontrolą (od 2018 r. do 30 września 2022 r.) Prezydent, który do 22 kwietnia 2022 r. był Szefem Obrony Cywilnej Kielc, nierzetelnie wykonywał zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom miasta miejsc w schronach i ukryciach.

Dane o liczbie i stanie budowli ochronnych, którymi dysponował Urząd, nie były weryfikowane i nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Ewidencja budowli ochronnych była prowadzona nierzetelnie. Mimo polecenia Wojewody Świętokrzyskiego, do zakończenia czynności kontrolnych Prezydent nie przekazał mu wymaganych danych dotyczących budowli ochronnych, choć od zadeklarowanego przez Urząd terminu przekazania informacji upłynęło 2,5 roku. Prezydent nie prowadził kontroli stanu technicznego budowli ochronnych. Nie zamieszczał informacji o wykazie budowli ochronnych na stronie BIP Urzędu, mimo że obowiązek taki wynikał z obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, a wykaz budowli ochronnych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dodatkowo, realizując zalecenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju i Wojewody Świętokrzyskiego, w marcu 2022 r. Prezydent nałożył na ewidencję budowli ochronnych klauzulę „zastrzeżone”, co było działaniem nieuzasadnionym. Dopiero w trakcie kontroli NIK zastosowano się do polecenia Wojewody, by wcześniejsze zalecenie traktować jako nieaktualne.

W Urzędzie nieprawidłowo rozpatrywano wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczące budowli ochronnych – żadnej z trzech osób wnioskujących o przekazanie danych na ten temat nie udostępniono dokumentów, których dotyczyły wnioski, przy czym w żadnym z tych przypadków nie zachowano wymaganej formy decyzji administracyjnej, a prowadzone postępowania w tych sprawach obarczone były błędami.

Z ustaleń kontroli wynika, że żaden ze schronów przeznaczonych dla mieszkańców Kielc nie może wypełniać wszystkich wymaganych funkcji ochronnych, zwłaszcza w zakresie szczelności oraz sprawności układów i urządzeń filtrowentylacyjnych; część z tych budowli może chronić przed innymi czynnikami rażenia, w szczególności podmuchem fali uderzeniowej, odłamkami i zagruzowaniem.

Kontrola **organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego**<sup>99</sup> wykazała, że we wszystkich 20 skontrolowanych jednostkach Szefowie Obrony Cywilnej Gmin nie w pełni zapewnili przygotowanie formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury do aktualnych zagrożeń, przy czym trzy gminy otrzymały ocenę negatywną. W 19 spośród 20 skontrolowanych gmin opracowano plany OC w oparciu o prze-

<sup>98</sup> Zapewnienie schronów i ukryć na potrzeby cywilne w Kielcach (I/22/005/LKI).

<sup>99</sup> Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego (I/22/002/LLO).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

prorowadzone analizy zagrożeń na czas wojny i pokoju oraz w uzgodnieniu z Szefami Obrony Cywilnej Powiatów. Dokumenty były jednak dotknięte wadami – m.in. nie uzgodniono ich treści z podmiotami, których działania zostały w planach ujęte, nie opracowano kart realizacji zadań obrony cywilnej dla części podmiotów przewidzianych w planach, a w jednej z gmin plan OC pochodził sprzed ponad 19 lat i zawierał nieaktualne informacje dotyczące m.in. charakterystyki gminy, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej i osób odpowiedzialnych za ewakuację. W połowie skontrolowanych gmin plany OC nie były aktualizowane, chociaż obowiązek ich aktualizacji wynikał z powołanych wytycznych, a czasem także z wewnętrznych regulacji przyjętych w gminach oraz z zaplanowanych do wykonania zadań. W jednej z gmin nieopracowanie planu OC gminy było nieprawidłowością wykrytą w wyniku kontroli przeprowadzonej przez szefa OCP w 2017 r. i potwierdzoną w kolejnej kontroli tego samego organu w 2018 r. – mimo tego plan OC nie został opracowany do daty zakończenia kontroli NIK.

Analiza realizacji wytycznych Komendanta Głównego PSP i Szefa OCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r., przeprowadzona jedynie w odniesieniu do wybranych obowiązków nałożonych na szefów OCG, wykazała, że: w zakresie realizacji dążenia do rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia zasięgiem całej zamieszkałej na danym terenie ludności – założony wskaźnik 100% pokrycia udało się osiągnąć w 16 spośród 20 skontrolowanych gmin, przy czym sprawnymi syrenami alarmowymi dysponowały wszystkie skontrolowane jednostki.

W zakresie wzmocnienia potencjału gmin poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej – aż w 15 spośród skontrolowanych 20 gmin w kontrolowanym okresie nie prowadzono szkoleń w zakresie OC dla podległych jednostek (szkół, ośrodków pomocy społecznej itp.), przy czym warto w tym miejscu zauważyć, że okres objęty kontrolą był jednocześnie okresem pandemii COVID-19, która z powodu konieczności redukcji transmisji wirusa SARS-CoV-2 wymuszała ograniczenie organizowania spotkań większej liczby ludzi w jednym miejscu i którą to okoliczność podawali wójtowie, burmistrzowie i prezydenci skontrolowanych gmin i miast jako uzasadniającą odstępianie od organizacji szkoleń.

Aż w sześciu spośród 20 skontrolowanych gmin szefowie OCG nie powołali formacji obrony cywilnej lub powołali je jedynie „na papierze”, wydając zarządzenie o powołaniu FOC, ale nie powołując ich składu osobowego. Niepowołanie FOC stanowiło naruszenie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym formacje obrony cywilnej tworzą (...) wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia. Sam fakt utworzenia FOC przez 14 wójtów skontrolowanych gmin nie powinien jednak być powodem do pozytywnej oceny, bowiem formacje takie, aby mogły należycie realizować powierzone im zadania, powinny być odpowiednio wyposażone. Tymczasem w aż 13 przypadkach wyposażenie w sprzęt OC powołanych formacji nie wypełniało minimum wynikającego z normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji OC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań OC oraz ich ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań. Wśród brakującego wyposażenia można wymienić chociażby maski przeciwgazowe z komorą foniczną, odzież ochronną lekką, indywidualne pakiety przeciwchemiczne, indywidualne pakiety do likwidacji skażeń, dozymetry indywidualne, indywidualne pakiety medyczne, radiotelefony przenośne oraz kamizelki ze znakiem OC.

Jedynie w trzech spośród 20 skontrolowanych gmin (15%), w miastach będących siedzibami ich wójtów, występowały budowle ochronne. W jednym z miast były to 32 ukrycia do doraźnego przygotowania i doprowadzenia do gotowości technicznej w okresie zagrożenia państwa – podpiwniczenia i szczeliny przeciwlotnicze mogące pomieścić docelowo ok. 17% mieszkańców miasta. Obiekty te nie zostały jednak wpisane do ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. W kolejnym mieście występowały trzy schrony i siedem ukryć (w tym przypadku były to budowle, które przestały spełniać warunki określone dla schronów, w tym w szczególności dotyczące szczelności), które mogły pomieścić ok. 2,3% ludności miasta. W ostatnim mieście było sześć schronów, 11 ukryć (dawnych schronów) oraz 247 ukryć do doraźnego przygotowania mogących pomieścić łącznie ok. 37% ludności miasta. Stan tych obiektów został określony w zaprowadzonej ewidencji budowli ochronnych jako „przygotowane częściowo”. W żadnej z gmin dysponujących budowlami ochronnymi ich ewidencja nie została udostępniona na stronie BIP, pomimo takiego wymogu wynikającego z wytycznych Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, co pozbawiało mieszkańców możliwości szybkiego ustalenia lokalizacji najbliższych położonych schronów lub ukryć.

Ogłędziny wybranych spośród nich budowli potwierdziły, że doprowadzenie ich do stanu używalności, tj. do stanu, w którym w bezpiecznych i higienicznych warunkach mogliby korzystać z nich ludzie, wymagałoby czasu lub wręcz byłoby niemożliwe. Obiekty były zaniedbane, w większości – wbrew wytycznym w sprawie budownictwa ochronnego – nie były wykorzystywane w żaden sposób w okresie pokoju.

NIK odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze obrony cywilnej z uwagi na uchylenie przepisów ją regulujących. Statuująca obronę cywilną ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze zostały uchylone na mocy ustawy o obronie Ojczyzny, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r.

NIK po kontroli **dochodzenia należności przez Agencję Uzbrojenia**<sup>100</sup> stwierdziła, że w okresie od 2019 r. do końca III kwartału 2022 r. skuteczność dochodzenia należności przez Agencję była wysoka i wahała się między 71% a 81%. W odniesieniu do należności wymagalnych (w ilości 10 powstałych w okresie od roku do ponad 10 lat wstecz – wg stanu na 30 września 2022 r.) o łącznej wartości 11 837 tys. zł, stwierdzono, że mimo podejmowanych przez Agencję działań nie skutkowały one wyegzekwowaniem przysługujących jej należności.

Kontrola wykazała, że księgi rachunkowe w zakresie próby 13 należności (na dzień 30 września 2022 r.) w łącznej kwocie 15 591,1 tys. zł (w tym 226,2 tys. zł zaliczanych do dochodów i 15 364,9 tys. zł do przychodów Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) były prowadzone w sposób rzetelny, kompletny i dostarczały wiarygodnych danych o stanie należności. Agencja stosownie do przepisów ustawy o rachunkowości dokonała odpisów aktualizujących należności na ostatni dzień każdego z kontrolowanych lat, jak również dopełniła obowiązku wynikającego z ustawy w zakresie inwentaryzacji należności.

Stwierdzono, że w latach 2019–2022 (III kwartał) Agencja zawarła łącznie 15 ugód w sprawach spornych. Analiza 10 z 15 zawartych ugód wykazała, że w ich wyniku kary umowne zostały obniżone od 42,2% do 91%. W powyższym okresie Agencja Uzbrojenia przekazała 10 wniosków o przejęcie zastępstwa procesowego do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na łączną kwotę 151 819,3 tys. zł.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na: przewlekłym działaniu w zakresie przedłożenia przez Szefa Szefostwa Techniki Lądowej Głównemu Księgowemu (po upływie 3,5 roku) notatki informującej o rozszerzonym powództwie złożonym przez jednego z dłużników Agencji, będącej podstawą do ujęcia operacji na koncie pozabilansowym „Zobowiązania warunkowe”; przewlekłym ustalaniu należności w odniesieniu do trzech dłużników na łączną kwotę 4011,9 tys. zł, skutkującym wystawieniem not obciążeniowych po upływie od 78 do 460 dni od dnia powstania należności, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych; przekazaniu jednej sprawy (z 6 badanych przez NIK) do Prokuraturii Generalnej po upływie 263 dni od dnia dokonania ostatniej czynności przez Agencję; braku monitorowania postępowania egzekucyjnego poprzez kierowanie zapytań przez radców prawnych o ich przebieg, co było niezgodne z pkt. 31 Wytycznych w zakresie ewidencji, wyceny i windykacji niepodatkowych należności w Inspektoracie Uzbrojenia; niepodjęciu czynności zmierzających do wyegzekwowania należności głównej w kwocie 53,6 tys. zł wraz z odsetkami w okresie od 23 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, tj. 20 grudnia 2022 r. W wyniku kontroli do Szefa Agencji Uzbrojenia skierowano trzy wnioski pokontrolne.

## 2.7. Zdrowie

Epidemia SARS-CoV-2 wymusiła opracowanie nowych wzorców procedur i zachowań we wszystkich obszarach życia społecznego, a w szczególności w sektorze ochrony zdrowia. Kryzys z nią związany oraz konieczność ograniczenia zakażeń wśród osób zatrudnionych i pacjentów wymusiły na zarządzających zmianę organizacji działania szpitali. NIK skontrolowała **funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19**<sup>101</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, że skontrolowane szpitale, udzielające świadczeń w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia, były nieprzygotowane do działania w warunkach epidemii COVID-19, a zmiany w ich

<sup>100</sup> Dochodzenie należności przez Agencję Uzbrojenia (I/22/002/KON).

<sup>101</sup> Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19 (P/21/055/KZD).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

organizacji nie zapewniły prawidłowego funkcjonowania. W szczególności nie pozwoliły na: zabezpieczenie odpowiedniego dostępu pacjentów innych niż zakażonych SARS-CoV-2 do świadczeń zdrowotnych oraz pełną eliminację ryzyka rozprzestrzeniania się tego patogenu wśród pacjentów i personelu medycznego.

Na początku 2020 r. otrzymywano niespójne informacje dotyczące nowego dla człowieka wirusa SARS-CoV-2. Brak wypracowanej ścieżki diagnostyki i leczenia COVID-19 przekładał się na zwiększoną ostrożność w postępowaniu z pacjentami. Kryzys związany z epidemią koronawirusa oraz konieczność ograniczenia zakażeń wśród personelu i pacjentów wymusiły w szczególności: zapewnienie łóżek dla pacjentów z podejrzeniem lub rozpoznaniem COVID-19, wydzielenie stref bezpieczeństwa (wydzielenie tzw. stref czystych i brudnych), zmianę przeznaczenia pomieszczeń np. na izolatki czy sale intensywnej terapii, budowę śluz itp. Miało to negatywny wpływ na leczenie innych chorych niż zakażeni SARS-CoV-2. Doszło do ograniczenia, a niekiedy nawet czasowego zawieszenia udzielania świadczeń. Kierownicy wszystkich skontrolowanych podmiotów leczniczych starali się dostosować organizację pracy oraz warunki lokalowe i sanitarne oddziałów przeznaczonych do diagnostyki i leczenia pacjentów z podejrzeniem lub rozpoznaniem COVID-19, tak by zapewnić bezpieczeństwo personelowi i pacjentom. Nie zawsze okazywało się to skuteczne. Z uwagi na bariery architektoniczne nie zawsze udało się rozdzielić drogi pacjentów zakażonych SARS-CoV-2 i pozostałych chorych. Nie udawało się uniknąć zakażeń wśród personelu i pacjentów, co zaburzało pracę oddziałów.

W związku z wykonywaniem zadań nałożonych decyzjami administracyjnymi, związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, w skontrolowanych podmiotach znacznie ograniczono leczenie pacjentów z innymi chorobami. Wartość sprawozdanych do NFZ w 2020 r. świadczeń leczenia szpitalnego przez podmioty objęte kontrolą była o 21,1% niższa niż w 2019 r. Podobną tendencję ograniczenia leczenia pacjentów odnotowano w 2021 r. W okresie styczeń–maj 2021 r. wykonano świadczenia o wartości 23% niższej niż w analogicznym okresie 2019 r.

W kontrolowanych szpitalach wystąpiły przypadki, kiedy łóżka przeznaczone dla pacjentów zakażonych SARS-CoV-2 nie były wykorzystywane w sposób optymalny; część z nich pozostawała niewykorzystana nawet w okresach zwiększonej zachorowalności na COVID-19.

Równocześnie odnotowano zwiększoną liczbą zgonów w porównaniu do średniej z lat 2015–2019. W 2020 r. było ich o ponad 85 tys. więcej, z tego ok 56,5 tys. z innych powodów niż COVID-19.

Obowiązujące w trakcie trwania epidemii SARS-CoV-2 zasady finansowania świadczeń opieki zdrowotnej i udzielania zamówień pozwoliły na zachowanie płynności finansowej na niezmiennym poziomie. W 20 skontrolowanych podmiotach (spośród 23) zwiększyły się przychody z NFZ, a sytuacja finansowa pozostała na poziomie zbliżonym do okresu przed epidemią. W skontrolowanych podmiotach stosowano niejednorodne zasady przyznawania dodatkowego wynagrodzenia, które wypłacano nie tylko stałemu personelowi SOR, izby przyjęć i oddziałów covidowych, ale również osobom, które pełniły pojedyncze dyżury w tych komórkach organizacyjnych.

Stan epidemii COVID-19. miał również wpływ na **funkcjonowanie szpitali powiatowych**<sup>102</sup>. W związku ze zmianą sposobu finansowania funkcjonowania szpitali, która wynikała z ogłoszonego stanu epidemii, nastąpiła poprawa wyników finansowych tych szpitali. Najbardziej dochodowymi komórkami organizacyjnymi skontrolowanych szpitali były oddziały utworzone w związku ze stanem epidemii COVID-19. Podczas gdy w 2019 r. tylko osiem ze skontrolowanych szpitali osiągnęło dodatni wynik finansowy, to w 2020 r. było ich już 13, a w 2021 r. – 16. Jednocześnie zaobserwowano negatywne zjawisko związane z epidemią COVID-19, jakim było zmniejszenie w 2020 r., w porównaniu do roku 2019, ogólnej liczby pacjentów hospitalizowanych oraz ogólnej liczby pacjentów leczonych ambulatoryjnie.

Na dzień 30 czerwca 2022 r. funkcjonowało w Polsce 313 szpitali powiatowych, które udzielały świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych przez NFZ. Spośród nich aż 297 wykazywało zobowiązania. Kontrola funkcjonowania szpitali powiatowych ujawniła, że funkcjonowały one nieprawidłowo i miały problemy z bilansowaniem swojej działalności. Szpitale nieprawidłowo prowadziły gospodarkę majątkowo-finansową. Nie uwzględniano w zasadach rachunkowości wszystkich wymaganych elementów, nieprawidłowo wdrażano standard rachunku kosztów. Stwierdzono opóźnienia w ustalaniu planu finansowego, uniemożliwiające prawidłową gospodarkę

<sup>102</sup> Funkcjonowanie szpitali powiatowych (P/22/048/KZD).

finansową, nie dokonywano obligatoryjnych zmian w planie finansowym. Stwierdzono również opieszałość i niską skuteczność działań windykacyjnych, nieterminowe regulowanie płatności skutkujące zapłatą odsetek (koszty finansowe). Zdarzały się przypadki nienależytego zarządzania mieniem.

Nieprawidłowa była też organizacja i realizacja świadczeń zdrowotnych. W skontrolowanych szpitalach powiatowych stwierdzono liczne nieprawidłowości organizacyjne dotyczące: nieaktualizowania wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego i do Rejestrów Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą prowadzonych przez wojewodów, niekompletności i nieaktualności regulaminów organizacyjnych, nieudostępniania pacjentom wszystkich obligatoryjnych informacji, niezapewnienia pacjentom możliwości umawiania się drogą elektroniczną na wizyty, niespełnienia norm zatrudnienia personelu udzielającego świadczeń zdrowotnych, niezgłaszania do NFZ zmian dotyczących personelu lekarskiego, nieustalania bądź nieprawidłowego ustalenia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych, a także naruszeń obowiązujących regulacji przy udzielaniu zamówień na wykonywanie świadczeń zdrowotnych.

Ponadto blisko 1/3 aparatury medycznej, którą poddano kontroli, była wykorzystywana w procesie leczenia pacjentów bez ważnych przeglądów technicznych. Niebezpieczne dla pacjentów było również kilkudobowe, nieprzerwane świadczenie pracy przez lekarzy, w skrajnym przypadku nawet przez 73 godziny.

NIK wystąpiła z wnioskiem do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego dopuszczalnego nieprzerwanego czasu pracy personelu lekarskiego w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy.

Ustalenia kontroli **wybranych aspektów przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów**<sup>103</sup>, wskazują że Wojewoda Opolski nie zapewnił rzetelnej weryfikacji cenowej oferty przebudowy Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu na szpital tymczasowy (poprzez porównanie jej z wartością rynkową przewidywanych robót budowlanych) wynoszącej 11 809,0 tys. zł brutto. W ocenie biegłych powołanych w trakcie kontroli wskutek tego zaniechania ww. wydatki zostały zawyżone o kwotę 2689,5 tys. zł.

Dopuszczono do podwyższenia przez wykonawcę kwoty wynagrodzenia ryczałtowego ponad wartość rynkową robót (różnica wyniosła 1243,1 tys. zł). Nie dochowano też obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę na wykonanie robót budowlanych, w przypadku których konieczne było uzyskanie takiej decyzji. Nie dochowano wymogów procedury administracyjnej przy wydawaniu Prezydentowi Miasta Opola polecenia opracowania koncepcji adaptacji obiektu Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu na szpital tymczasowy. Doszło do nierzetelnego zaakceptowania zestawienia wyposażenia szpitala tymczasowego poprzez ujęcie w nim urządzenia do automatycznego cięcia i przepakowywania blistrów leków o wartości 868 660,44 zł, które nie spełniało warunku niezbędności dla utworzenia i funkcjonowania szpitala tymczasowego. Dopuszczono do ujęcia w księgach rachunkowych i inwentarzowych Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego wartości początkowej środka trwałego pn. Szpital Tymczasowy COVID-19, która nie obejmowała poniesionych i udokumentowanych kosztów w kwocie 61,5 tys. zł z tytułu nadzoru inwestorskiego. Zaniechano monitorowania wykorzystania miejsc w izolatoriach, w rezultacie czego utrzymywano w gotowości znaczną ich liczbę, co generowało z kolei konieczność ponoszenia ze środków publicznych wydatków na ten cel (przy czym do jednego z izolatoriów w całym okresie jego funkcjonowania nie skierowano żadnego pacjenta, a na zapewnienie gotowości tego obiektu do objęcia pacjentów tego rodzaju opieką poniesiono wydatki w wysokości 529 700 zł).

W Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym stwierdzono m.in. przypadki niezapewnienia personelowi medycznemu wykonującemu zadania w szpitalu tymczasowym nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz nierzetelnego prowadzenia ewidencji czasu pracy takich osób. Sprawozdania z realizacji gotowości i dostępności do udzielania świadczeń i ich realizacji w niektórych przypadkach sporządzono nierzetelnie oraz przekazywano je do Opolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia po upływie określonych terminów.

<sup>103</sup> Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów (S/22/001/LOP).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kompleksowe kontrole doraźne dotyczące zapobiegania epidemii COVID-19. Kontroli poddano m.in. Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Kancelarię Premiera Rady Ministrów, jako podmiot odpowiedzialny za całość procesu, Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz punkty szczepień.

Kontrola tego obszaru przeprowadzona w **Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych**<sup>104</sup> wykazała, że Agencja realizowała zadania związane z odsprzedażą szczepionek, których okres przydatności dobiegał końca. Działając z upoważnienia Ministra Zdrowia, sprzedała do innych państw 16,0 mln dawek szczepionek (13,1% zakupionych), natomiast 11,8 mln dawek (9,7% zakupionych) przekazała w formie darowizny<sup>105</sup>. Działania te nie zapewniły jednak pełnego wykorzystania dostępnych szczepionek. Unieszkodliwieniu poddano 6,6 mln dawek szczepionek, m.in. z powodu przeterminowania (5,4% zakupionych<sup>106</sup>). Dalsze 252,2 tys. dawek szczepionek (0,2% zakupionych), które uległo przeterminowaniu znajdowało się w hurtowniach lub składach RARS i oczekiwało na unieszkodliwienie.

Hurtownia farmaceutyczna RARS w Wąwale nie wysyłała za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi, w odniesieniu do szczepionek przeciwko COVID-19, codziennych raportów o stanach magazynowych hurtowni farmaceutycznej, co było niezgodne z art. 78 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Ponadto Agencja nie egzekwowała tego obowiązku od trzech innych hurtowni farmaceutycznych uczestniczących w łańcuchu dystrybucji szczepionek, pomimo że wynikało to z zawartych umów. Funkcjonalność Systemu Dystrybucji Szczepionek stworzonego na potrzeby Narodowego Programu Szczepień przeciwko COVID19 ukierunkowana była na składanie zamówień przez punkty szczepień i monitorowanie ich realizacji, nie pozwalała natomiast Agencji na uzyskanie informacji, czy w pierwszej kolejności z hurtowni farmaceutycznych, z którymi podpisała umowy na świadczenie usług logistycznych, wydawane są szczepionki o najkrótszym terminie przydatności.

Podczas kontroli **realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Narodowy Fundusz Zdrowia**<sup>107</sup> NIK ustaliła, że NFZ rzetelnie zorganizował i przeprowadził proces naboru podmiotów do udziału w NPSz. Mimo to na obszarze kraju odnotowano duże dysproporcje w udziale podmiotów realizujących szczepienia w przychodniach podstawowej opieki zdrowotnej. W województwie zachodniopomorskim blisko połowa podmiotów realizujących świadczenia lekarza POZ nie zgłosiła się do realizacji NPSz, zaś w woj. świętokrzyskim było to 10%.

NFZ na bieżąco monitorował dostępność szczepień. Na obszarze gmin, gdzie nie utworzono stacjonarnych punktów szczepień, oddziały wojewódzkie NFZ w porozumieniu z lokalnymi władzami samorządowymi, uruchamiały doraźne mobilne punkty szczepień.

NIK skontrolowała również realizację Programu w punktach szczepień<sup>108</sup>. Podczas kontroli ustalono, że w dwóch skontrolowanych podmiotach (skontrolowano cztery punkty szczepień), wskutek przeszacowania zamówienia, doszło do przeterminowania zamówionych dawek szczepionki przeciwko COVID-19. Również w dwóch podmiotach nieprawidłowo katalogowano odpady medyczne, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 i 66 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W jednym z kontrolowanych podmiotów nie zapewniono zestawu do udzielania pierwszej pomocy w punkcie szczepień.

NIK wnioskowała o podjęcie działań zmierzających do ograniczenia ryzyka dokonywania nieuzasadnionych potrzebami zamówień szczepionek przeciw COVID-19, ograniczenie straty szczepionek przeciwko COVID-19 oraz zapewnienie prawidłowej gospodarki odpadami.

<sup>104</sup> Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (I/22/003/KZD).

<sup>105</sup> Według stanu na dzień 5 kwietnia 2022 r.

<sup>106</sup> Według stanu na dzień 31 maja 2022 r.

<sup>107</sup> Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Narodowy Fundusz Zdrowia (I/21/003/KZD).

<sup>108</sup> Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 w punktach szczepień (I/22/002/KZD).

NIK zbadała również, jak w czasie epidemii **funkcjonował Krajowy Rejestr Pacjentów z COVID-19**<sup>109</sup>. Kontrolę przeprowadzono w Narodowym Instytucie Kardiologii im. Stefana kardynała Wyszyńskiego – Państwowym Instytucie Badawczym. NIK ustaliła, że Instytut prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystwał w 2020 r. środki finansowe dotacji celowej z budżetu państwa na tworzenie i prowadzenie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19 (KRP). Środki te nie zagwarantowały jednak pokrycia w całości kosztów prowadzenia rejestru medycznego, który w 2020 r. w ponad 65% był finansowany ze źródeł własnych Instytutu. Planowaniu wykorzystania środków dotacji celowej udzielonej przez Ministra Zdrowia nie służył fakt, iż umowa na ten cel została przekazana do Instytutu po niemal sześciu miesiącach od uruchomienia wersji produkcyjnej KRP, natomiast wpływ środków na rachunek bankowy Instytutu nastąpił dopiero po ośmiu miesiącach (w grudniu 2020 r.), od momentu uruchomienia rejestru.

Nieskuteczny okazał się jednak nadzór Instytutu nad podmiotami leczniczymi, udzielającymi świadczeń medycznych w rodzaju leczenia szpitalne. Zastrzeżenia NIK dotyczyły zakresu zapewnienia kompletnego i terminowego ewidencjonowania danych osobowych i medycznych, niezbędnych do prowadzenia rejestru. W 2020 r. do KRP nie wprowadzało danych 27% tych podmiotów, natomiast w 2021 r., 21%. Instytut nie weryfikował również prawidłowości raportowanych danych przez podmioty lecznicze w tym rejestrze, choć sam dostrzegał ich nierzetelność. Wykorzystywanie niekompletnych i nierzetelnych danych oraz sporządzanie na tej podstawie analiz i raportów stwarzało ryzyko podejmowania niewłaściwych decyzji zarządczych przez interesariuszy zewnętrznych.

NIK negatywnie oceniła fakt, że Instytut, naruszając przepisy ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia<sup>110</sup>, umożliwił, w latach 2020–2022 (do zakończenia czynności kontrolnych), dostęp Ministerstwu Zdrowia do danych osobowych i medycznych znajdujących się w KRP, w sposób pozwalający na identyfikację osób, których dane te dotyczą.

NIK wniosowała o udostępnianie Ministrowi Zdrowia danych zawartych w KRP wyłącznie w zakresie określonym w art. 19 ust.10 ustawy o systemie informacji o ochronie zdrowia oraz uwzględnienie w rocznym planie finansowym wszystkich jego obowiązkowych pozycji zgodnie z art. 18 ust. 11 ustawy o instytutach badawczych.

NIK negatywnie oceniła **udzielanie zamówień na świadczenia zdrowotne oraz zlecenie usług medycznych, a także nadzór nad ich wykonaniem w szpitalach**<sup>111</sup>. Kontrolą objęto 12 szpitali ogólnych. Udzielano w nich zamówień o łącznej wartości sięgającej prawie 60 mln zł, naruszając przepisy ustawy o działalności leczniczej oraz Prawo zamówień publicznych. Nieprawidłowo wydatkowane środki stanowiły 27% wartości zrealizowanych świadczeń.

Chaos pojęciowy i definicyjny skutkował błędami formalnymi w udzielaniu zamówień. System zlecania świadczeń zdrowotnych przez skontrolowane szpitale nie funkcjonował prawidłowo i przyczynił się do powstania negatywnych zjawisk. Doszło do wypaczenia instytucji zamawiania świadczeń zdrowotnych, które z formy uzupełnienia ograniczonych zasobów kadrowych stały się zasadniczą formą zatrudniania niektórych grup zawodowych w systemie ochrony zdrowia. Zaczęły służyć obchodzeniu norm dopuszczalnego czasu pracy, zagrażając bezpieczeństwu pacjentów oraz jakości świadczonych usług. Organizacja udzielania świadczeń zdrowotnych w dziewięciu podmiotach leczniczych (75% skontrolowanych) nie zapewniała bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów, dopuszczono bowiem do nadmiernego obciążenia pracą personelu medycznego.

W 10 skontrolowanych szpitalach nieprawidłowo udzielano zamówień na świadczenia zdrowotne, tzn. bez przeprowadzenia konkursu ofert. Wartość zrealizowanych zamówień na świadczenia zdrowotne udzielonych bez zastosowania tej procedury wyniosła łącznie ponad 39 mln zł.

W 42% skontrolowanych przypadkach zamówień publicznych na świadczenia zdrowotne udzielono wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w sposób określony w przepisach o zamówieniach publicznych. Kwoty wydatkowane z pominięciem tych przepisów to prawie 6 mln zł.

<sup>109</sup> Funkcjonowanie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19 (I/22/001/KZD).

<sup>110</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 666, ze zm., dalej: „ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia”.

<sup>111</sup> Zlecenie usług medycznych przez szpitale publiczne (P/22/046/KZD).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Zamówienia na świadczenia udzielane w trybie konkursu ofert prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy o działalności leczniczej. W większości przypadków jedynym kryterium wyboru ofert była cena. Ponad połowa z 379 objętych badaniem umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych była sporządzona niezgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o działalności leczniczej. Wystąpiło także 30 przypadków dopuszczenia do udzielania świadczeń zdrowotnych bez zachowania formy pisemnej umowy, wymaganej pod rygorem nieważności. Wykonywanie zleconych świadczeń nie zawsze odbywało się zgodnie z treścią zawartych umów.

W dziewięciu podmiotach (75% skontrolowanych) nierzetelnie sprawowano nadzór nad wykonaniem umów oraz dokonywano zmian niekorzystnych dla udzielającego zamówienia. Skutkowało to wypłatą wynagrodzeń ponad maksymalną ich wartość określoną w umowach w łącznej kwocie 10,3 mln zł.

W latach 2019–2021 liczba personelu medycznego udzielającego świadczeń zdrowotnych na podstawie umów cywilnoprawnych zwiększyła się o 10%. W objętych kontrolą podmiotach leczniczych udział osób udzielających świadczeń zdrowotnych na podstawie tych umów stanowił od 20% do 70%, średnio 47% (mediana 55%). Wartość zamówień na świadczenia zdrowotne zwiększyła się o 42%.

NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu uregulowania norm czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez personel medyczny zatrudniony na podstawie umów cywilnoprawnych oraz zmiany (korekty) art. 27 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej.

Do podmiotów leczniczych NIK zwróciła się z wnioskiem o wprowadzenie mechanizmów zapewniających właściwy nadzór nad realizacją umów na świadczenia zdrowotne.

Brak wystarczających **zasobów kadry medycznej**<sup>112</sup> utrudniał zaspokojenie potrzeb podmiotów leczniczych i pacjentów. Brakowało też wystarczających danych dotyczących personelu medycznego. W ocenie NIK podejmowane przez Ministra Zdrowia działania miały charakter doraźny i nie zapewniały efektywnego planowania i rozwoju kadr medycznych. Nie powstała długookresowa strategia dotycząca zabezpieczenia kadr medycznych, oparta na analizie trendów demograficznych i danych epidemiologicznych. Jedynie w odniesieniu do pielęgniarek i położnych opracowano rządowy dokument strategiczny Polityka Wieloletnia Państwa na Rzecz Pielęgniarstwa i Położnictwa w Polsce. Jednak, jak wskazują ustalenia kontroli, niektóre zadania przewidziane w Polityce nie były realizowane zgodnie z przyjętym harmonogramem. NIK uznaje za niecelowe utrzymywanie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych jako odrębnej jednostki. W ocenie NIK zadania w tym zakresie powinno realizować Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, które odpowiada za to kształcenie w przypadku innych zawodów medycznych.

Skuteczność działań Ministra Zdrowia w zakresie planowania i rozwoju kadr medycznych obniżało nieprzygotowanie odpowiedniego modelu analitycznego umożliwiającego rzetelne szacowanie zapotrzebowania na kadrę medyczną, brak pełnych danych dotyczących osób wykonujących zawody medyczne oraz przewlekłe prowadzone w Ministerstwie Zdrowia prace legislacyjne, dotyczące niektórych regulacji prawnych istotnych dla pracowników ochrony zdrowia.

Nieskuteczne były działania podejmowane przez Ministra Zdrowia w celu zwiększenia zainteresowania mniej popularnymi specjalizacjami lekarskimi, istotnymi z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Liczba lekarzy przyjętych na specjalizację w trybie rezydenckim w 2022 r. była niższa niż w 2020 r. i 2021 r., mimo wprowadzenia przepisów mających na celu zwiększenie naboru.

Minister Zdrowia nie zrealizował wniosku NIK dotyczącego ogłaszania limitów przyjęć na kierunkach lekarskim i lekarsko-dentystycznym przed rozpoczęciem postępowania rekrutacyjnego w uczelniach. W związku z deficytem lekarzy Minister, w kolejnych latach akademickich, zwiększał limity przyjęć na kierunku lekarskim. Dynamika tego wzrostu była znacznie wyższa w przypadku studiów niestacjonarnych niż stacjonarnych. Minister Zdrowia nie analizował wpływu przekraczania limitów przyjęć na jakość kształcenia. Systemy rekrutacyjne uczelni kształcących na kierunkach medycznych nie zawsze działały prawidłowo.

<sup>112</sup> Zasoby kadry medycznej w systemie ochrony zdrowia (P/22/047/KZD).

Wszystkie kontrolowane szpitale miały trudności z zapewnieniem właściwej liczby personelu medycznego, w niektórych przypadkach skutkujące czasowym zaprzestaniem udzielania świadczeń przez poszczególne oddziały lub poradnie.

NIK stwierdziła liczne przypadki niezapewnienia personelowi medycznemu co najmniej 11 godzin nieprzerwanego wypoczynku w każdej dobie, jak również przekroczenia maksymalnej tygodniowej normy czasu pracy (48 godzin). W ocenie NIK, z powodów związanych z bezpieczeństwem lub zdrowiem pracowników oraz pacjentów niewskazane jest wydłużanie tygodniowego wymiaru czasu pracy personelu medycznego zatrudnionego na podstawie umów cywilnoprawnych.

NIK zwróciła uwagę na brak systemowych rozwiązań odnoszących się do wynagrodzeń pracowników podmiotów leczniczych, co powoduje liczne napięcia wśród zatrudnionego personelu.

W wyniku kontroli NIK sformułowała szereg wniosków, w tym wnioski *de lege ferenda*. NIK postuluje m.in. zainicjowanie zmiany obowiązującego stanu prawnego regulującego normy czasu pracy, zainicjowanie zmian legislacyjnych mających na celu uzupełnienie regulacji ustawy o świadczeniach o definicję podwykonawcy umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej przygotowanie projektu zmiany przepisów o konsultantach w ochronie zdrowia, tak aby zmniejszyć liczbę przekazywanych przez konsultantów krajowych opinii i raportów. Zmianom legislacyjnym powinno towarzyszyć lepsze wykorzystanie materiałów przesyłanych obecnie przez konsultantów.

NIK wnioskowała również do Ministra Zdrowia m.in. o przygotowanie strategii rozwoju kadr medycznych.

Zapewnienie pełnej i terminowej realizacji działań przewidzianych w dokumencie Polityka wieloletnia państwa na rzecz pielęgniarstwa i położnictwa w Polsce, dokonanie, we współpracy z Ministrem Edukacji i Nauki, analizy przebiegu rekrutacji na kierunek lekarski i rozważenie wprowadzenia rozwiązań, które usprawniłyby ten proces, np. poprzez przygotowanie aplikacji umożliwiającej tworzenie wspólnej listy osób przyjętych na poszczególne uczelnie z uwzględnieniem preferencji kandydatów. Do rektorów wyższych uczelni NIK wnioskowała o wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania ustalonych zasad rekrutacji.

Ratunkowy dostęp do technologii lekowych to mechanizm finansowania ze środków publicznych szpitalom kosztów leków dla indywidualnego pacjenta, w sytuacjach gdy możliwe jest wydłużenie jego życia lub znacząca poprawa zdrowia, a wykorzystane zostały dostępne refundowane technologie lekowe i okazały się one nieskuteczne. Kontrola **dostępu do leczenia w ramach procedury „Ratunkowy Dostęp do Technologii Lekowych”<sup>113</sup>** wykazała, że wprowadzone ustawą o Funduszu Medycznym nowe rozwiązania prawne obowiązujące od listopada 2020 r. uprościły i usprawniły proces ubiegania się o objęcie pacjentów leczeniem w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych. Nadal w funkcjonowaniu podmiotów tego systemu odnotowane zostały nieprawidłowości, co w ocenie NIK wskazuje na konieczność jego bieżącego monitorowania oraz dalszych usprawnień. W obecnym stanie prawnym podanie leku pacjentom uzależniono jedynie od opinii lekarza – konsultanta krajowego lub wojewódzkiego. Uchylono konieczność uzyskiwania zgód Ministra Zdrowia opracowywanych przez urzędników i wydawanych w formie decyzji administracyjnych. Przyczyniło się to do wyeliminowania szeregu związanych z tym nieprawidłowości, które narażały pacjentów na ryzyko niezapewnienia ciągłości leczenia i związanego z tym ryzyka pogorszenia stanu ich zdrowia.

Minister Zdrowia, jako organ odpowiedzialny za politykę zdrowotną państwa, nie wdrożył jednak skutecznych mechanizmów pozwalających na ocenę nowych rozwiązań dotyczących ubiegania się o zastosowanie u pacjenta leku w ramach RDTL i ich ewaluację. Nie dysponował też danymi pozwalającymi na ocenę stopnia zaspokojenia potrzeb pacjentów w zakresie dostępu do terapii finansowanych w ramach RDTL. Ponadto Minister Zdrowia, jako dysponent środków Funduszu Medycznego, nierzetelnie sporządzał i zawierał umowy, na mocy których Narodowy Fundusz Zdrowia otrzymywał środki na refundację kosztów leków w ramach RDTL. Także długie okresy pomiędzy poszczególnymi czynnościami podejmowanymi przez pracowników Ministerstwa w trakcie rozpatrywania wniosków narażały pacjentów na ryzyko niezapewnienia ciągłości leczenia oraz pogorszenie stanu zdrowia. Opóźnienia te były tłumaczone dodatkowymi zadaniami wynikającymi z pojawienia się wirusa SARS-Cov-2 i wykonywaniem przez pracowników Ministerstwa innych zadań.

<sup>113</sup> Dostęp do leczenia w ramach procedury „Ratunkowy Dostęp do Technologii Lekowych” (P/22/044/KZD).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli odnotowała również nieprawidłowości w działalności NFZ w zakresie objętym kontrolą. Pomimo zmiany źródła finansowania RDTL spowodowanej wejściem w życie ustawy o FM, NFZ po 26 listopada 2020 r. poniósł ze środków własnych, zamiast ze środków Funduszu Medycznego, koszty refundacji leków w ramach RDTL w kwocie 14 622,4 tys. zł. W ocenie NIK wskazuje to na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Prezesa NFZ.

Kontrola **sprawowania nadzoru farmaceutycznego oraz gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzką inspekcję farmaceutyczną w Poznaniu**<sup>114</sup> ujawniła, że w latach 2020–2021 w Inspektoracie nieprawidłowo gospodarowano środkami publicznymi. W 30% objętych badaniem wydatków realizowano je z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych, w szczególności poprzez dokonywanie ich w sposób niegospodarny oraz nieoptymalny dobór metod służących osiągnięciu założonych celów. Brak procedur odnoszących się do zamówień podprogowych nie sprzyjał zachowaniu transparentności wydatkowania środków publicznych oraz utrudniał jego weryfikację. Nie służyło to też zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie monitorowano stanu należności oraz nie ewidencjonowano na bieżąco zdarzeń gospodarczych dotyczących należności wynikających z kar pieniężnych, co skutkowało nierzetelnością ksiąg rachunkowych. Wpłynęło to na nieprawdziwy obraz stanu należności i nadpłat z tytułu dochodów budżetowych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych. Potwierdzenie stanu należności nieistniejących w toku corocznych inwentaryzacji należności świadczyło o nierzetelności tych czynności.

Jednocześnie NIK ustaliła, że właściwie sprawowano nadzór farmaceutyczny. Postępowania administracyjne dotyczące udzielania zezwoleń na prowadzenie aptek oraz nakładania kar za naruszenia przepisów Prawa farmaceutycznego prowadzono prawidłowo. Działania kontrolne i ich dokumentowanie były podejmowane z częstotliwością będącą pochodną m.in. ograniczonych możliwości kadrowych Inspektoratu. Właściwie reagowano na sygnały o złamaniu zakazu reklamy aptek. Nierzetelnie sporządzono jedno ze sprawozdań do Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego w zakresie liczby i struktury nadzorowanych przez wojewódzką inspekcję jednostek, co jednak nie miało wpływu na ocenę sprawowanego nadzoru farmaceutycznego.

Ważną rolę w polityce zdrowotnej państwa odgrywa samorząd terytorialny. Samorządy terytorialne rokrocznie opracowują i wdrażają kilkaset programów polityki zdrowotnej, które swym zasięgiem obejmują znaczącą część mieszkańców Polski. Z danych AOTMiT<sup>115</sup>, odpowiedzialnej za opiniowanie samorządowych programów polityki zdrowotnej wynika, że znaczna liczba samorządów podejmuje takie działania. NIK skontrolowała **realizację wybranych regionalnych programów polityki zdrowotnej w województwie łódzkim**<sup>116</sup>. Realizacja przez Zarząd Województwa Łódzkiego programów polityki zdrowotnej, współfinansowanych ze środków EFS w ramach RPO WŁ 2014–2022, co do zasady przebiegała prawidłowo. Rzetelnie przygotowano programy oraz podejmowano działania zapewniające ich realizację przez beneficjentów zgodnie z przyjętymi założeniami oraz zawartymi umowami o dofinansowanie.

NIK zwraca uwagę, że Zarząd Województwa Łódzkiego zdiagnozował ryzyko podwójnego finansowania świadczeń zdrowotnych, jednak przyjął mechanizm zabezpieczeń, który nie był skuteczny i nie zapewnił ochrony przed tym zjawiskiem. NIK stwierdziła, że w dwóch przypadkach świadczenia zdrowotne zrealizowane dla 80 pacjentów zostały sfinansowane z dwóch źródeł, tj. ze środków NFZ i środków UE. W jednym z podmiotów dotyczyło to 63,3% wszystkich pacjentów.

Przyjęty mechanizm nie zabezpieczył również przed jednoczesnym korzystaniem przez pacjentów z tożsamyh świadczeń zdrowotnych, finansowanych z różnych źródeł, wbrew zasadom obowiązującym w regionalnych programach polityki zdrowotnej.

<sup>114</sup> Sprawowanie nadzoru farmaceutycznego oraz gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzką inspekcję farmaceutyczną w Poznaniu (I//22/001/LPO).

<sup>115</sup> Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji – opiniodawczo-doradcza państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, nadzorowana przez ministra właściwego ds. zdrowia.

<sup>116</sup> Realizacja wybranych regionalnych programów polityki zdrowotnej w województwie łódzkim (P/22/069/LLO).

Realizacja jednego z projektów została przedłużona o trzy miesiące. Głównym powodem przesunięcia terminu zakończenia były okoliczności związane z utrudnieniami w realizacji Projektu spowodowanymi COVID-19, w tym m.in. ograniczeniami w przemieszczaniu się w 2020 roku, tj. w szczytowym okresie realizacji Projektu.

NIK wystosowała do Ministra Zdrowia wnioski *de lege ferenda* o podjęcie działań mających na celu nowelizację ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w przedmiotowym zakresie oraz o zmianę załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej, wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej. Ponadto NIK zaapelowała do Ministra Zdrowia o wspólne z wojewodami kontrole w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach RPPZ, współfinansowanych ze środków unijnych, pod kątem wystąpienia finansowania tożsamyh świadczeń ze środków NFZ, tj. podwójnego finansowania.

Województwo Małopolskie realizuje natomiast projekt **Małopolski System Informacji Medycznej**<sup>117</sup>, którego celem jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości e-usług świadczonych w sektorze ochrony zdrowia poprzez utworzenie i rozwój wspólnej platformy na poziomie regionalnym, umożliwiającej przetwarzanie i przesyłanie danych medycznych pomiędzy jednostkami medycznymi w regionie. NIK stwierdziła, że cele projektu nie zostały osiągnięte, pomimo że prace nad nim rozpoczęto w 2015 r., a sam zamiar jego stworzenia sięga 2009 r. Docelowy komponent regionalny nadal nie powstał i nie uruchomiono żadnej z planowanych e-usług. Stan realizacji wszystkich wskaźników produktu wyniósł 0%, pomimo że powinny zostać one osiągnięte do końca 2021 r. Jednym z kluczowych elementów projektu MSIM jest wytwarzanie i wymiana dokumentacji medycznej. Tymczasem we wszystkich skontrolowanych szpitalach partnerskich stwierdzono istotne naruszenia dotyczące bezpieczeństwa informacji.

Ponadto kontrola przeprowadzona przez NIK potwierdziła, że wciąż nieuruchomiony MSIM będzie częściowo dublował funkcje już dostępnej centralnej platformy P1 i związanego z nią Internetowego Konta Pacjenta. Zdaniem Izby może to doprowadzić do niegospodarnego wydania publicznych pieniędzy, dlatego NIK skierowała do marszałka województwa wnioski o weryfikację dotychczasowych efektów projektu i aktualizację jego założeń.

Okres realizacji projektu przedłużono do 31 października 2023 r., a końcowa data kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 to 31 grudnia 2023 r., istnieje więc wysokie ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników, co może skutkować koniecznością zwrotu dofinansowania w całości lub w części.

## 2.8. Rodzina. Zabezpieczenie społeczne

NIK skontrolowała **wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19**<sup>118</sup>. Spowodowana stanem epidemii zmiana dotychczasowych form pracy i nauki – na zdalną oraz czasowe zamknięcie żłobków, przedszkoli i szkół zmusiło znaczną część rodziców do przejęcia obowiązków wychowawców i nauczycieli oraz roli rówieśników swoich dzieci. Często na niewielkiej powierzchni mieszkań i domów rodzice stanęli wobec konieczności równoległego realizowania obowiązków zawodowych, rodzinnych i edukacyjnych. Czynniki te wzmacniały siłę oddziaływania najsilniejszych stresorów. W efekcie wprowadzonych ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach osobistych nastąpiło zmniejszenie dostępności pomocy społecznej w dotychczas funkcjonujących formach. Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej (OPS) i powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR) dostosowały bowiem metody i zakres udzielanej pomocy do uwarunkowań organizacyjno-prawnych wynikających z pandemii. Skupiono się na podejmowaniu doraźnych interwencji i działaniach osłonowych zmierzających do zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb. Taki sposób działania uzasadniony był wystąpieniem nadzwyczajnych zdarzeń, ale – w ocenie NIK – odbywało się to kosztem pełnej realizacji celów pomocy społecznej.

<sup>117</sup> Małopolski System Informacji Medycznej w latach 2016–2021 (P/22/064/LKR).

<sup>118</sup> Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 (P/22/055/LGD).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W związku z poleceniami i zaleceniami wojewodów ograniczono do minimum kontakty bezpośrednie pracowników z podopiecznymi oraz zawieszono okresowo działalność dziennych placówek świadczących wsparcie dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych (światlic), a także dla osób starszych i niepełnosprawnych (m.in. klubów seniora i dziennych domów pomocy). Zdalnego świadczenia usług m.in. w zakresie poradnictwa specjalistycznego, w szczególności psychologicznego, interwencji kryzysowej czy wsparcia asystenta rodziny, a także zamiany świadczenia w formie gorącego posiłku w stołówce szkolnej na zasiłek pieniężny czy suchy prowiant, nie można bowiem uznać za w pełni wartościowe z punktu widzenia potrzeb osób korzystających z pomocy społecznej.

Ograniczony był zakres oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie. W największym stopniu dotyczyło to liczby osób i rodzin korzystających ze wsparcia w postaci schronienia doraźnego w Ośrodkach Interwencji Kryzysowej (OIK) oraz w mieszkaniach chronionych, która spadła odpowiednio o 73% i o 32%. Następnie w 2021 r. odnotowano wzrost liczby osób korzystających z pomocy (w porównaniu do 2020 r.), przykładowo ze schronienia doraźnego w OIK – o 76,7%, z mieszkań chronionych – o 20%. Zdaniem NIK wynikało to z dostosowania się części osób potrzebujących do zmienionej organizacji wykonywania zadań przez OPS i PCPR, związanych z udzielaniem pomocy w okresie pandemii.

Ustalenia kontroli dowodzą, że rzeczywista pomoc społeczna możliwa była w istotnym zakresie jedynie dzięki infrastrukturze lokalowej i zasobom kadrowym udostępnianym przez organizacje pozarządowe współpracujące z kontrolowanymi podmiotami. Przykładowo żaden z powiatów, którego zadania wykonywały PCPR, nie prowadził i nie zlecał prowadzenia domu dla matek. Dostępność tej formy pomocy matkom z małoletnimi dziećmi oraz kobietom w ciąży zapewniono jedynie w dwóch powiatach, na podstawie porozumień w sprawie udostępnienia miejsc zawartych z organizacjami pozarządowymi. Trzeci z PCPR kierował takie osoby do schroniska dla kobiet i matek z dziećmi. W dwóch gminach zlecono podmiotom pozarządowym prowadzenie świetlic.

Osobom i rodzinom przeżywającym trudności system pomocy społecznej nie zapewniał porównywalnych form wsparcia. W pięciu z 12 OPS (42%) nie świadczone poradnictwa psychologicznego w ogóle albo nie było ono dostępne w całym okresie objętym kontrolą, a w sześciu OPS (50%) dotyczyło to poradnictwa prawnego. W celu wsparcia rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze w strukturze sześciu OPS (50%) działały jedynie placówki wsparcia dziennego – świetlice. Tylko w sześciu OPS prowadzono mieszkania chronione, mimo że należy to do obowiązków gminy.

W związku z COVID-19 jednostki organizacyjne pomocy społecznej zostały obciążone dodatkowymi zadaniami. We wszystkich OPS realizowano bowiem wsparcie dla osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji, dostarczając im leki oraz artykuły spożywcze.

Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności braku wymaganych uzgodnień z osobami kierowanymi do korzystania ze wsparcia w mieszkaniach chronionych (28% jednostek), ustalenia w nieprawidłowej wysokości lub bezpodstawnego zwolnienia z opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia (22% jednostek) oraz nieprzeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego przed udzieleniem pomocy lub przeprowadzenia wywiadów z naruszeniem przepisów (25% OPS).

NIK wnioskowała do właściwego Ministra m.in. o rozważenie zmiany rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 17 stycznia 2022 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w celu umożliwienia starostom wydawania decyzji administracyjnej o skierowaniu matek z małoletnimi dziećmi oraz kobiet w ciąży (w tym z najbliższego powiatu) do domów dla matek, z którymi zawarli porozumienia w sprawie zagwarantowania w takiej placówce określonej liczby miejsc dla mieszkańców danego powiatu, niebędące zleceniami prowadzenia domu dla matek w rozumieniu ww. rozporządzenia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli **realizacji konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe**<sup>119</sup> NIK negatywnie oceniła działania Ministra w zakresie przygotowania i realizacji I otwartego konkursu ofert w zakresie promocji rodziny

<sup>119</sup> Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe (I/21/001/KPS).

„Po pierwsze Rodzina!” na 2020 r. oraz nadzoru nad realizowanymi projektami i prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Głównym powodem negatywnej oceny było nieprawidłowe zarządzanie przez Ministra otwartym konkursem w zakresie wyboru projektów realizujących założone cele m.in. poprzez to, że stosowany w praktyce sposób doboru projektów do finansowania, nie zapewniał ich optymalnego wyboru, a także brak jednoznacznych i czytelnych kryteriów oceny. Ponadto przyjęty system pełnego finansowania projektów o tematyce zgłaszanej przez uprawnione podmioty sprzyjał przypadkom zgłaszania wniosków przede wszystkim w celu zapewnienia dodatkowych środków na finansowanie bieżącej działalności.

Negatywna ocena realizacji konkursu przez Ministra wynikała również ze stwierdzenia innych, istotnych nieprawidłowości polegających na: uznaniowym charakterze oceny merytorycznej ofert, który przy jednoczesnym braku ustanowienia w Ministerstwie zasad unikania konfliktów interesów mógł powodować powstawanie mechanizmów korupcyjnych, czy też zatwierdzaniu sprawozdań końcowych zawierających wydatki niekwalifikowane. Nierzetelnie sprawowano także nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych.

Skuteczność konkursu, rozumiana jako osiągnięcie trwałych efektów w odniesieniu do założonego celu głównego, była niska ze względu na brak kontynuacji działań przez organizacje pozarządowe po zakończeniu realizacji dotowanych projektów, co częściowo wynikało z krótkiego okresu działań. Nie pozwalało to długofalowo projektować działań spójnych, trwałych i efektywnych. Brak było również określenia mierników realizacji celów, wskaźników rezultatu oraz analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji konkursu na rok 2020, które pozwalałyby ocenić, w jakim stopniu środki przeznaczone na dofinansowanie działań w ramach realizowanych projektów pozwoliły osiągnąć założony cel i przyniosły spodziewany efekt.

W związku z ww. kontrolą NIK złożyła jedno zawiadomienie do prokuratury i cztery zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie konkursu. Zawiadomienie do prokuratury dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa przez dwoje urzędników Ministerstwa, którzy działali na szkodę interesu publicznego. W maju 2021 r., gdy ówczesny zastępca dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej stał na czele Komisji Konkursowej opiniującej projekty zgłoszone w drugiej edycji konkursu „Po pierwsze rodzina!”, w tym ofertę Fundacji Republikańskiej, w której był wcześniej zatrudniony, mimo że w tym przypadku zachodził konflikt interesów, wicedyrektor Biura nie tylko nie wyłączył się z prac komisji, ale zatwierdził karty oceny formalnej i merytorycznej Fundacji, które komisja sporządziła. Z jej obrad nie wyłączyła go z urzędu także Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Demograficznej, choć wiedziała o powiązaniach swojego zastępcy z Fundacją Republikańską.

Byłego zastępcy dyrektora Biura oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej dotyczą także zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie pierwszej edycji konkursu „Po pierwsze rodzina!”. Nie ustalili bowiem, jaką część dotacji muszą zwrócić do budżetu cztery organizacje pozarządowe i nie domagali się zwrotu tych pieniędzy. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Izbę wynikało, że ze względu na zmiany wprowadzone w kosztorysach lub wydatki nieobjęte umową Stowarzyszenie Akademia Familijna powinno zwrócić ponad 35 tys. zł, Fundacja Róża Wiatrów ponad 33 tys. zł, Fundacja Rzecznik Praw Rodziców ok. 6,5 tys. zł, zaś Fundacja Wiem i Umiem ok. 5,5 tys. zł. W dwóch ostatnich przypadkach NIK złożyła także zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Czwarte zawiadomienie dotyczy również pierwszej edycji konkursu i nierozliczenia w terminie przez byłego zastępcę dyrektora Biura sprawozdań końcowych z realizacji 32 umów (na 38) zawartych z organizacjami pozarządowymi na dotacje w wysokości ponad 8 mln zł.

Organizacje pozarządowe realizowały projekty na ogół zgodnie ze złożoną ofertą i uzyskały w części zakładane efekty. W toku kontroli ujawniono jednak m.in. przypadki wykorzystania przez te podmioty środków niezgodnie z przeznaczeniem na łączną kwotę 503,9 tys. zł, nieudokumentowanie wykonania działań w ramach realizowanych zadań. Ujawniono również przypadki braku polityki rachunkowości lub brak aktualizacji istniejących polityk rachunkowości czy też nieopisywania dowodów księgowych w sposób trwały na ich odwrocie.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Po raz kolejny NIK przeprowadziła ocenę **realizacji ustawowych działań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka**<sup>120</sup>, mając tym razem na uwadze reformę pieczy zastępczej, która miała sprzyjać rozwojowi rodzinnej opieki i zmniejszeniu liczby placówek, działaniom reintegracyjnym z aktywnym i świadomym udziałem w nich rodziców biologicznych.

W ocenie NIK zadania opiekuńczo-wychowawcze realizowane w domach dziecka nie zapewniły wychowankom zindywidualizowanego i wystarczającego wsparcia, adekwatnego do zdiagnozowanych okoliczności. Działania podejmowane w większości placówek skupiały się głównie na zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych wychowanków. Brak było działań reintegracyjnych z aktywnym i świadomym udziałem rodziców biologicznych, udzielając im wsparcia i poradnictwa pedagogicznego, terapeutycznego czy psychologicznego. Rzadko motywowano rodziców do podjęcia działań w celu zmiany ich sytuacji życiowej, co do zasady ograniczając się jedynie do podtrzymywania kontaktów dzieci z rodzinami biologicznymi. W związku powyższym NIK zwróciła się z wnioskiem do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o propagowanie dobrych praktyk w zakresie wdrażania skutecznych działań reintegracyjnych.

Jednocześnie w związku ze stwierdzonymi licznymi nieprawidłowościami w działalności placówek opiekuńczo-wychowawczych, NIK sformułowała wnioski pokontrolne do kierowników tych placówek, w tym o przestrzeganie limitu dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, przestrzeganie przepisów regulujących wiek dzieci umieszczanych w domach dziecka, zatrudnianie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych osób spełniających wszystkie wymagania zawarte w przepisach, rzetelne opracowywanie diagnoz psychofizycznych i planów pomocy dla nowo przyjmowanych wychowanków, zapewnienie dzieciom stałych i kompleksowych świadczeń dostosowanych do ich zindywidualizowanych potrzeb oraz odpowiedniej do sytuacji opieki psychologicznej, pedagogicznej i terapeutycznej, w szczególności w przypadkach niezatrudniania w placówce specjalistów w tych dziedzinach.

Ponadto zawnioskowano o zagwarantowanie dzieciom prawa do ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem, zorganizowanie pracy placówek w sposób gwarantujący opiekę i bezpieczeństwo dzieci zarówno w dzień jak, i w nocy, z uwzględnieniem absencji pracowników i wykonywania przez nich innych zadań, dokumentowanie pracy z dziećmi zgodnie z wymogami, zwłaszcza w przypadku realizowania zajęć przez psychologa, pedagoga i terapeutę zatrudnionych w podmiotach zewnętrznych, dokonywanie okresowych ocen sytuacji dzieci z zachowaniem zasad określonych w przepisach prawa.

Podjęta przez NIK kontrola **wsparcia systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji**<sup>121</sup> wykazała, że zarówno Minister Rodziny i Polityki Społecznej, jak i powiaty oraz gminy na ogół prawidłowo, jednak w sposób niewystarczający, wspierali system pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji. Zauważalny jest zwłaszcza brak spójnej koncepcji działań, pozwalających na poprawę funkcjonowania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. Należy również wskazać na niezapewnienie optymalnych warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej.

Kluczowym i nierozwiązanym problemem pozostaje niewystarczająca liczba rodzin zastępczych. W żadnym ze skontrolowanych powiatów nie pozyskano wynikającej z rozpoznanych potrzeb, liczby rodzin zastępczych zawodowych. Plan w tym zakresie zrealizowano zaledwie w ok. 20%. W opinii NIK, trudności w pozyskiwaniu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych wynikają z niedostatecznego wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych. W objętych kontrolą powiatach wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wypłacano na poziomie nieco wyższym niż płaca minimalna i znacznie niższym niż średnia krajowa, mimo że ustawa dała radom powiatów możliwość ich podwyższenia, biorąc pod uwagę kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny. Świadczenia fakultatywne, o ile były wypłacane, dotyczyły niewielkiej liczby rodzin i pozostawały na niskim poziomie.

<sup>120</sup> Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka (P/21/089/LRZ).

<sup>121</sup> Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji (P/22/031/KPS).

Dopiero po prawie 10 latach od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej wdrożone zostały rozwiązania wychodzące w niewielkim stopniu naprzeciw oczekiwaniom środowisk rodzin zastępczych w postaci podniesienia minimalnego wynagrodzenia za ich pracę. W dalszym ciągu nie wdrożono jednak rozwiązań wpływających na wzrost poczucia bezpieczeństwa zawodowego poprzez zatrudnianie rodzin zastępczych na umowę o pracę. Nie wprowadzono rozwiązań ułatwiających dostępność do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej, co od lat postulują rodzice zastępczy. Bez wprowadzenia kolejnych narzędzi wspierających proces deinstytucjonalizacji nie ulegnie przyspieszeniu.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, zobowiązany do inicjowania i opracowywania rozwiązań systemowych, nie podejmował aktywnych działań zapobiegających powstawaniu barier, które stymulują kryzys rodzicielstwa zastępczego. Minister nie uruchamiał narzędzi wsparcia jednostek samorządowych, odpowiedzialnych za funkcjonowanie pieczy zastępczej i nie opracowywał rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Pomimo dostrzegania już w 2016 r. potrzeby zmian w ustawie o pieczy zastępczej, po dyskontynuacji prac parlamentu nad projektem ustawy złożonym w 2018 r. Ministerstwo przedłożyło Radzie Ministrów kolejny projekt dopiero w maju 2022 r., tj. po 30 miesiącach od rozpoczęcia kolejnej kadencji Sejmu. W konsekwencji nie funkcjonuje wiele rozwiązań, które miała wprowadzić projektowana w 2018 r. nowelizacja ustawy, w tym w odniesieniu do utworzenia centralnego rejestru mającego na celu ułatwienie poszukiwania wolnych miejsc w pieczy zastępczej. Długotrwałe prace nad nowelizacją ustawy, oczekiwane przez instytucje działające na rzecz rodzicielstwa zastępczego, jak i same środowiska rodzinne spowolniły proces odchodzenia od instytucjonalnych form pieczy zastępczej.

Tendencje związane z niedostatecznym rozwojem pieczy zastępczej były prawidłowo identyfikowane w gminnych programach wsparcia rodziny i powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej. Posiadana wiedza nie była jednak właściwie wykorzystywana. Żaden z programów funkcjonujących w 21 samorządowych jednostkach objętych kontrolą nie zawierał mierzalnych wskaźników umożliwiających ocenę osiągniętych efektów, co w praktyce wykluczało możliwość oceny stopnia realizacji przyjętych celów.

Niewystarczające było także współdziałanie jst na poziomie gminy i powiatu. Oddzielnie były przygotowywane i realizowane programy pomocy rodzinie oraz plany pomocy dziecku. W 13 z 14 objętych kontrolą powiatów występowały sytuacje, w których plany pomocy dziecku były opracowywane bez udziału gminy (asystenta rodziny), a w pięciu z siedmiu objętych kontrolą gmin plany pracy z rodziną były opracowywane bez udziału przedstawiciela powiatu (koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej). Tym samym skuteczność oddziaływania na poszczególne elementy procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej była ograniczona.

Powolne przechodzenie od systemu pieczy instytucjonalnej do systemu pieczy rodzinnej obciąża finansowo samorządy powiatowe. W powiatach objętych kontrolą średni koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynoszący 5,1 tys. zł był ponad 5-krotnie wyższy niż w rodzinie spokrewnionej, ponad 4-krotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej niezawodowej, prawie 3-krotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej zawodowej oraz ponad 3-krotnie wyższy niż w rodzinnym domu dziecka.

Kontrola **zapewnienia opiekunom osób niesamodzielnym wsparcia wytchnieniowego**<sup>122</sup> wykazała, że Program Opieka wytchnieniowa był realizowany w niepełnym stopniu. W latach 2019–2021 jednostki samorządowe wykorzystywały jedynie 30,5%, 58,5% i 77,9% przekazanych środków. Od rozpoczęcia realizacji Programu wzrosła jednak liczba osób objętych wsparciem organizowanym przez samorządy – z 3039 osób w 2019 r. do 9210 osób w 2021 r., jak i zasięg terytorialny Programu – w 2019 r. uczestniczyły w nim 324 gminy i powiaty, a w 2021 r. już 699 jednostek samorządowych. Ponadto od 2021 r. Program realizowały również organizacje pozarządowe (Program NGO), które objęły wsparciem łącznie 3901 osób (do 30 września). Wsparcie nie było jednak wdrażane w sposób zapewniający jego ciągłość w kolejnych latach i nie zawsze było prawidłowo realizowane. Minister Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS) przygotowywał i wdrażał Programy Opieki wytchnieniowej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Nie były one jednak ogłaszane z wyprzedze-

<sup>122</sup> Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnym wsparcia wytchnieniowego (P/21/062/LBI).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

niem umożliwiającym zainteresowanym odpowiednie przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym, co mogło mieć wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów ich realizacją (w latach 2019–2020 powiaty i gminy zawnioskowały jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu Solidarnościowego, a Programu NGO w 2020 r. nie realizowano w ogóle). Również późne rozstrzygnięcie naborów i konkursów oraz przedłużające się procedury zawierania umów przez MRiPS z wojewodami i organizacjami pozarządowymi wpływały na ograniczenie czasu i zakresu realizacji opieki wytchnieniowej w danym roku. W edycjach Programu ogłaszanych od 2020 r. niezasadnie zrezygnowano z obowiązku wydawania przez samorządy decyzji administracyjnych o przyznaniu świadczeń w ramach usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego.

Wszystkie skontrolowane przez NIK urzędy wojewódzkie (dziewięć) prawidłowo przygotowały realizację Programu w województwach. Również dziewiętnaście z dwudziestu sześciu skontrolowanych jednostek samorządowych we właściwy sposób zorganizowało wdrażanie wsparcia wytchnieniowego. W ośmiu przypadkach gminy i powiaty nierzetelnie określiły potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej, przez co zaplanowane przez te jednostki wsparcie nie było dostosowane do realnego zapotrzebowania.

Zadania na rzecz osób niepełnosprawnych wynikające z ustawy o rehabilitacji realizowane są m.in. przez PFRON, jednostki samorządu terytorialnego oraz fundacje i organizacje pozarządowe. NIK zbadła, jak **samorządy województw realizują zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej**<sup>123</sup>.

Środki przekazywane przez PFRON nie zaspokajały potrzeb wynikających z wniosków i ofert składanych samorządom województw przez beneficjentów. Brakowało analiz dotyczących skuteczności i efektywności realizowanych zadań.

Skuteczność i trwałość podejmowanych działań w zakresie przygotowania przez organizatorów Zakładów Aktywności Zawodowej niepełnosprawnych pracowników tych jednostek do pracy w otwartym środowisku była niska, a zadania realizowane przez organizacje pozarządowe nie zapewniały ciągłości rehabilitacji. NIK pozytywnie oceniła natomiast skuteczność i trwałość projektów realizowanych w ramach robót budowlanych. Skontrolowane samorządy nie zawsze prawidłowo zlecały i dotowały zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz nie dysponowały skutecznym narzędziem służącym do monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów.

Zarząd PFRON nie sprawował kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków finansowych przekazywanych samorządom województw, mimo dyspozycji w tym zakresie wynikającej z ustawy o rehabilitacji. W trzech z pięciu objętych kontrolą samorządach stwierdzono niedostateczną liczbę kontroli u beneficjentów lub nieprawidłowości przy ich planowaniu lub przeprowadzaniu. Również z informacji Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wynikało, że nie przeprowadzał i nie zlecał on kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Powyższe świadczy o niedostatecznym nadzorze nad zadaniami realizowanymi ze środków Funduszu.

Środki PFRON na ogół wydatkowane były legalnie i gospodarnie zarówno przez samorządy, jak i beneficjentów wsparcia. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły głównie: przewlekłego rozliczania środków oraz udzielania dofinansowania z naruszeniem przepisów w sprawie robót budowlanych.

Liczba osób w Polsce posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie równoważne z roku na rok jest coraz większa. Obecnie takie orzeczenia posiada ok. 3 mln osób, które ukończyły 16. rok życia. NIK przeprowadziła kontrolę **usług asystenta osobistego jako wsparcia społecznego osób niepełnosprawnych**<sup>124</sup>, podczas której zbadła, czy system usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, finansowany ze środków publicznych funkcjonuje prawidłowo. Realizacja tych usług odbywa się w ramach, ogłaszanego każdego roku przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, resortowego Programu pn. „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” (dalej: Program). W czasie kontroli stwierdzono przypadki nierzetelnej oceny wniosków

<sup>123</sup> Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw (P/22/032/KPS).

<sup>124</sup> Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych (P/22/033/KPS).

i ofert dotyczących realizacji usług asystencji osobistej składanych przez samorządy oraz organizacje pozarządowe, kontrola wykazała też opóźnienia w zawieraniu, przez poszczególnych wojewodów oraz MRiPS, umów na realizację takich usług, przez co nie zapewniano ciągłości świadczonego wsparcia. Z ustaleń kontroli wynika, że postanowienia kolejnych edycji Programu w wielu aspektach są niedoprecyzowane i nie określają szczegółowo zasad postępowania podczas wykonywania zadań. Realizatorzy, zarówno samorządy jak i organizacje pozarządowe, często same określają reguły i decydują o sposobie rozwiązania problemów, korzystając przy tym z doświadczeń innych jednostek.

Należy jednak podkreślić, że Program cieszył się dużym zainteresowaniem zarówno gmin i powiatów jak i organizacji pozarządowych oraz samych osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, na co wskazują liczby jego uczestników: w 2020 r. ze wsparcia skorzystały 9762 osoby, a w 2021 r. już 19 664 niepełnosprawnych. Podkreślenia wymaga też fakt, że aż 98% uczestników Programu, od rozpoczęcia korzystania z usług, odczuło zmianę swego życia na lepsze.

Jednakże wyniki kontroli wskazały, że zarówno MRiPS jak i wojewodowie nie sprawowali dostatecznego nadzoru nad realizacją zadań wynikających z Programu. Tylko jeden z wojewodów przeprowadził kontrolę w jednym samorządzie, natomiast Minister nie przeprowadził żadnej kontroli, mimo posiadania dokumentacji potwierdzającej nieprawidłowości w jednej organizacji pozarządowej.

Gminy i powiaty zapewniały osobom niepełnosprawnym mieszkającym na ich terenie dostęp do usług asystencji osobistej, lecz nie identyfikowały potrzeb tych osób. Usługi na ogół przydzielano osobom spełniającym wymogi Programu, a ich wykonywanie powierzano zazwyczaj asystentom posiadającym wymagane kwalifikacje i doświadczenie. Badanie dokumentacji 196 asystentów osobistych osoby niepełnosprawnej wykazało, że w dwóch samorządach były przypadki powierzania realizacji usługi osobom nieposiadającym dokumentów potwierdzających wymagane kwalifikacje i doświadczenie, a w czterech innych asystenci niepełnosprawnych dzieci do 16. roku życia nie posiadali zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania takich czynności. 90% asystentów były to osoby wskazane przez uczestników Programu lub ich opiekunów, tylko w jednostkowych przypadkach usługi były świadczone przez osoby legitymujące się dokumentem potwierdzającym uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystenta osoby niepełnosprawnej lub opiekuna medycznego.

Gminy i powiaty nie uzyskały jednak zakładanych efektów, gdyż tylko w połowie z nich usługami objęto planowaną liczbę osób, a żaden nie wypracował zaplanowanej liczby godzin wsparcia. Przyczyną takiego stanu było m.in. późne zawieranie umów i, mimo że istniała możliwość wykonywania asystencji od początku roku, tj. przed podpisaniem umowy, to w praktyce, na takie rozwiązanie zdecydował się tylko jeden skontrolowany samorząd. Wpłynęło to także na wydatkowanie zaledwie 58% otrzymanych środków. Natomiast skontrolowane organizacje pozarządowe usługami objęły zaplanowaną liczbę osób, lecz połowa z nich nie zrealizowała efektów w postaci zakładanej liczby godzin tych usług, co wpłynęło na wydatkowanie 88,7% otrzymanych środków.

## 2.9. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Oświata i wychowanie.

### Kultura fizyczna

NIK nie przeprowadzała dotychczas kompleksowej kontroli spółek radiofonii publicznej. Przedmiotem kontroli realizowanych w latach 2014–2021 były szczegółowe zagadnienia dotyczące np. digitalizacji dóbr kultury czy cyfryzacji. Kontrola **gospodarki majątkowej i finansowej spółek radiofonii publicznej**<sup>125</sup> wykazała, że w latach 2017–2021 w działalności spółek radiofonii publicznej wystąpiły naruszenia prawa i przypadki niegospodarności w zarządzaniu środkami finansowymi, a także przypadki braku dbałości o utrzymanie należytego stanu niektórych składników majątkowych w rozgłośniach regionalnych, co świadczy, że realizacja zadań oraz zarządzanie majątkiem i środkami finansowymi w spółkach radiofonii publicznej nie zawsze przebiegało w sposób prawidłowy.

<sup>125</sup> Gospodarka majątkowa i finansowa spółek radiofonii publicznej (P/22/020/KNO).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Polskie Radio S.A., pomimo uzyskania dodatkowych środków w formie rekompensat oraz realizacji szeregu zadań i projektów, nie zdołało osiągnąć zasadniczego celu strategicznego polegającego na zatrzymaniu trendu spadku liczby słuchaczy. Dodatkowo Spółka nie osiągnęła minimalnych udziałów słuchalności dla części audycji, do czego zobowiązała się w dokumencie strategicznym określającym sposób realizacji misji publicznej – Karcie powinności Polskiego Radia S.A. na lata 2020–2024.

Realizowanie zadań przez Spółkę odbywało się przy wzroście kosztów, które pokrywano środkami finansowymi z wpływów abonamentowych (ich udział w przychodach w 2021 r. wyniósł 83%). Jednocześnie w 2019 r. Spółka poniosła stratę w wysokości 10,4 mln zł, zaś w 2021 r. strata wyniosła 19,9 mln zł.

W latach 2017–2021 przychody Agencji Reklamy PR S.A. wyniosły 275,2 mln zł. Jednocześnie w strukturze przychodów zwiększył się udział przychodów uzyskiwanych od spółek Skarbu Państwa z 18,3% do 25,5% oraz urzędów i instytucji rządowych z 5% do 30,4%. W tym samym okresie działalność Agencji Muzycznej PR S.A. nie była rentowna, całkowite koszty działalności Agencji Muzycznej PR S.A. wyniosły 47,2 mln zł, podczas gdy łączne przychody osiągnęły poziom 28,9 mln zł.

Gospodarowanie majątkiem przez Polskie Radio S.A. przebiegało z zachowaniem obowiązujących zasad i przepisów, jednakże w obszarze rozporządzania środkami finansowymi wystąpiły nieprawidłowości, m.in.: zawarcie, poza procedurami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, umowy na sprzedaż produkcji cyfrowej, niegospodarne wypłacanie części diet w wysokości 82,9 tys. zł członkom Rady Programowej oraz niedokonywanie wpłaty 1,2 mln zł (wartość 7,5% osiągniętego zysku netto w 2020 r.) na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (wpłaty nie dokonało także 11 spośród 17 rozgłośni regionalnych, co NIK oceniła negatywnie). Dodatkowo w gospodarce majątkowej części rozgłośni regionalnych Polskiego Radia stwierdzono przypadki niegospodarności.

Spółka nie zapewniła należytego przechowywania materiałów archiwalnych wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego. Zbiory te są unikatową częścią narodowego dziedzictwa kulturowego, obejmującą m.in. kilkaset tysięcy rekordów nagrań dźwiękowych: muzycznych (m.in. muzyki rozrywkowej, jazzowej, poważnej), słownych (m.in. audycje literackie, informacyjno-publicystyczne, dziecięce i młodzieżowe) i słowno-muzycznych (m.in. audycje Teatru Polskiego Radia), wytworzonych w latach 1926–1993. W szczególności nie zapewniono należytych warunków przechowywania tych materiałów, a także zaniechano działań neutralizujących skutki zalania części tych materiałów.

Przychody ogółem 17 rozgłośni regionalnych Polskiego Radia wyniosły łącznie 1368,8 mln zł, a koszty 1337,4 mln zł. Podejmowane w latach 2017–2021 przez zarządy 17 tych spółek działania zmierzały do pełnej realizacji zadań radiofonii publicznej i należytego gospodarowania posiadanymi zasobami, niemniej jednak stwierdzone przez NIK nieprawidłowości ujawniły istotne słabości mechanizmów zarządzania, co wskazuje na nie w pełni właściwe funkcjonowanie organów rozgłośni regionalnych Polskiego Radia.

NIK, formułując szereg wniosków pokontrolnych, zauważyła, że bez właściwego funkcjonowania organów spółek, w tym rad nadzorczych sprawujących bezpośredni nadzór nad działalnością spółek, monitorowanie i kontrolowanie procesów zachodzących w spółkach radiofonii publicznej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, sprawującego nadzór właścicielski, nie będzie efektywne.

Jednocześnie w związku z kontrolą Prezes NIK, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, skierował do Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych powiadomienie o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności.

**Budowa Muzeum Historii Polski**<sup>126</sup> ma wieloletnią historię. Muzeum od utworzenia w maju 2006 r. prowadziło zarówno bieżącą działalność, jak i prace związane z tworzeniem siedziby i wystawy stałej. W 2009 r. MHP przeprowadziło i rozstrzygnęło międzynarodowy konkurs architektoniczny z lokalizacją Muzeum nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie. Decyzja o finansowaniu budowy została jednak wstrzymana w 2010 r., a MHP zostało usunięte z listy projektów priorytetowych, które miały być realizowane ze środków euro-

<sup>126</sup> Budowa Muzeum Historii Polski (P/22/018/KNO).

pejskich. W 2011 r. MHP ogłosiło i rozstrzygnęło konkurs na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji. Dopiero wiosną 2015 r. rozpoczęły się rozmowy pomiędzy ówczesnym Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Ministrem Obrony Narodowej w sprawie nowej lokalizacji Muzeum na terenie Cytadeli Warszawskiej, co zostało zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów. Ustalono, że siedziba MHP zajmie główne miejsce w planowanym na terenie Cytadeli zespole muzealnym – obok Muzeum Wojska Polskiego, Muzeum X Pawilonu oraz Muzeum Katyńskiego.

W lipcu 2015 r. został ustanowiony przez Radę Ministrów program wieloletni „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, którego głównym celem było wybudowanie budynku Muzeum i wystawy stałej za kwotę 310 000 tys. zł w latach 2016–2019. NIK stwierdziła, że przyjęte w uchwale Rady Ministrów z 2015 r. założenia PW „Budowa MHP” były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach. W prowadzonej przez Muzeum inwestycji wystąpiły nieprawidłowości, w tym m.in. niewłaściwie przeprowadzono postępowanie na wybór generalnego wykonawcy.

Budowa siedziby Muzeum Historii Polski nie była właściwie realizowana przez Muzeum, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn od niego zależnych, jak i niezależnych. Nieprawidłowości w działaniach Muzeum polegały głównie na: niezapewnieniu synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej, niezapewnieniu terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy inwestycji oraz wykonawcy wystawy stałej. Niemniej jednak Muzeum, co do zasady, prawidłowo zorganizowało proces budowy, a także na ogół terminowo i rzetelnie sprawozdawało z realizacji przedsięwzięcia oraz informowało Ministra o występujących ryzykach. Natomiast Minister nie zapewnił, mimo podejmowanych działań, terminowego składania przez Pełnomocnika Ministra ds. budowy Muzeum kwartalnych sprawozdań z jego działalności. NIK wniosowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego m.in. o wypracowanie mechanizmów mających na celu zapewnienie wykonywania inwestycji, polegających na budowie siedzib instytucji kultury (w tym muzeów), zgodnie z przyjętymi założeniami.

NIK stwierdziła, że o ile budowa siedziby Muzeum Historii Polski zostanie zakończona prawdopodobnie w II połowie 2023 r. (pod warunkiem realizacji przyjętych wcześniej ustaleń i założeń), to budowa wystawy stałej – najwcześniej w II połowie 2025 r. Natomiast łączny koszt budowy Muzeum prawdopodobnie wyniesie ponad 1 mld zł.

NIK skontrolowała również **inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020**<sup>127</sup>. Potrzeby województwa lubelskiego w zakresie modernizacji infrastruktury dziedzictwa kulturowego i naturalnego są duże i dotyczą głównie obiektów będących własnością małych jst oraz kościelnych osób prawnych.

Finansowe wsparcie inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego ze środków RPO WL przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych efektów, jednak nie było w pełni prawidłowe. Wyboru projektów dokonano w sposób niewystarczająco rzetelny. Dotyczyło to sprawowanego nadzoru, opracowania dokumentacji konkursowych, dokonywania oceny wniosków, a także (w związku z dobrymi praktykami innych IZ RPO) dokumentowania ich negatywnej oceny.

Ponadto późne rozpoczęcie procesu kontraktacji oraz nieoczekiwane zmiany na rynku, powodujące znaczny wzrost cen materiałów i usług budowlanych w latach 2019–2022, wpłynęły na trudności beneficjentów w utrzymaniu umownych terminów i planowanych pierwotnie kwot wydatków.

Skontrolowani beneficjenci osiągnęli zakładane cele projektów w zakresie polepszenia wartości użytkowej zdegradowanych obiektów gminnych oraz ich przeznaczenia na cele kulturalne i rekreacyjne. Wpłynęło to pozytywnie na rozwój lokalnych społeczności. Odnowiono obiekty zabytkowe i rozwinęła się działalność gminnych instytucji kultury. Dzięki zwiększeniu dostępności, nastąpił w nich wzrost liczby odwiedzin, na który nie wpłynęła w sposób istotny pandemia COVID-19.

<sup>127</sup> Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (P/22/068/LLU).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Tylko dwa skontrolowane projekty zostały zakończone w zakładanym pierwotnie terminie. Mimo wskazanych nieprawidłowości i problemów działania beneficjentów zasługują na pozytywną ocenę ze względu na podjęcie się tych przedsięwzięć i ich skuteczne zrealizowanie w trudnych warunkach zewnętrznych.

W 2019 r. utworzono nową strukturę w obszarze nauki – Sieć Badawczą Łukasiewicz, która miała stanowić zaplecze technologiczne i intelektualne administracji publicznej oraz być efektywnym pomostem między nauką a gospodarką. NIK skontrolowała **działalność dwóch instytutów Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowego Instytutu Motoryzacji i Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników – oraz nadzór Centrum Łukasiewicz nad tymi instytutami**<sup>128</sup>.

Obecnie w skład Sieci wchodzi Centrum Łukasiewicz, powołane do planowania i koordynacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz nadzoru nad instytutami oraz 22 instytuty (tzw. instytuty Sieci). W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przekazywania i opiniowania rocznych planów i sprawozdań z działalności Sieci, Centrum i wskazanych instytutów.

NIK zwróciła uwagę, że pomimo ponad trzyletniego funkcjonowania Sieci Badawczej Łukasiewicz nie zatwierdzono jej 4-letniej strategii i nie opracowano projektu 10-letniej strategii Sieci. W latach 2019–2022 jej działalność opierała się na corocznie wyznaczanych przez Radę Centrum kierunkach działalności Sieci i powiązanych z nimi tematykach projektów badawczych. Brak obowiązujących dokumentów strategicznych może niekorzystnie wpływać na długofalową perspektywę działalności Sieci i utrudniać komunikowanie jej celów strategicznych wewnętrznym i zewnętrznym interesariuszom. Zdaniem NIK konieczna jest skuteczna współpraca Prezesa Centrum i Rady Centrum – ustawowych organów Centrum, które zostały zobowiązane do przygotowania dokumentów strategicznych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Przemysłowym Instytucie Motoryzacji stwierdzono, że w latach 2019–2022 Instytut prawidłowo prowadził gospodarkę finansową oraz realizował projekty badawcze i podejmował działania na rzecz ich komercjalizacji i współpracy międzynarodowej w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych. Działania te nie przełożyły się jednak na uzyskanie przychodów ze sprzedaży patentów oraz udzielenia licencji. Stwierdzono również nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. niewywiązywania się przez Instytut z niektórych warunków dwóch umów dotacyjnych zawartych z Prezesem Centrum Sieci Badawczej Łukasiewicz.

W latach 2019–2022 Instytut osiągnął dodatni wynik finansowy (w 2019 r. – 414,4 tys. zł, w 2020 r. – 585,4 tys. zł, w 2021 r. – 701,5 tys. zł). Wysokość przychodów ze środków publicznych, w tym subwencji oraz dotacji, wynosiła odpowiednio: w 2019 r. – 50,6%, w 2020 r. – 53,5%, w 2021 r. – 47,9%. We wskazanym okresie Instytut zakończył 50 z 74 realizowanych projektów z zakresu badań naukowych oraz prac rozwojowych. Uzyskał 15 patentów oraz wprowadził jeden wzór przemysłowy i dwa wzory użytkowe. Upowszechniał wyniki prowadzonych badań poprzez 76 publikacji, w tym 19 publikacji w czasopismach wyróżnionych przez Journal Citation Reports, zorganizował jedną konferencję krajową oraz był współorganizatorem dwóch konferencji międzynarodowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprzestrzegania przez Instytut regulacji wewnętrznych wdrożonych zarządzeniem Dyrektora Instytutu w zakresie wymogu sporządzania notatek służbowych dokumentujących odstąpienie od „Zasad organizacji udzielania zamówień i dokonywania zakupów w Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowym Instytucie Motoryzacji” oraz niewywiązywania się Instytutu z niektórych warunków zawartych dwóch umów dotacyjnych; ewidencjonowania kosztów badanych projektów na kontach księgowych niewykazanych w planie kont stanowiącym załącznik do zasad (polityki) rachunkowości w Instytucie obowiązujących w 2021 r. oraz niewłaściwego opisu faktur w zakresie kwoty kwalifikowalnej z realizowanych zadań.

W ocenie NIK Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników w latach 2019–2022 prawidłowo prowadził gospodarkę finansową, z wyłączeniem spraw związanych ze sporządzaniem i rozliczaniem umów cywilnoprawnych oraz prowadzeniem w 2022 r. działalności wydawniczej. Instytut realizował projekty badawcze

<sup>128</sup> Działalność dwóch instytutów Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowego Instytutu Motoryzacji i Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników – oraz nadzór Centrum Łukasiewicz nad tymi instytutami (I/22/003/KNO).

oraz podejmował działania na rzecz ich komercjalizacji i współpracy międzynarodowej w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych. Działania te, podobnie jak w Przemysłowym Instytucie Motoryzacji, nie przełożyły się jednak na uzyskanie przychodów ze sprzedaży patentów oraz udzielenia licencji.

W latach 2019–2022 Instytut osiągał dodatni wynik finansowy (w 2019 r. – 113 tys. zł, w 2020 r. – 305 tys. zł, w 2021 r. – 468 tys. zł). Wysokość przychodów ze środków publicznych, w tym subwencji oraz dotacji, wynosiła odpowiednio w 2019 r. – 23,2%, w 2020 r. – 17,8%, w 2021 r. – 19,6%. Instytut rozpoczął i zakończył realizację 93 z 135 rozpoczętych w okresie objętym kontrolą badań naukowych oraz prac rozwojowych. Odnotowując tendencję wzrostową, w okresie objętym kontrolą przystosował do potrzeb praktyki łącznie 246 wyników badań naukowych i prac rozwojowych, otrzymał 21 patentów oraz wprowadził jeden wzór przemysłowy. Upowszechnił poprzez publikację 171 wyników badań, wykonał 66 badań i analiz naukowych i opatentował 32 wynalazki. Instytut realizował także 12 projektów finansowanych ze środków publicznych.

Jednocześnie stwierdzono, że działania Instytutu związane z wydawaniem czasopisma pt. „Polimery dla biznesu” nie przyniosły zakładanych efektów. Przed rozpoczęciem wydawania tego czasopisma nie przeprowadzono analizy zapotrzebowania na nową formę wydawniczą, nie opracowano i nie wdrożono także planu marketingowego dla tego czasopisma, co NIK ocenia jako nierzetelne. W konsekwencji sprzedano jedynie osiem z 380 egzemplarzy, wydając kwotę 75,1 tys. zł i osiągając przychód w wysokości 229,4 zł. Ponadto IMPiB nie dochował należytej staranności w zakresie sporządzania i rozliczania umów cywilnoprawnych, nie przestrzegając wewnętrznych regulacji.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK wniosowała do Prezesa Centrum Łukasiewicz o przygotowanie projektu 10-letniej strategii działalności Sieci oraz przekazanie go do zatwierdzenia Radzie Centrum.

Natomiast w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w kontrolowanych instytutach NIK wniosowała do Dyrektora Przemysłowego Instytutu Motoryzacji o wzmocnienie mechanizmów nadzorczych nad dokumentowaniem procesu sporządzania umów cywilnoprawnych oraz wzmocnienie mechanizmów nadzorczych nad procesem rozliczania projektów finansowanych ze środków dotacji celowych.

Do Dyrektora Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników NIK wystosowała wnioski o wzmocnienie mechanizmów nadzorczych nad procesem sporządzania i rozliczania umów cywilnoprawnych i podejmowanie decyzji dotyczących wydawania czasopism przez Instytut na podstawie rzetelnych analiz zapotrzebowania rynkowego.

Po kontroli **realizacji projektu „Konwersja cyfrowa domów kultury” w wybranych samorządowych jednostkach kultury województwa mazowieckiego**<sup>129</sup>, NIK stwierdziła, że większość środków finansowych przyznanych na wsparcie cyfryzacji samorządowych instytucji kultury została wykorzystana prawidłowo i gospodarnie, zgodnie z zawartymi umowami grantowymi. Jedynie Grójecki Ośrodek Kultury wydatkował środki grantu w kwocie 112,8 tys. zł z naruszeniem określonych w umowie grantowej reguł ich dokonywania w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Nierzetelnie przygotowano i udzielono zamówień publicznych na zakup/dostawę sprzętu i usług. Stanowiło to również naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i uregulowań wewnętrznych GOK. W świetle postanowień umowy grantowej i Wytycznych w zakresie kwalifikowalności były to wydatki niekwalifikowalne, które powinny zostać pokryte przez grantobiorcę z własnych środków.

Przygotowanie projektu „Konwersja cyfrowa domów kultury” i określenie jego celów zostało poprzedzone identyfikacją przez Narodowe Centrum Kultury rzeczywistych potrzeb instytucji kultury. Nie stwierdzono nieprawidłowości na etapach przygotowania i przeprowadzenia przez NCK konkursu grantowego. Narodowe Centrum Kultury realizację projektu „Konwersja cyfrowa domów kultury” poprzedziło ustaleniem potrzeb instytucji kultury w zakresie przygotowania ich działalności do konwersji cyfrowej. Potrzeby te wynikały z negatywnych skutków lockdownu wprowadzonego w związku z pandemią COVID-19, które spowodowały znaczne ograniczenia w dotychczasowej działalności stacjonarnej.

<sup>129</sup> Realizacja projektu pn. „Konwersja cyfrowa domów kultury” w wybranych samorządowych jednostkach kultury województwa mazowieckiego (P/22/084/LWA).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wyniki kontroli wykazały, że wymagana przez NCK treść raportów końcowych nie daje możliwości oceny kwalifikowalności wydatków dokonywanych przez grantobiorców pod kątem przestrzegania reguł nakazujących dokonywanie wydatków w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W opinii NIK niezbędne jest objęcie przez NCK kontrolami kwalifikowalności wydatków dokonanych przez grantobiorców pod kątem ich poniesienia zgodnie z ww. regułami oraz w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, dokonanie korekty pierwotnie zatwierdzonych wydatków kwalifikowalnych.

Podręczniki są nadal podstawowymi środkami dydaktycznymi wykorzystywanymi przez nauczycieli i uczniów w procesie kształcenia. Warunkiem **dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego** jest uzyskanie trzech pozytywnych opinii rzeczoznawców. NIK skontrolowała proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego<sup>130</sup>. W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dopuścił do użytku szkolnego łącznie 297 podręczników. Warunki, jakie muszą spełniać podręczniki dopuszczone do użytku szkolnego, określa ustawa o systemie oświaty. W ocenie NIK proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego nie był w pełni prawidłowo zorganizowany, a jego realizacja, chociaż zgodna z przepisami prawa, to jednak nie zapewniała przejrzystości wyboru rzeczoznawców.

Wprawdzie Minister Edukacji Narodowej w rozporządzeniu określił szczegółowe warunki, jakie muszą spełniać dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki oraz tryb ich dopuszczania, a także wskazał, jakie dokumenty trzeba dołączyć do wniosku o wpis na listę rzeczoznawców. Należy jednak zauważyć, że rozporządzenie nie regulowało szczegółowych zasad doboru rzeczoznawców. NIK stwierdziła, że w latach 2020–2022 dopuszczanie przez Ministra Edukacji i Nauki podręczników odbywało się zgodnie z przepisami, jednakże dobór rzeczoznawców był nieprzejrzysty. Ta sytuacja rodziła ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Podczas wyboru rzeczoznawców nie brano pod uwagę ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego przeznaczony był opiniowany podręcznik, zaś podręczniki opiniowała ograniczona liczba rzeczoznawców. NIK stwierdziła też nieskuteczność w egzekwowaniu terminowości pracy i nienależytego wykonania umowy przez rzeczoznawców. W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nałożył łącznie 210 kar na 106 rzeczoznawców o łącznej wartości 12,8 tys. zł.

W roku szkolnym 2022/2023 został wprowadzony nowy przedmiot Historia i Teraźniejszość, który zastąpił przedmiot Wiedza o Społeczeństwie. W czasie trwających w Ministerstwie czynności kontrolnych podręcznik był na etapie opiniowania przez wskazanych przez Ministra rzeczoznawców. Do 9 czerwca 2022 r. wpłynęły dwie opinie merytoryczno-dydaktyczne: pozytywna oraz warunkowa. Opinia warunkowa związana była z obszernością materiału (500 str.) oraz kwestiami szczegółowymi odnoszącymi się do poszczególnych treści zawartych w podręczniku. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wpłynęła opinia końcowa, a tym samym nie wydana była jeszcze decyzja o dopuszczeniu podręcznika do użytku szkolnego.

Znowelizowana ustawa Prawo oświatowe wyeliminowała pojęcie – „podręcznik do kształcenia w zawodzie”. Jednym z elementów wprowadzonych zmian było bowiem odstąpienie od dopuszczania do użytku szkolnego podręczników przeznaczonych do kształcenia zawodowego, w tym zastąpienie tradycyjnych podręczników do kształcenia w zawodach materiałami edukacyjnymi w postaci elektronicznej lub papierowej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kształcenia w zawodach, w których szybki postęp techniczny i technologiczny powoduje szybką dezaktualizację podręczników w postaci papierowej.

Od roku szkolnego 2017/2018 rozpoczęto wprowadzanie zmian w systemie szkolnictwa zawodowego, w wyniku których powołano tzw. szkoły branżowe I i II stopnia. Zastąpiły one zasadnicze szkoły zawodowe. Dodatkowo zmodyfikowano podstawę programową kształcenia zawodowego, ramowe plany nauczania, a także klasyfikację zawodów. Nowe rozwiązania prawne zakładały zwiększenie udziału przedstawicieli pracodawców w procesie kształcenia zawodowego. NIK przeprowadziła w Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego nr 1 w Warszawie kontrolę doraźną problemową – **Funkcjonowanie szkoły branżowej I i II stopnia**<sup>131</sup>. W ocenie NIK Centrum, w latach 2019–2022 (do 29 kwietnia), zapewniło właściwe warunki do kształcenia zawodowego w szkole bran-

<sup>130</sup> Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego (P/22/019/KNO).

<sup>131</sup> Funkcjonowanie szkoły branżowej I i II stopnia (I/22/001/KNO).

zowej I i II stopnia. Prawidłowo realizowano proces kształcenia w ramach szkoły branżowej II stopnia, jednakże w przypadku szkoły branżowej I stopnia w roku szkolnym 2021/2022, przed ustaleniem zawodów, w których przewidywano kształcenie, nie nawiązano – poza jednym przypadkiem – współpracy z pracodawcami, o której mowa w art. 68 ust. 7 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. W konsekwencji dziewięciu uczniów klasy pierwszej (spośród 26) nie realizowało praktycznej nauki zawodu. Nauczyciele przedmiotów zawodowych zatrudnieni w szkołach branżowych I i II stopnia wchodzących w skład Centrum posiadali kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela. Ponadto doskonalili swoje umiejętności i kwalifikacje zawodowe w ramach tzw. szkoleń branżowych. Pracownie Centrum były wyposażone w pomoce niezbędne do realizacji kształcenia w badanych zawodach. Oferta edukacyjna Centrum była dostosowana do potrzeb rynku pracy, tj. kształcono w zawodach, na które występowało istotne lub umiarkowane zapotrzebowanie na mazowieckim rynku pracy. Prowadzono doradztwo zawodowe zgodnie z przyjętymi programami w ramach wewnątrzszkolnego systemu doradztwa zawodowego i analizowano wyniki egzaminów zawodowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na występujące w szkołach branżowych zjawisko rezygnacji uczniów z dalszego kształcenia. Na przykład w roku szkolnym 2021/2022 spośród 32 uczniów, którzy rozpoczęli kształcenie w klasie pierwszej szkoły branżowej I stopnia, sześciu zrezygnowało (19%). Zrezygnowało również 40 słuchaczy (52%) spośród 77, którzy rozpoczęli kształcenie w tym roku w klasie pierwszej szkoły branżowej II stopnia. Do głównych przyczyn rezygnacji z dalszego kształcenia Dyrektor Centrum zaliczył utratę zainteresowania wybranym zawodem oraz brak możliwości pogodzenia nauki z pracą zawodową.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły organizacji praktycznej nauki zawodu. Dyrektor przed ustaleniem zawodów na rok szkolny 2021/2022 w szkole branżowej I stopnia nie nawiązał – poza zawarciem jednej umowy kierującej ucznia do pracodawcy w celu odbycia praktycznej nauki zawodu – współpracy z pracodawcami w ramach umów, porozumień lub ustaleń obejmujących co najmniej jeden cykl kształcenia w danym zawodzie, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów ustawy Prawo oświatowe. W konsekwencji spośród 26 uczniów realizujących kształcenie w klasie pierwszej szkoły branżowej I stopnia w roku szkolnym 2021/2022 dziewięciu uczniów nie realizowało praktycznej nauki zawodu (według stanu na 29 marca 2022 r.).

W roku szkolnym 2021/2022 (stan na 30 września 2021 r.) w szkołach było 15 032 uczniów z niepełnosprawnością słuchu. NIK skontrolowała proces **edukacji głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży**<sup>132</sup>. Środowiska i organizacje związane ze społecznością Głuchych od wielu lat zwracają uwagę na niedostosowanie systemu kształcenia do ich potrzeb i możliwości, uwarunkowanych niesłyszeniem i komunikowaniem się przede wszystkim w języku migowym, a nie fonicznym. NIK stwierdziła, że system kształcenia nie był dostosowany do zróżnicowanych potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Proces rekrutacji uczniów z niepełnosprawnością słuchu odbywał się na zasadzie powszechnej dostępności, system kształcenia nie był jednak odpowiedni do potrzeb uczniów dla których pierwszym, podstawowym językiem jest język migowy. Spełniał natomiast potrzeby niesłyszących i słabosłyszących uczniów komunikujących się w języku polskim. Nie dostosowano podstawy programowej do potrzeb uczniów posługujących się językiem migowym. Szkołom nie udostępniono podręczników odpowiednich do potrzeb uczniów komunikujących się w języku migowym, przez co nauczyciele pracujący z takimi uczniami korzystali przede wszystkim z materiałów i pomocy dydaktycznych samodzielnie przygotowanych i dostosowanych do potrzeb uczniów.

Nie dostosowano też wystarczająco do potrzeb i możliwości uczniów posługujących się językiem migowym, w warstwie językowej, części arkuszy egzaminów zewnętrznych. Wpłynęło to niekorzystnie na poziom zdawalności egzaminów. Uczniowie uzyskiwali niższe wyniki egzaminów zewnętrznych niż ich rówieśnicy z niepełnosprawnością słuchu uczący się w szkołach lub oddziałach integracyjnych i niekorzystający z języka migowego.

Nie dostosowano również do potrzeb osób niesłyszących ogólnodostępnych stron internetowych większości ze skontrolowanych szkół – żadna ze szkół integracyjnych oraz 70% szkół specjalnych nie miało dostosowanych stron internetowych, mimo że obowiązujące od września 2019 r. przepisy nakładają na podmioty publiczne obowiązek zapewnienia na stronie internetowej informacji o zakresie jego działalności w postaci nagrania treści w polskim języku migowym.

<sup>132</sup> Edukacja głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży (P/22/075/LPO).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Potrzeba rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu powszechnego została wskazana w dokumentach strategicznych rozwoju sportu w Polsce. NIK skontrolowała **realizację Programu Sportowa Polska**<sup>133</sup>. Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej Sportowa Polska, w ramach corocznych edycji, był w latach 2018–2022 wspierany przez Ministra właściwego do spraw kultury fizycznej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Stwierdzono znaczne dysproporcje w dofinansowaniu zadań w województwach. W latach 2018–2022 (do 31 marca) najwyższe dofinansowanie otrzymało województwo podkarpackie – 12,9% wydatków (151,9 mln zł na 148 zadań) i małopolskie – 12,6% (148,5 mln zł na 104 zadania), a najniższe lubuskie – 2,5% (29 mln zł na 15 zadań) i opolskie – 1% (11,9 mln zł na 14 zadań). W Programie oraz w procesie oceny wniosków i udzielania dofinansowania nie przyjęto zasad i narzędzi zapewniających równomierne rozwijanie bazy sportowej w województwach.

W latach 2018–2022 (do 31 marca) Minister w ramach Programu udzielił dofinansowania ze środków FRKF w kwocie 1 180 074 tys. zł na podstawie 900 umów zawartych z beneficjentami. Najwięcej dofinansowań przeznaczono na zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie szkolnej infrastruktury sportowej – 812 497 tys. zł (68,9% łącznej kwoty udzielonego dofinansowania), 601 umów oraz z grupy modernizacji infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym – 191 621 tys. zł (16,2%), 191 umów, zaś najmniej trafiło do grupy – budowy ogólnodostępnej infrastruktury sportowej – 175 956 tys. zł (14,9%), 108 umów. Wydatki poniesione na realizację Programu wzrosły do kwoty 608,8 mln zł.

Kontrola wykazała, że Program przygotowano prawidłowo, jednakże jego realizacja przez Ministra była niezrzetelna. Proces udzielania dofinansowania nie zapewniał przejrzystego wyboru zadań inwestycyjnych i równego traktowania wnioskodawców. Brakowało m.in. unormowania rankingów oceny wniosków w regulacjach wewnętrznych, zaś w procesie oceny w Programie (edycja 2018–2021), w rankingach oceny wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych, Minister przyznawał wnioskowi dodatkową liczbę punktów bez szczegółowego uzasadnienia. Ponad połowa (od 51,7% do 75%) pozytywnie i wysoko ocenionych wniosków w rankingu oceny przez Zespół do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej dokonujący oceny wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Sportowa Polska bez dodatkowych punktów Ministra nie uzyskała dofinansowania. Minister wykluczył od 53,9% do 76,1% wniosków wysoko ocenionych merytorycznie przez Zespół (wnioski te, mimo pozytywnego zaopiniowania nie uzyskały dofinansowania). W Programie (edycja 2018) dokonano oceny wniosków wg kryteriów oceny i wag punktowych niez zaakceptowanych przez przewodniczącego Zespołu, co było naruszeniem regulaminu pracy Zespołu do spraw opiniowania wniosków.

W efekcie realizacji Programu nastąpiła poprawa stanu szkolnej i ogólnodostępnej bazy sportowej, co NIK oceniła pozytywnie. Wybudowano 499 obiektów (408 przyszkolnych i 91 ogólnodostępnych), zmodernizowano 131 obiektów służących klubom sportowym oraz przebudowano 71 i wyremontowano 76 obiektów przyszkolnych.

NIK wniosowała do Ministra Sportu i Turystyki m.in. o przeprowadzenie ewaluacji Programu Sportowa Polska, opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektu programu rozwoju sportu do roku 2030, obejmującego cele, priorytety, kierunki interwencji i wskaźniki w zakresie rozwoju szkolnej oraz ogólnodostępnej infrastruktury sportowej, a także zmianę zasad oceny wniosków w sposób zapewniający przejrzyste i równe traktowanie wnioskodawców.

W województwie śląskim przeprowadzona została kontrola **realizacji Strategii Rozwoju Sportu w Województwie Śląskim**<sup>134</sup> w celu ocenienia poziomu osiągnięcia zakładanych w niej rezultatów. Strategia określała wizję rozwoju sportu w województwie śląskim oraz trzy cele wraz z kierunkami działań (I – zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług sportowych; II – województwo śląskie regionem odnoszącym sukcesy sportowe; III – organizacja wielkich wydarzeń sportowych oraz promocja sportu). Cele i kierunki działań oraz wskaźniki przyjęte w Strategii zostały rzetelnie określone na podstawie rozpoznania potrzeb społeczności regionu.

<sup>133</sup> Realizacja Programu Sportowa Polska (P/22/017/KNO).

<sup>134</sup> Realizacja Strategii Rozwoju Sportu w Województwie Śląskim do roku 2020 (P/22/056/LKA).

Jednak przyjęta na etapie opracowywania Strategii przedmiotowość wskaźników okazała się w wielu przypadkach trudna bądź niemożliwa do zwymiarowania w 2020 r. Spośród 19 wskaźników wyznaczonych do monitorowania i ewaluacji Strategii, wartości docelowe zostały osiągnięte tylko w sześciu przypadkach. Nieprowadzenie rzetelnego, skutecznego oraz bieżącego monitoringu skutkowało brakiem możliwości podejmowania działań korygujących plany określone w tym dokumencie.

Na osiem „Przedsięwzięć regionalnych” zaplanowanych w Strategii tylko dwa zrealizowano na wysokim i bardzo wysokim poziomie. Stopień realizacji pięciu został oceniony jako niski, natomiast jedno nie zostało zrealizowane („e-portal”).

NIK stwierdziła, że samorząd województwa zapewnił w latach 2016–2020 finansowanie zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej. Urząd wspierał i upowszechniał kulturę fizyczną i sport dofinansowując te zadania, realizowane przez organizacje pozarządowe i inne podmioty zewnętrzne. Organizowano różnego rodzaju imprezy i wydarzenia sportowe, prowadzono szkolenie sportowe dzieci i młodzieży oraz szkolono instruktorów. Dofinansowywano także zadania dotyczące bezpieczeństwa publicznego związanego z turystyką górską i wodną oraz inwestycje o charakterze sportowym. Brakowało jednak ścisłego powiązania nakładów ponoszonych corocznie z budżetu Samorządu Województwa na finansowanie kultury fizycznej z realizacją celów i założeń Strategii. Sprawozdania z wykorzystania środków na realizację zadań publicznych, składane przez beneficjentów dotacji, również nie zawierały informacji odnoszących się do założeń Strategii. NIK wniosowała do Marszałka Województwa Śląskiego o zapewnienie powiązania wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych z obowiązującymi planami strategicznymi.

W latach 2020–2022 (do 28 listopada) Polska Organizacja Turystyczna (POT) realizowała zadania wynikające z ustawy i wykonywała plany finansowe. Jednak w trakcie kontroli **wykonywania przez Polską Organizację Turystyczną zadań w latach 2020–2022**<sup>135</sup> ujawniono nieprawidłowości przy realizacji wydatków oraz w sprawowanym nadzorze nad działalnością Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej (ZOPOT).

Zadania wynikające z programu Polski Bon Turystyczny były realizowane w większości prawidłowo, jednak POT, prowadząc postępowania administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu, naruszała terminy określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Wieloletni dokument Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. zrealizowano, chociaż ze względu na epidemię COVID-19 nie wszystkie mierniki osiągnęły docelowe wartości. POT po zakończeniu obowiązywania dokumentów wieloletnich dotyczących turystyki (Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. oraz Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020) nie przyjęła programu wieloletniego obejmującego kolejne lata i wyznaczającego kierunki działań POT, co było działaniem nierzetelnym.

Głównym źródłem przychodów POT były dotacje z budżetu państwa (podmiotowe i celowe), które wyniosły w 2020 r. 92,9%, a w 2021 r. 73,8% przychodów ogółem. Koszty ogółem zwiększały się rok do roku i wyniosły: 50 348 tys. zł w 2020 r., 63 774 tys. zł w 2021 r. (wzrost o 26,7%), a do 30 września 2022 r. 49 757 tys. zł. W odniesieniu do realizowanych przez POT wydatków stwierdzono, że w dokumentacji postępowania nie sporządzono przewidzianego regulaminem POT protokołu z posiedzeń komisji przetargowej. Ponadto w wyniku niezgodnego z prawem wypowiedzenia trzech umów o pracę w 2021 r., na podstawie dwóch prawomocnych wyroków wydanych przez sądy oraz jednej ugody sądowej, POT poniosła łączne koszty w wysokości 113 946,58 zł.

Nadzór nad działalnością ZOPOT był realizowany, jednakże w 2021 r. nie zapewniono bieżącego nadzoru nad realizacją obowiązku wynikającego z regulacji wewnętrznych dotyczącego składania miesięcznych sprawozdań finansowych wszystkich ZOPOT. W latach 2020–2022 funkcjonowało 14 Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej, które realizowały zadania ustawowe. Koszty funkcjonowania ZOPOT w 2020 r. wyniosły 24 474 tys. zł (tj. 48,6% kosztów ogółem), w 2021 r. było to 26 777 tys. zł (42%), a do 30 września 2022 r. 23 507 tys. zł (47,2%).

<sup>135</sup> Wykonywanie przez Polską Organizację Turystyczną zadań w latach 2020–2022 (I/22/002/KNO).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

POT prawidłowo realizowała większość zadań określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (PBT). Dokonywała czynności sprawdzających, mających na celu weryfikację zgodności ze stanem faktycznym danych podanych przez przedsiębiorców turystycznych podczas rejestracji w programie PBT, weryfikując łącznie 28 342 podmiotów. Ustalano w drodze decyzji administracyjnej wysokość kwot nienależnie pobranych, które wyniosły 948,9 tys. zł. Prowadzono działania związane z promocją bonu.

Polska Organizacja Turystyczna, na wniosek osoby uprawnionej, ustalała prawo do świadczenia w formie bonu. Spośród 74 441 spraw POT zakończyła 59 672 postępowania administracyjne. Jednakże POT wydawała decyzje administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu z przekroczeniem terminu określonego w KPA i nie informowała o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. W badanej próbie postępowań wszczętych w IV kwartale 2020 r., tj. 4436 postępowań dotyczących przyznania prawa do świadczenia PBT, tylko 6% zostało rozstrzygniętych w terminie 30 dni, dla 46% spraw termin wydania decyzji wyniósł od 161 do 240 dni, a dla 16% spraw od 241 do 683 dni.

Aktywowano 3845,3 tys. bonów, liczba bonów wykorzystanych do płatności wyniosła 3526,2 tys., natomiast liczba bonów wykorzystanych w całości wyniosła 2703,5 tys. Wartość płatności zrealizowanych za pomocą bonu wyniosła łącznie 2 921 648,1 tys. zł., z czego 10 największych beneficjentów otrzymało łącznie 305 873,7 tys. zł, tj. 10,5% wszystkich płatności. Wydatki POT na realizację zadań wynikających z umowy PBT do dnia 30 września 2022 r. wyniosły ogółem 29 946,8 tys. zł. Środki wydatkowane były przede wszystkim na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (12 420 tys. zł, tj. 41,5%) i zadania związane z promocją bonu (12 295,4 tys. zł, tj. 41,1%).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK wnioskowała m.in. o: opracowanie i przyjęcie do realizacji wieloletniego programu działania, zapewnienie przestrzegania przepisów prawa pracy przy rozwiązywaniu umów o pracę, zintensyfikowanie działań w celu zakończenia spraw dotyczących ustalania prawa do świadczenia w formie bonu przed wygaśnięciem prawa do dokonywania płatności za pomocą bonu oraz zapewnienie terminowego wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z przepisami KPA.

### 2.10. Środowisko. Klimat. Energia

Z uwagi na zróżnicowane warunki lasów w Polsce działalność gospodarcza części nadleśnictw jest niekiedy znacznie utrudniona i uniemożliwia im uzyskanie dodatniego wyniku finansowego. Z tego względu ustawą o lasach utworzono fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w tej ustawie. Dysponentem środków funduszu leśnego w myśl ustawy jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

NIK zbadała **gospodarowanie środkami funduszu leśnego**<sup>136</sup>, oceniając, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych (LP) nie zapewniły prawidłowego gospodarowania środkami funduszu leśnego. Funkcjonujący w Lasach Państwowych system gospodarowania funduszem leśnym w zakresie wyrównywania niedoborów środków finansowych powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, nie stanowił w pełni racjonalnej formy ich pokrywania, bowiem wydatki te dokonywane były w sposób uniemożliwiający rzetelną ocenę zasadności ich poniesienia. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca), od 74,7 do 87,6% środków funduszu leśnego wydatkowano na ten cel. W zakresie gospodarowania pozostałymi środkami funduszu leśnego zastrzeżenia NIK dotyczyły w szczególności sposobu finansowania zakładów o zasięgu krajowym. Ponadto kontrola przeprowadzona w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych wykazała nieuprawnione sfinansowanie z funduszu leśnego wydatków na kwotę 13 142,8 tys. zł.

Zastosowany sposób rozliczania ww. niedoborów spowodował, że w przypadku jednej z kontrolowanych regionalnych dyrekcji LP w każdym z badanych lat wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów. Z kolei w innej podległe nadleśnictwa przekazały na „cele społecznie użyteczne” środki finansowe w wysokości ogółem 1879,6 tys. zł. Pomimo, że większość nadleśnictw uzyskało ujemny wynik finansowy. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej w nadleśnictwach uniemożliwiał rzetelną ocenę, na ile planowane niedobory w rzeczywistości wystąpiły, a co za tym idzie, w jakim zakresie powinny zostać wyrównane.

<sup>136</sup> Gospodarowanie środkami funduszu leśnego (P/21/051/KSI).

NIK negatywnie oceniła działania skontrolowanych zakładów LP o zasięgu krajowym, dotyczące kwalifikowania w koszty funduszu leśnego wydatków związanych z szeroko rozumianą działalnością socjalną. Zdaniem NIK również nadzór DGLP nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego przez zakłady LP o zasięgu krajowym prowadzony był nierzetelnie.

NIK pozytywnie oceniła m.in. planowanie środków funduszu leśnego przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w latach 2019–2021, a także dofinansowanie działań realizowanych przez parki narodowe i rozliczanie przyznanych im środków, pomimo że w DGLP zaakceptowano i zrealizowano dwie umowy/aneksy podpisane przez osoby nieuprawnione do reprezentowania parków narodowych.

W opinii NIK Dyrektor Generalny LP powinien określić sposób i źródła finansowania – inne niż fundusz leśny – kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym oraz opracować mechanizmy służące skutecznej weryfikacji wielkości niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach celem przekazywania środków funduszu leśnego na wyrównywanie rzeczywistych wartości tych niedoborów.

W obszarze związanym z leśnictwem NIK zbadała również **wybrane aspekty gospodarki finansowej i funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu oraz nadzorowanych jednostek**<sup>137</sup>. Lokale mieszkalne i nieruchomości należące do Lasów Państwowych zbywano w sposób prawidłowy, udzielając właściwym nabywcom pierwszeństwa zakupu i bonifikat. Rzetelnie monitorowano także obrót wtórny nieruchomościami sprzedanymi z upustami cenowymi. NIK stwierdziła nieprawidłowości o zasadniczym charakterze w funkcjonowaniu RDLP w Toruniu. Dotyczyły one zatrudniania pracowników i ich wynagradzania; kosztów bieżącego funkcjonowania i ponoszonych nakładów na aktywa trwałe. W RDLP w Toruniu nie przestrzegano wewnętrznych regulacji dotyczących zatrudnienia oraz zatrudniono osobę, która nie posiadała kwalifikacji wymaganych na powierzonym stanowisku. RDLP w Toruniu realizowała czynności nadzorcze w stosunku do podległych nadleśnictw, jednak mimo uzasadnionych przesłanek nie przeprowadzono żadnej kontroli w obszarze zatrudniania i wynagradzania pracowników.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości zarówno w odniesieniu do zamówień realizowanych w trybie ustawowym, jak i na podstawie regulacji wewnętrznych. Dotyczyły one m.in. zlecenia robót zamiennych bez spełnienia ustawowych przesłanek, niezasadnego wydłużania terminu wykonania zadania, czym naruszono zasadę uczciwej konkurencji, a także przyznania dodatkowego wynagrodzenia, za czynności, które powinny być objęte ceną ofertową. Nieprawidłowo dokonywano też zmian zawartej już umowy, podczas gdy ze względu na charakter oraz wartość tych zmian wymagane było prowadzenie odrębnego postępowania w trybie ustawy.

Ponadto NIK skontrolowała **prawidłowość funkcjonowania i gospodarkę majątkową Świętokrzyskiego Parku Narodowego (ŚPN)**<sup>138</sup>, oceniając negatywnie działania ministra właściwego do spraw środowiska dotyczące przewidzianego w przygotowanym projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego, wyłączenia z obszaru ŚPN terenu położonego na wzgórzu Święty Krzyż. W trakcie prac nad projektem rozporządzenia nie wykazano bowiem zaistnienia przesłanki bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych tego terenu, wymaganej art. 10 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody.

Podczas prac legislacyjnych oraz w toku kontroli przedstawiciele Ministerstwa prezentowali stanowisko, że pomimo przewidywanego wyłączenia z obszaru ŚPN działek o powierzchni ok. 1,35 ha, jednocześnie planowane jest włączenie w jego granice innych działek o łącznej powierzchni 62,50 ha, a zatem nie ma miejsca sytuacja zmniejszenia obszaru ŚPN. W związku z tym uznawano, że do projektu rozporządzenia nie ma zastosowania art. 10 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody, z którego wynika, że zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru. Taka interpretacja tego przepisu może doprowadzić do wystąpienia niebezpiecznego precedensu, bowiem pod pretekstem

<sup>137</sup> Wybrane aspekty gospodarki finansowej i funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu oraz nadzorowanych jednostek (S/22/007/LBY).

<sup>138</sup> Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego projektu rozporządzenia w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego oraz sprawowanie nadzoru nad jego działalnością (S/21/001/LKI).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

powiększenia obszaru parku narodowego będzie możliwe wyłączenie z jego granic terenów cennych przyrodniczo i kulturowo. Należy podkreślić, że w *Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* stwierdzono, że nigdzie nie jest wskazane, że nieruchomości na Świętym Krzyżu utraciły bezpowrotnie wartości kulturowe. Podano w nim, że wartości te nadal istnieją i jest to potwierdzone wpisem do rejestru zabytków oraz ustanowieniem przez Prezydenta RP pomnika kultury na tym obszarze. Ponadto nieprawidłowo przebiegał proces opiniowania i konsultacji publicznych projektu rozporządzenia, a Minister nie sprawował właściwie nadzoru nad działalnością Parku.

Wnioski z tej kontroli doraźnej dotyczyły przede wszystkim podjęcia przez Prezesa Rady Ministrów działań mających na celu nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego, polegającą na ponownym włączeniu w granice ŚPN działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr 2039/1, 2039/2, 2039/3 o łącznej powierzchni 1,3447 ha, tworzących enklawę na wzgórzu Święty Krzyż. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska powinien wydać rozporządzenie określające warunki wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą oraz rozporządzenie ustanawiające plan ochrony dla ŚPN.

Prawidłowe składowanie odpadów jest tematem, który stosunkowo często NIK podejmuje w swych kontrolach. NIK przyjrzała się bliżej wycinkowi tego zagadnienia, tj. **usuwaniu nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych**<sup>139</sup>. Po kontroli NIK wniosła do Ministra Klimatu i Środowiska o wypracowanie rozwiązań finansowych, prawnych i organizacyjnych niezbędnych do zapewnienia niezwłocznego i skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, powodowanych przez nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne i przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych zmian legislacyjnych. Rozwiązania te powinny uwzględnić: stworzenie systemu inwentaryzacji nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych wraz z ich kwalifikacją pod kątem pilności ich usunięcia ze względu na stopień zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska, system nadzoru nad prawidłowością usunięcia nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych przez ich posiadacza, wyznaczenie strategicznego podmiotu odpowiedzialnego za wszystkie działania niezbędne do skutecznego doprowadzenia do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych w przypadku braku możliwości wyegzekwowania tego obowiązku od posiadacza odpadów, wyposażenie ww. podmiotu w instrumenty prawne i środki finansowe konieczne do niezwłocznego usunięcia tych odpadów.

W toku kontroli ustalono, że działania kontrolowanych jednostek w celu eliminowania zagrożeń, jakie mogą powodować nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, mimo że w większości przypadków były prawidłowe, to jednak nie zawsze skuteczne. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą rozwiązania prawne i finansowe nie zapewniały możliwości niezwłocznego usuwania odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, w szczególności odpadów, w przypadku których zachodziła konieczność natychmiastowej interwencji ze względu na zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska.

Podkreślenia wymaga, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dysponuje pełnymi informacjami o skali zjawiska nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie kraju. Rzetelnych informacji w tym zakresie nie posiada również GIOŚ, gdyż na Inspekcję Ochrony Środowiska nie nałożono obowiązku prowadzenia inwentaryzacji miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów niebezpiecznych.

W prawie jednej trzeciej ujawnionych w okresie objętym kontrolą przypadków porzucenia odpadów niebezpiecznych w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania do dnia zakończenia czynności kontrolnych odpady te pozostawały nieusunięte, niektóre z nich dotyczyły odpadów zalegających od co najmniej 2018 r., a w skrajnym przypadku od 2015 r.

Gminy i nadleśnictwa w sposób rzetelny i skuteczny podejmowały działania zmierzające do usunięcia odpadów niebezpiecznych nielegalnie zdeponowanych na terenie nieruchomości będących w ich władaniu. Prawidłowe z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa, choć nieskuteczne, były działania gmin w odniesieniu do przypadków nielegalnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych.

<sup>139</sup> Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych (P/22/067/LLU).

Było to następstwem braku instrumentów dla ustalenia przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, kto w sposób bezsporny może zostać uznany za posiadacza odpadów, odpowiedzialnego za ich usunięcie i z braku środków finansowych na usunięcie odpadów niebezpiecznych powinien rozwiązywać problem w drodze wykonania zastępczego.

W problematyce ochrony środowiska znaczną uwagę poświęca się gospodarce odpadami, których wytwarza się coraz więcej i które stanowią coraz większe zagrożenie dla środowiska. NIK, mając na uwadze dobro środowiska, dokonała diagnozy **systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgranicznego przemieszczania odpadów**<sup>140</sup>, oceniając że, nie działają one prawidłowo. Nie stworzono niezbędnych warunków do monitorowania rynku odpadów i właściwego nimi zarządzania. Polska nie transponowała w pełni „pakietu odpadowego”, pomimo że termin upłynął 5 lipca 2020 r. Ogranicza to szanse na przygotowanie niezbędnej infrastruktury do osiągnięcia celów i naraża kraj na kary finansowe nakładane przez UE.

Nie stworzono skutecznych narzędzi monitorowania rynku odpadów oraz nie sprawowano nad nim właściwego nadzoru. Jednocześnie podmioty gospodarujące odpadami nieprawidłowo klasyfikowały odpady oraz prowadziły ewidencję i sprawozdawczość o odpadach niezgodnie ze stanem faktycznym. Organy administracji publicznej nierzetelnie weryfikowały sprawozdania, nie dysponowały więc rzetelnymi informacjami o stanie faktycznym. Nadal funkcjonowała „szara strefa”, o czym m.in. świadczy ok. 10 mln „martwych dusz” w systemie CEPIK, a także stwierdzone w wyniku kontroli przypadki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w punktach skupu złomu.

Gospodarujący odpadami nie dotrzymywali ustaleń decyzji na gospodarowanie odpadami, a także przetwarzano odpady bez wymaganych decyzji. Niezgodnie z przepisami magazynowano i przetwarzano odpady. W 69,2% spółek komunalnych prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu, przy czym w 50% spółek nieprawidłowości dotyczyły odbioru odpadów. Ograniczone możliwości przetworzenia odpadów komunalnych przyczyniły się u większości podmiotów odbierających odpady do wzrostu kosztów, nawet o 256,3%. NIK zauważa, że poziom selektywnego zbierania odpadów był niski (od 25,8% w 2016 r. do 29,4% w 2018 r.), chociaż większość gmin wykazywała w statystykach osiągnięte poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, które były niemożliwe do osiągnięcia w rzeczywistości. Pomimo że w niektórych przypadkach opłaty za odpady pobierane od mieszkańców wzrosły nawet o 53,8%, wydatki gmin na gospodarowanie odpadami wzrosły w stosunku do wpływów aż do 66,6%.

Nadzór właściwych organów administracji publicznej nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów nie dotyczył transportu odpadów, a postępowania dotyczące zawiadomień o stwierdzonych przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów, były długotrwałe i sięgały nawet dwóch lat. Również postępowania dotyczące wymierzenia kar pieniężnych z tego tytułu prowadzono długotrwałe i z niską skutecznością egzekwowania tych kar.

Wśród wniosków z kontroli należy wymienić m.in. wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska o rzetelną analizę rynku odpadów komunalnych w celu zidentyfikowania problemów z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych odpadów i podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych dla ich rozwiązania.

W zakresie gromadzenia odpadów istotnym problemem są zdarzające się pożary miejsc ich gromadzenia. Powodują zazwyczaj daleko idące skutki w postaci zagrożenia środowiska oraz zdrowia i życia ludzi. Ogień może szybko rozprzestrzenić się na obiekty i tereny przyległe do tych miejsc, co powoduje dotkliwe straty i stwarza dodatkowe zagrożenia. Dym powstający podczas tego typu pożaru często zawiera wiele niebezpiecznych związków chemicznych. NIK zbadała, czy właściwe **organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizowały zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej**<sup>141</sup>. Ustalono, że działania te, na ogół prawidłowe, nie przyczyniły się do skutecznego ograniczenia pożarów oraz wyeliminowania zagrożeń pożarowych tych miejsc. Wynikało to z braku współpracy między tymi organami oraz niezapewnienia wymiany informacji o miejscach gromadzenia odpa-

<sup>140</sup> Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów (P/20/045/KSI).

<sup>141</sup> Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów (P/22/061/LKI).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

dów mogących stwarzać potencjalne lub realne zagrożenie pożarowe oraz o pożarach tych miejsc. Wnioski NIK zawierają propozycje zmian w prawie mających usprawnić proces informowania. NIK zwróciła się do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie do ustawy o odpadach regulacji prawnych polegających na: doprecyzowaniu formy i zakresu udziału przedstawiciela właściwego organu w kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, przeprowadzanej zgodnie z art. 41a ust. 1 tej ustawy przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w szczególności poprzez zobowiązanie tego przedstawiciela do uczestniczenia we wszystkich czynnościach kontrolnych na podstawie wydanego przez właściwy organ upoważnienia do kontroli oraz podpisania protokołu z kontroli; wprowadzeniu obowiązku informowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjętych przez gminy i RDOŚ działaniach mających na celu usunięcie odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych; zobowiązaniu właściwych organów sprawujących kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska (wojewódzki inspektor ochrony środowiska), kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (marszałek województwa, starosta) oraz na których ciąży obowiązek rozpoznawania zagrożeń pożarowych (komendant powiatowy/miejski PSP), do wymiany informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu miejsc gromadzenia odpadów oraz zagrożeniach przez nie stwarzanych.

Ponadto NIK ustaliła, że w większości kontrole przed wydaniem zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, realizowane były nieprawidłowo. Stwierdzono bowiem, że przedstawiciele organów wydających zezwolenie (marszałków województw, starostów) nie byli właściwie upoważnieni do kontroli, a ich udział często sprowadzał się do roli biernego obserwatora i nie był dokumentowany. Natomiast działania jednostek PSP sprowadzały się przede wszystkim do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych.

Niewystarczający nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów powodował, że działania skontrolowanych jednostek w zakresie eliminowania zagrożenia pożarowego oraz liczby pożarów w miejscach gromadzenia odpadów były nie zawsze skuteczne. Działania te, w niektórych przypadkach, nie zapobiegły bowiem wystąpieniu kolejnych pożarów w tych samych miejscach gromadzenia odpadów.

Jednostki samorządu terytorialnego mają kluczowe znaczenie dla realizacji programów eliminujących azbest ze środowiska. Samorządy czterech z pięciu skontrolowanych województw uchwaliły i wdrażały wojewódzkie programy usuwania azbestu. Azbest jest zaliczany do substancji o udowodnionym działaniu chorobotwórczym. Wskazuje się, że jest on przyczyną pylicy azbestowej, chorób płucnej oraz nowotworów – m.in. raka oskrzela, jajnika, nerki i krtani. Chorobotwórcze działanie azbestu jest wynikiem wdychania niewidocznych dla oka ludzkiego, włókien zawieszonych w powietrzu. Zagrożenie to jest często bagatelizowane ze względu właśnie na mikroskopijną wielkość tych włókien oraz długotrwały i utajony rozwój chorób. NIK skontrolowała proces **usuwania wyrobów zawierających azbest**<sup>142</sup>.

Po ponad 12 latach od uchwalenia Programu krajowego usunięto zaledwie około 17% z blisko 8,5 mln ton zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych, a do unieszkodliwienia pozostało aż 7 mln ton. Przy takim tempie unieszkodliwiania (0,12 mln ton rocznie) na usunięcie pozostałego azbestu potrzeba będzie jeszcze 49 lat licząc od planowanego terminu zakończenia Programu Krajowego. W 11 z 32 (34%) skontrolowanych jst tempo unieszkodliwiania było jeszcze wolniejsze, a w skrajnym przypadku oszacowany czas niezbędny do usunięcia azbestu wynosi 149 lat. Nie zostanie zatem dotrzymany termin oczyszczenia kraju z azbestu określony w ww. programie oraz w rozporządzeniu w sprawie wykorzystywania azbestu, wyznaczony na koniec 2032 r.

Główną przyczyną wolnego tempa usuwania azbestu jest fakt, iż dofinansowanie ze środków budżetu państwa dotyczy wyłącznie demontażu i unieszkodliwiania wyrobów azbestowych. Na przyspieszenie tempa usuwania takich wyrobów mogą pozytywnie wpłynąć planowane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii zmiany legislacyjne, polegające m.in. na wprowadzeniu możliwości odliczenia od podstawy podatku dochodowego od osób fizycznych wydatków poniesionych na materiały budowlane i usługi związane z wymianą pokrycia dachowego z wyrobów zawierających azbest na pokrycie bezazbestowe. Zauważyć jednak należy, że działania w tym zakresie podjęte zostały dopiero po 12 latach od uchwalenia Programu krajowego.

<sup>142</sup> Usuwanie wyrobów zawierających azbest (P/22/072/LOL).

NIK wnioskowała do Ministra Rozwoju i Technologii o zintensyfikowanie prac legislacyjnych dotyczących wsparcia finansowego osób fizycznych w wykonaniu nowych pokryć dachowych w związku z usunięciem pokryć dotychczasowych, wykonanych z wyrobów zawierających azbest oraz podjęcie działań zmierzających do zapewnienia w Bazie Azbestowej aktualnych danych oraz do wyeliminowania trudności w użytkowaniu tej bazy przez samorządy.

Do wojewodów NIK wnioskowała o wspieranie działań związanych z usuwaniem azbestu, poprzez umożliwienie, w ramach regionalnych programów operacyjnych, uzyskiwania przez właścicieli nieruchomości dofinansowania robót budowlanych polegających na wykonaniu nowych pokryć dachowych po usunięciu wyrobów zawierających azbest.

Wnioski do organów jst dotyczyły m.in. monitoringu realizacji celów i wskaźników realizacji zadań ujętych w programach usuwania wyrobów zawierających azbest i w uzasadnionych przypadkach opracowanie aktualizacji tych programów.

Pojazdy spalinowe stanowią obciążenie dla środowiska. Przyszłością ekologicznego transportu są pojazdy elektryczne. Dlatego NIK zdecydowała o zbadaniu zagadnienia **finansowania przedsięwzięć związanych z elektromobilnością**<sup>143</sup>. W kontroli ustalono, że stopień wykorzystania oferowanego dofinansowania na cele związane z rozwojem elektromobilności był nieznaczny i wyniósł 23,1%.

Kontrolowane instytucje dofinansowujące zapewniły właściwe warunki udzielanej pomocy, co do zasady prawidłowo prowadziły postępowania w sprawie udzielania dofinansowania do elektromobilności oraz rzetelnie monitorowały realizację takich przedsięwzięć. Objęte kontrolą jst nie korzystały z możliwości dofinansowania zakupu samochodów elektrycznych do flot pojazdów obsługujących urzędy jst. Spośród 15 kontrolowanych urzędów, które w ww. flotach powinny posiadać pojazdy elektryczne, w sześciu (40%) dokonano zakupu takich samochodów ze środków własnych, zapewniając wymagany udział samochodów elektrycznych we flotach pojazdów obsługujących te urzędy. W dziewięciu pozostałych jednostkach (60%) w wymaganym terminie nie zapewniono takiego udziału, co było niezgodne z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności. Niewykonanie powyższego obowiązku jednostki wyjaśniały posiadaniem stosunkowo nowych pojazdów spalinowych oraz brakiem – w ich ocenie – uzasadnienia ekonomicznego ponoszenia wydatków związanych z ich wymianą na pojazdy elektryczne. Biorąc powyższe pod uwagę, nie zapewniały w swoich planach finansowych wydatków na ten cel.

NIK dostrzega czynniki, które w realny sposób zagrażają rozwojowi elektromobilności oraz osiągnięciu celów ustawowych, a także są przyczyną niskiego wykorzystania oferowanego wsparcia finansowego, w tym przede wszystkim znaczący wzrost cen energii elektrycznej, niewspółmiernie większy od wzrostu cen paliw płynnych. W wyniku takich podwyżek koszty eksploatacji pojazdów elektrycznych w 2022 r. zbliżyły się do analogicznych kosztów w przypadku pojazdów zasilanych paliwami płynnymi, a w 2023 r. mogą je nawet przewyższyć. Nie bez znaczenia w tym zakresie jest także słabo rozwinięta sieć stacji i punktów ładowania samochodów elektrycznych, co z kolei wynika z niedostatecznego stanu sieci elektroenergetycznych. Ponadto w Polsce praktycznie nie istnieje rynek używanych pojazdów elektrycznych, co – zważywszy, że większość kupowanych w Polsce samochodów, to pojazdy używane – także ma istotne znaczenie dla tempa rozwoju elektromobilności.

Również sama ustawa o elektromobilności zawiera szereg nieścisłości oraz nieprecyzyjnie sformułowanych zapisów, które utrudniają prawidłową realizację zadań w niej określonych. Do przykładowych mankamentów tego aktu prawnego należy zaliczyć brak spójności pomiędzy przepisami art. 35 i 36 a art. 68, w zakresie obowiązkowych udziałów pojazdów elektrycznych w poszczególnych flotach.

Nie obowiązują także szczegółowe wytyczne dla opracowania analizy kosztów i korzyści z wykorzystania pojazdów elektrycznych w ramach komunikacji miejskiej, o której mowa w art. 37 ustawy o elektromobilności. Ze względu na brak korzyści ekonomicznych z wykorzystania ww. pojazdów oraz koszty opracowania takich analiz, NIK zwróciła uwagę na zasadność ich przeprowadzania w okresie trzyletnim.

<sup>143</sup> Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce (P/22/070/LLO).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najważniejszy wniosek został skierowany do ministrów Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Klimatu i Środowiska i dotyczy konieczności przeanalizowania czynników, które zagrażają rozwojowi elektromobilności i podjęcia działań wspierających realizację celów określonych w ustawie o elektromobilności, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji gospodarczej w Polsce.

W wyniku nowelizacji ustawy Prawo o ochronie środowiska utworzono spółkę Polskie Domy Drewniane S.A. w Warszawie. Celem jej działania określonym w art. 421a ust. 1 ustawy – Poś, jest zwiększenie dostępności mieszkań na potrzeby społeczeństwa, a podstawowym przedmiotem działalności jest energooszczędne budownictwo drewniane obejmujące budowę budynków mieszkalnych, zarządzanie tymi budynkami oraz wynajmowanie budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych z możliwością ich sprzedaży. Spółka może również nabywać grunty, przeprowadzać remonty lub przebudowę budynków mieszkalnych, pozyskiwać lub tworzyć nowe rozwiązania technologiczne w zakresie przetwarzania drewna, nabywać lub przetwarzać surowiec drzewny, a także nabywać lub sprzedawać produkty drzewne oraz prowadzić inną działalność związaną z energooszczędnym budownictwem drewnianym lub infrastrukturą towarzyszącą.

Zdaniem NIK rezygnacja w trakcie procedowania przepisów dotyczących utworzenia ww. spółki ze wskazania źródła pozyskiwania terenów do prowadzenia przez nią inwestycji mieszkaniowych spowodowała *de facto* zmianę charakteru działalności spółki na komercyjny, mimo że pozostawiono w ustawie o zmianie Poś zapisy, że celem działalności Polskich Domów Drewnianych S.A. jest zwiększenie dostępności mieszkań na potrzeby społeczeństwa (co wskazuje na społeczny cel utworzenia spółki). W związku z powyższym już na etapie prac parlamentarnych powinna zostać, po wprowadzeniu zmian w treści ww. ustawy, zweryfikowana potrzeba utworzenia spółki w takiej formule oraz wskazanie innych rozwiązań w polityce finansowej i podatkowej Państwa promujących energooszczędne budownictwo drewniane. Tym bardziej, że jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ww. ustawy, w Polsce funkcjonowało już 505 firm budujących domy o drewnianej konstrukcji szkieletowej.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała, czy **działalność spółki Polskie Domy Drewniane S.A. prowadzona była gospodarnie, z uwzględnieniem budownictwa energooszczędnego i doprowadziła do zwiększenia dostępności mieszkań na potrzeby społeczeństwa**<sup>144</sup>. Ustalając, że działalność PDD S.A. w kontrolowanym okresie, nie doprowadziła do zwiększenia dostępności mieszkań na potrzeby społeczeństwa, tj. nie osiągnięto celu, dla którego w marcu 2019 r. utworzono tę spółkę. Polskie Domy Drewniane S.A. do połowy 2022 r. wybudowały i oddały do użytku 31 lokali mieszkalnych i dwa lokale usługowe, z których do czerwca 2022 r. skomercjalizowano tylko sześć lokali mieszkalnych poprzez najem tradycyjny lub najem z dojściem do własności. Spółka nie zrealizowała także planów w zakresie nabywania nieruchomości do banku ziemi. Opóźniona była również realizacja zadań w zakresie stworzenia potencjału wytwórczego oraz kompetencji w zakresie technologii konstrukcji budynków drewnianych.

NIK zwróciła uwagę, że już na etapie powoływania Polskich Domów Drewnianych S.A. założono w NFOŚiGW, że biznesplan zostanie opracowany w spółce po jej zawiązaniu, a nie przed jej utworzeniem. Zdaniem NIK szczegółowa analiza koncepcji działania spółki oraz efektywności jej funkcjonowania, w tym zapotrzebowania na kapitał, a także przewidywanych przychodów w krótkiej i dłuższej perspektywie czasowej, powinna być przeprowadzona w NFOŚiGW przed utworzeniem spółki, tym bardziej, że przepisy o jej utworzeniu nie określały terminu jej powołania.

Najważniejszy wniosek z kontroli skierowany do Prezesa Rady Ministrów dotyczy podjęcia przez niego działań mających na celu stworzenie zachęt dla realizacji inwestycji mieszkaniowych w formie energooszczędnego budownictwa drewnianego. Natomiast wnioski dotyczące samej PDD S.A. NIK skierowała do Ministra Klimatu i Środowiska. Były to wnioski o podjęcie działań w celu stworzenia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych, niezbędnych dla realizacji przez PDD S.A. celu społecznego określonego w art. 421a ust. 1 ustawy Poś oraz do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o przeprowadzenie analizy koncepcji działania PDD S.A., z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania spółki, w kontekście zasadności dalszego finansowania jej ze środków publicznych.

<sup>144</sup> Funkcjonowanie spółki Polskie Domy Drewniane S.A. (P/22/038/KSI).

W Polsce głównym problemem dotyczącym jakości powietrza są przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłu zawieszanego PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu. Źródłem tych zanieczyszczeń jest spalanie paliw stałych do celów grzewczych w sektorze bytowo-komunalnym. Polityka Unii Europejskiej prowadzi do systematycznego obniżania emisji gazów cieplarnianych. W Polsce jest to trudne zagadnienie z powodu wysokiej emisyjności gospodarki, co jest związane z dominującą rolą węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej.

Sposób **wdrażania programu priorytetowego „Czyste powietrze” (PPCP)**<sup>145</sup>, w tym warunki udzielania dofinansowania w ramach tego programu oraz sposób jego obsługi i realizacji przez właściwe podmioty, nie zapewniają osiągnięcia zakładanych rezultatów do 2029 r. Wyniki kontroli ujawniły ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów programu m.in. w związku z nie w pełni skutecznymi działaniami w zakresie realizacji PPCP. Główną przyczyną niepowodzeń w tym obszarze był brak studium wykonalności, w którym zostałyby wskazane rozwiązania zarządcze, w tym rozwiązania określające właścicielstwo PPCP oraz klarowny podział ról i odpowiedzialności. Ponadto stwierdzono brak możliwości ustalania przez NFOŚiGW efektów rzeczowych i ekologicznych dla przedsięwzięć realizowanych przez podatników korzystających z istotnego elementu oddziaływania państwa, ukierunkowanego na poprawę jakości powietrza, jakim jest ulga termomodernizacyjna. Kontrola wykazała także, że środki uzyskiwane przez NFOŚiGW z tytułu opłaty emisyjnej nie mogły być wykorzystane w całości na zadania związane z realizacją PPCP, w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”.

Dotychczasowe niesatysfakcjonujące wyniki wdrażania PPCP są efektem opracowania tego programu w NFOŚiGW z pominięciem metodyki standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi przez Biuro Monitorowania Projektów KPRM. Nie bez znaczenia jest fakt, że jego opracowanie, a następnie wdrożenie było podstawowym elementem realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Ponadto stanowiło wykonanie jednej z rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza. NFOŚiGW do opracowania PPCP wykorzystał jedynie doświadczenia z konstruowania innych programów priorytetowych, całkowicie pomijając fakt, że ten program był w swoim rozmiarze i zasięgu nieporównywalny z dotychczas realizowanymi.

Podejmowane w NFOŚiGW działania w celu usprawnienia realizacji programu, nie przynosiły oczekiwanych rezultatów i implikowały dużą liczbę zmian PPCP. Częste zmiany nie sprzyjały przejrzystości procedur formalnych.

W związku z powyższym, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów m.in. o zapewnienie ustalania efektów rzeczowych i ekologicznych uzyskanych w wyniku korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej poprzez podjęcie działań legislacyjnych i organizacyjnych umożliwiających pozyskiwanie danych niezbędnych do ich obliczania. Wśród wniosków pokontrolnych skierowanych do zarządu NFOŚiGW należy wskazać jako bardzo istotny m.in. wniosek dotyczący potrzeby podjęcia działań informacyjno-edukacyjnych zapewniających powszechne dotarcie z informacjami o PPCP do potencjalnych beneficjentów oraz odpowiednie ich skoordynowanie na wszystkich szczeblach realizacji PPCP.

Bezpieczeństwo energetyczne oznacza aktualne i przyszłe zaspokojenie potrzeb odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Obejmuje ono obecne i perspektywiczne zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw surowców, wytwarzania, przesyłu i dystrybucji, czyli pełnego łańcucha energetycznego. Koszt energii ukryty jest w każdym działaniu i produkcie wytworzonym w gospodarce, dlatego ceny energii przekładają się na konkurencyjność całej gospodarki. Dla kształtowania cen energii elektrycznej kluczowe znaczenie ma wybór paliwa i technologii.

Niezwykle istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju jest Morska energetyka wiatrowa (MEW) – jedyna wielkoskalowa i zarazem zeroemisyjna technologia odnawialnych źródeł energii z potencjałem znacznego ograniczenia ryzyka wystąpienia niedoborów mocy. Z uwagi na możliwości skali dostaw tej energii, może mieć ona dominujący wpływ nie tylko na zapewnienie bezpieczeństwa energetycz-

<sup>145</sup> Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste powietrze” (P/21/053/KSI).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

nego kraju i na bezpieczeństwo ekonomiczne, lecz również na bezpieczeństwo kraju w ogóle. Brak dotąd MEW w Polsce, a przez to niewykorzystanie szansy zrównoważonego rozwoju gospodarczego, jaki ona niesie, mimo potencjału 28,0 GW w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i mimo ryzyka niedoborów energii, stanowi przyczynę podjęcia przez NIK kontroli **rozwoju morskiej energetyki wiatrowej**<sup>146</sup>. NIK przyjrzała się w szczególności, czy MEW nadano odpowiednio wysoki priorytet m.in. przy opracowywaniu polityk energetycznych i morskich<sup>147</sup>, opracowywaniu, przeprowadzaniu i analizie procedur administracyjnych<sup>148</sup> oraz opracowywaniu planu zagospodarowania polskich obszarów morskich<sup>149</sup>.

W ocenie NIK organy administracji rządowej nie podjęły wystarczających działań w celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, a brak tego rozwoju prowadzi do zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. W aspekcie oceny dotyczącej polityki i strategii rządowych i tego, w jakim zakresie wspierają one rozwój morskiej energetyki, a w jakim stanowią barierę, NIK zwróciła uwagę na fakt, że wprawdzie polityka energetyczna Polski do 2040 r. została wreszcie przyjęta, jednakże jej istotnym brakiem jest pominięcie programu wykonawczego w zakresie rozwoju morskich farm wiatrowych (MFW). Przyjęte w koncepcjach do rządowych strategii oraz planów organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej założenia włączenia pierwszej morskiej farmy wiatrowej do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r. zdaniem NIK jest nierealne. Dodatkowo jak zauważono, w zakresie procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich nie nastąpiło ukierunkowanie działań legislacyjnych na integrację procedur dla wnioskodawców, co obniżyłoby ryzyko niezyskania wszystkich pozytywnych decyzji, m.in. dot. lokalizacji farmy, układania i utrzymywania kabli w polskich obszarach morskich. Zdaniem NIK koordynacja procesów administracyjnych, np. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, przyczyniłaby się do pozyskania przez organy informacji, gdzie można procedury uprościć.

Opóźnione wskazanie w dokumentach strategicznych lokalizacji budowy terminalu instalacyjnego stwarza ryzyko, że inwestorzy skorzystają z funkcjonujących zagranicznych terminali instalacyjnych, a udział polskich przedsiębiorców w łańcuchu dostaw zostanie ograniczony. Brak zatwierdzenia przez Komisję Europejską Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności powoduje, że źródła finansowania dla tej inwestycji są zagrożone.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski i realizacji postanowień UE dotyczących udziału OZE oraz fakt, że upłynęło już około 10 lat od kiedy wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać morskie farmy wiatrowe o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, a do tej pory tego typu instalacje nie powstały, NIK zawniosowała do Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie przeprowadzenia pogłębionej analizy dalszych możliwych uproszczeń postępowań administracyjnych związanych z inwestycjami w morską energetykę wiatrową w kierunku ich zintegrowania i przyspieszenia oraz podjęcie stosownych inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie. Kolejny wniosek skierowany został do Ministra Infrastruktury o rozstrzygnięcie kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego określenia terminu, kosztów oraz źródeł finansowania inwestycji. Ponadto wskazano, że konieczne jest zapewnienie alternatywnych środków finansowych tak dla budowy portu instalacyjnego, jak i serwisowych wobec przedłużającej się niepewności zatwierdzenia Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Do Ministra Klimatu i Środowiska wystosowano wniosek o dokonanie aktualizacji wysokości inflacji i zweryfikowania zmiennych od niej zależnych przyjętych do wyliczenia ceny maksymalnej określonej Rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą

<sup>146</sup> Rozwój morskiej energetyki wiatrowej (P/21/065/LGD).

<sup>147</sup> Odpowiedzialni Ministrowie właściwi do spraw energii, gospodarki morskiej i klimatu, dyrektorzy urzędów morskich.

<sup>148</sup> Odpowiedzialni Ministrowie właściwi do spraw aktywów państwowych, energii, gospodarki morskiej i klimatu, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, dyrektorzy urzędów morskich i RDOŚ.

<sup>149</sup> Ministrowie właściwi do spraw energii, gospodarki morskiej i klimatu.

rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda<sup>150</sup>; dokonanie analizy zasadności ujęcia w Polityce energetycznej Polski do 2040 r.<sup>151</sup> założeń odnośnie wpływu rozwoju MEW na wypełnienie celu OZE w latach 2025–2040, a w prognozach szacowanych 28 GW możliwych do wygenerowania w obszarach morskich RP.

Do Urzędu Regulacji Energetyki w ramach uzgadniania projektów planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, zawnioskowano o wyjaśnienie z operatorem jego ocen, co do udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju, w kontekście planów ujętych w polityce energetycznej państwa; monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w związku z posiadanymi informacjami dotyczącymi morskich farm wiatrowych.

Zła jakość powietrza w Polsce, jak również niski odsetek systemów ciepłowniczych spełniających ustawowe kryteria efektywnych energetycznie systemów, stanowił przesłankę do przeprowadzenia przez NIK kontroli działań administracji publicznej pod kątem **zapewnienia rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych**<sup>152</sup>. Najistotniejszymi kierunkami działań służących poprawie efektywności systemu ciepłowniczego są działania powodujące oszczędność energii oraz ograniczanie strat ciepła z sieci ciepłowniczych. W zakresie tych działań mieszczą się m.in. wymiana i modernizacja elementów węzłów ciepłowniczych oraz zastosowanie układów kogeneracyjnych w źródłach ciepła, zmiana technologii sieci ciepłowniczej na preizolowaną czy zmiana parametrów pracy sieci. Poprawie efektywności systemów ciepłowniczych służą także procesy związane z likwidacją lokalnych kotłowni osiedlowych i indywidualnych poprzez przyłączenie obiektów do sieci ciepłowniczej, przyłączanie do sieci ciepłowniczych nowo powstających obiektów budowlanych (mieszkalnych, użyteczności publicznej, usługowych). Rezultatem wszystkich wymienionych powyżej działań powinno być zmniejszenie ilości energii potrzebnej do ogrzewania, poprzez m.in. poprawę sprawności produkcji i dystrybucji ciepła oraz racjonalizację jego zużycia.

W ocenie NIK działania administracji publicznej prowadzone w okresie 2016–2021 (I połowa) nie w pełni zapewniały rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych i nie przyczyniały się do zmniejszenia uciążliwości źródeł wytwarzania ciepła dla środowiska oraz oszczędniejszego gospodarowania energią w procesach dostarczania ciepła. Minister odpowiedzialny za sprawy związane z ciepłownictwem<sup>153</sup>, w tym w szczególności za wypracowanie generalnych rozwiązań i systemów wsparcia dla sektora ciepłownictwa, nie opracował strategii modernizacji ciepłownictwa, nie zakończył prac nad rozwiązaniami żadnymi decyzjami, a dotychczasowe mechanizmy wsparcia były niewystarczające i nieadekwatnie zaadresowane. Pomimo zidentyfikowania barier i ograniczeń w rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, Minister z opóźnieniem podjął działania diagnostyczne i projektujące strategiczne podejście do ciepłownictwa, a co więcej działania te były niekonsekwentne i nieskuteczne.

Zdaniem NIK zarówno brak strategicznych rozwiązań na szczeblu administracji rządowej, jak również wykonywanie przez gminy obowiązków w zakresie planowania i zaopatrzenia w ciepło bez uwzględnienia rzetelnego diagnozowania, programowania oraz wykorzystywania uprawnień władczych wobec przedsiębiorstw ciepłowniczych spowodowały, że w latach 2016–2021 nie były zapewnione należyte warunki rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. W opracowanych przez samorządy gmin strategiach rozwoju i lokalnych politykach energetycznych brak było docelowej wizji rynku ciepła oraz analizy możliwych do zastosowania środków, tak aby procesy dostarczania ciepła mieszkańcom unowocześnić i ograniczyć ich negatywny wpływ na środowisko. W żadnej skontrolowanej gminie nie powstały odnawialne źródła ciepła zaopatrujące system ciepłowniczy i nadal dominują źródła oparte na węglu.

NIK zwróciła uwagę, że przedsiębiorstwa energetyczne działają w warunkach zwiększających się wymagań środowiskowych, co powoduje potrzebę podjęcia inwestycji modernizujących posiadaną infrastrukturę. W sytuacji pogarszających się wyników ekonomicznych tych przedsiębiorstw spowodowanych rosnącymi kosztami

<sup>150</sup> Dz. U. poz. 587.

<sup>151</sup> Stanowiąca załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264).

<sup>152</sup> Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych (P/21/020/KGP).

<sup>153</sup> W latach 2017–2020 był to minister właściwy do spraw energii, a od 29.02.2020 r. minister właściwy do spraw klimatu.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, działania takie były prowadzone w ograniczonym zakresie. W przypadku przedsiębiorstw prywatnych, wytwarzających lub dostarczających ciepło, gminy miały ograniczone możliwości oddziaływania na strategię i kierunki rozwoju systemu ciepłowniczego.

Sformułowane przez NIK wnioski dotyczyły w szczególności niezwłocznego opracowania projektu *Strategii na rzecz ciepłownictwa* i przedłożenia go Radzie Ministrów, a wobec organów wykonawczych samorządu gminnego – zapewnienia aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe z uwzględnieniem wszystkich wymaganych przepisami elementów oraz skutecznych mechanizmów monitorowania realizacji celów strategicznych w zakresie rozwoju systemów ciepłowniczych.

W związku z ustaleniami kontroli NIK złożyła do Ministra Klimatu i Środowiska wniosek *de lege ferenda* o podjęcie działań celem doprecyzowania art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>154</sup>, poprzez określenie terminu wykonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy oraz jej przedmiotowych i merytorycznych ram. Dotychczasowe brzmienie art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego jest zbyt ogólne, ponieważ brak jest wskazania terminu na wykonanie oceny potencjału oraz nie określono niezbędnego zakresu przedmiotowego i merytorycznego oceny powyższego potencjału – co prowadziło do dowolności w realizacji przez gminy wyznaczonego obowiązku.

Najwyższa Izba Kontroli przyjrzała się również funkcjonującym w Polsce, w **sektorze elektroenergetyki wykorzystującej w procesie produkcji biomase**<sup>155</sup>, systemom wsparcia opartym na świadectwach pochodzenia (ŚP) lub na systemie aukcyjnym, oceniając, czy przekazywane w ramach systemu wsparcia produkcji energii elektrycznej z biomasy poszczególne dane, które były istotne ze względu na ilość finalnie wyprodukowanej energii, były kompletne i zgodne z prowadzoną ewidencją, a także czy podejmowane działania związane z wytwarzaniem energii elektrycznej z biomasy były na bieżąco monitorowane przez Ministra właściwego ds. klimatu.

Zdaniem NIK minister właściwy ds. klimatu wywiązał się ze swoich obowiązków w zakresie funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych oraz działań mających na celu ich wykorzystanie, funkcjonowania systemu gwarancji pochodzenia, a także opracowywania analiz w zakresie zapotrzebowania na energię ze źródeł odnawialnych oraz jej wykorzystania.

Jednocześnie jako nierzetelne oceniono opóźnione podjęcie przez Ministra działań mających na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (RED II). Krytycznie oceniono również niepodjęcie przez Ministra skutecznych działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności systemu aukcyjnego dla wytwórców wykorzystujących technologie biomasowe, pomimo że w wyniku przeprowadzonych działań monitorujących, Minister dysponował danymi wskazującymi na nieskuteczność tego systemu.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK sformułowała wnioski pokontrolne do Ministra właściwego ds. klimatu o zwiększenie skuteczności dostępnych mechanizmów i instrumentów wsparcia dla instalacji Odnawialnych źródeł energii (OZE) charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła, jak również o zintensyfikowanie działań w celu ograniczenia opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektywy RED II do krajowego porządku prawnego, szczególnie w zakresie projektów mających na celu poświadczenie spełnienia Kryteriów Zrównoważonego Rozwoju względem wymogów tej dyrektywy.

W ocenie NIK Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), wykonując powierzone mu obowiązki związane z procesem wsparcia, skutecznie ograniczał ryzyko przyznania pomocy publicznej nieuprawnionym do tego wytwórcom. Należy jednak wskazać, że wydając gwarancje pochodzenia energii elektrycznej oraz zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji, Prezes URE naruszał obowiązujące terminy, w związku z czym skierowano do niego

<sup>154</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1385. (Dalej: prawo energetyczne).

<sup>155</sup> Wykorzystanie biomasy w produkcji energii (P/21/069/LKA).

wniosek o podjęcie działań w celu zapewnienia adekwatnej kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie dokumentowania korespondencji w ramach prowadzonych postępowań oraz przestrzegania obowiązujących terminów wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej i zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji, zgodnie z przepisami ustawy o OZE.

### 2.11. Transport. Gospodarka morska. Gospodarka wodna

Transport kolejowy zyskuje na znaczeniu jako forma transportu mniej obciążająca środowisko i efektywna. Tworzenie i rozwój narodowej kolei jako zasadniczego komponentu krajowego systemu transportu, zapewniającego możliwie najwyższą jakość obsługi pasażerów, zawiera się w misji PKP S.A. – jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, ujętej w strategii na lata 2016–2020 (z perspektywą do 2023 r.). Jednym z zadań PKP S.A. było zapewnienie pasażerom odpowiedniego standardu dworców kolejowych zarówno w aspekcie architektonicznym, jak i usługowym odpowiadającego współczesnym wymogom. NIK zbadała, czy prawidłowo realizowano **inwestycje ujęte w Programie Inwestycji Dworcowych i w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w Programie**<sup>156</sup>. Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023 (PID) był zamierzeniem inwestycyjnym niezbędnym w celu zapewnienia pasażerom odpowiedniego standardu dworców kolejowych, aczkolwiek podjętym z opóźnieniem, a jego zakres rzeczowy – ograniczony możliwościami finansowymi inwestora. NIK ustaliła, że PID był nienależycie zaplanowany i nieefektywnie zarządzany, nie w pełni zaspokajał potrzeby pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce, a jego realizacja w obecnym zakresie do końca 2023 r. obciążona jest ryzykiem ze względu na niski stopień zaawansowania inwestycji nim objętych.

PKP S.A. z własnej inicjatywy opracowała i podjęła realizację PID. Minister Infrastruktury nie brał udziału w jego opracowaniu oraz ze znacznym opóźnieniem podjął monitorowanie i nadzór nad realizacją inwestycji objętych PID.

Zarząd PKP S.A. nierzetelnie przygotował organizacyjnie PKP S.A. do skutecznej i terminowej realizacji PID. Problemami utrudniającymi realizację PID były m.in: brak jednoznacznego podziału zadań pomiędzy dyrektora Biura Inwestycji i jego zastępców, niedopasowanie struktury organizacyjnej PKP S.A. do zakresu zadań i odpowiedzialności osób zarządzających projektami inwestycyjnymi, brak należytego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi, brak właściwej koordynacji pracy biur powodujący opóźnienia w ogłaszaniu postępowań przetargowych. Ponadto nie utworzono docelowych zespołów projektowych, które w ramach programu naprawczego, zgodnie z harmonogramem wdrażania zmian organizacyjnych w PKP S.A. miały zostać wprowadzone do 31 marca 2020 r. Zespoły te zostały powołane z 15-miesięcznym opóźnieniem.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła się m.in. do Ministra Infrastruktury o wdrożenie działań zapewniających poprawę skuteczności prowadzonego przez służby Ministra nadzoru nad realizacją PID, w celu zapewnienia pełnego i terminowego wykonania tego programu.

W kolejnej kontroli z obszaru transportu kolejowego NIK zbadała **jakość świadczenia usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym**<sup>157</sup>, ustalając, że Minister Infrastruktury nie korzystał w wystarczającym stopniu z możliwości oddziaływania na jakość obsługi podróży przez PKP Intercity S.A. poprzez przeprowadzanie kontroli sposobu wykonywania umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym, w tym spełniania warunków umownych w zakresie zapewnienia punktualności, komfortu podróży, w tym osób z niepełnosprawnościami i formułowania wniosków pokontrolnych. Nierzetelne kontrolowanie przez Ministra Infrastruktury jakości usług wykonywanych przez PKP Intercity S.A. spowodowało, że Minister Infrastruktury pozbawił się możliwości weryfikowania, czy umowa realizowana jest prawidłowo. W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury przeprowadził zaledwie jedną kontrolę PKP Intercity S.A.

<sup>156</sup> Realizacja Programu Inwestycji Dworcowych (P/21/029/KIN).

<sup>157</sup> Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity S.A. warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym (I/21/003/KIN).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

dotyczącą jakości wykonywanych usług, przy tym ograniczoną wyłącznie do kwestii przewozu podróżnych z niepełnosprawnością lub ograniczoną możliwością poruszania się. Minister Infrastruktury nie wnioskował również do PKP Intercity S.A. i Urzędu Transportu Kolejowego o przekazanie informacji na temat kontroli przeprowadzanych przez te podmioty w zakresie jakości świadczonych przez PKP Intercity S.A. usług przewozów kolejowych o charakterze dalekobieżnym i stwierdzonych w ich wyniku nieprawidłowościach. W praktyce informacje o nieprawidłowościach, które miały miejsce w latach 2020–2021, a dotyczyły realizacji ww. umów przez PKP Intercity S.A., Minister Infrastruktury uzyskiwał wyłącznie ze sprawozdań składanych przez przewoźnika oraz z otrzymywanych skarg pasażerów.

Ponadto NIK zbadała realizację zadania **Budowa Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej**<sup>158</sup>, oceniając negatywnie działalność PKP PLK w zakresie przygotowania, realizacji i nadzoru nad realizacją tego zadania. PKP PLK nie wykonały żadnego z dwóch projektów inwestycyjnych objętych zadaniem.

Całość inwestycji miała zostać oddana do użytku do końca września 2022 r., a stanowiące podstawę systemu linie kolejowe miały zostać zmodernizowane lub wybudowane do końca sierpnia 2020 r. Koszt wykonania zadania oszacowano, według danych na koniec 2021 r., na kwotę 848,3 mln zł. Na jego realizację uzyskano dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w kwocie 512,2 mln zł. Żadne z planowanych zamierzeń do końca 2022 r. nie zostało w pełni zrealizowane.

PKP PLK udzieliła dwóch zamówień publicznych w formule „zaprojektuj i wybuduj”. Wykonawcą była Trakcja S.A., która zaoferowała najkrótsze terminy wykonania i najniższą cenę. Wybrany przez PKP PLK Inżynier Kontraktu stwierdził, że głównymi przyczynami niezrealizowania umów były błędy w sporządzonej przez wykonawcę dokumentacji projektowej oraz nieuzyskanie wymaganych pozwoleń na budowę. Kontrola NIK ustaliła, że wbrew przepisom prawa zamówień publicznych, PKP PLK nie opracowały programu funkcjonalno-użytkowego służącego m.in. do ustalenia wartości zamówienia. Zamawiający nieprawidłowo ocenił wyjaśnienia wykonawcy dotyczące m.in. zadeklarowanych terminów wykonania i mimo poważnych wątpliwości co do ich realności, podnoszonych na etapie oceny oferty, udzielił zamówienia. Zamawiający dopiero po upływie terminów wykonania inwestycji kolejowych rozważał odstąpienie od umowy z wykonawcą. Centrum Realizacji Inwestycji sześciokrotnie wystąpiło do Zarządu PKP PLK z propozycją odstąpienia od umów z winy wykonawcy. Za każdym razem Zarząd tych wniosków nie akceptował. Zamawiający nie naliczał również wykonawcy kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania poszczególnych etapów umów. Nie zostały zawarte aneksy określające nowe terminy realizacji umów.

W zakresie działalności Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego NIK stwierdziła, że nie posiadała ono wobec partnerów, w tym PKP PLK, kompetencji o charakterze władczym pozwalających na podjęcie decyzji, które mogłyby podlegać wyegzekwowaniu w sposób przymusowy. Wzajemne działania partnerów miały charakter współdziałania równorzędnych stron. Każdy partner odpowiadał za realizację swojej części projektu. Obowiązki Stowarzyszenia jako beneficjenta z umowy o dofinansowanie polegały głównie na rozliczaniu finansowym zadania wobec Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Stowarzyszenie podejmowało, w miarę posiadanych kompetencji, szereg działań wobec partnerów odpowiedzialnych za opóźnienia w realizacji zadania oraz informowało o ryzyku utraty unijnych środków finansowych przeznaczonych na jego wykonanie. Gmina Miasto Szczecin odpowiedzialna była za wykonanie czterech zadań, z tego dwa zostały zrealizowane (jedno bezpośrednio przez objęty kontrolą Urząd Miasta Szczecin, drugie przez Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego), dwa pozostałe są w trakcie realizacji przez Spółkę Szczecińskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.

Według danych zaprezentowanych przez Stowarzyszenie część kolejowa inwestycji dokończona będzie w latach 2024–2025. Z tego też powodu Stowarzyszenie 30 września 2022 r. wystąpiło do Centrum Unijnych Projektów Transportowych o podział zakresu zadania na dwie fazy: fazę I – realizowaną do 31 grudnia 2023 r. na liniach kolejowych nr 273 do Gryfina, 356 do Stargardu i 401 do Goleniowa i fazę II – prace na linii kolejowej nr 406 do Polic, które mają być zrealizowane do 31 grudnia 2025 r.

<sup>158</sup> Realizacja zadania Budowa Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej (I/21/004/LSZ).

W obszarze transportu drogowego NIK zajęła się zbadaniem **obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych**<sup>159</sup>. Drogowe obiekty inżynierskie, a przede wszystkim obiekty mostowe i przepusty, stanowią kluczowy element infrastruktury drogowej. Niejednokrotnie o możliwości korzystania z drogi zgodnie przeznaczeniem decyduje stan techniczny obiektu inżynierskiego zlokalizowanego w ciągu tej drogi.

NIK ustaliła, że kontrolowani zarządcy nie zapewnili właściwego stanu technicznego i estetycznego części drogowych obiektów inżynierskich. Większość zarządców nie przeprowadzała regularnie okresowych kontroli stanu technicznego części drogowych obiektów inżynierskich będących w ich zarządzie. Przy tym część tych kontroli została przeprowadzona lub udokumentowana nierzetelnie, a stwierdzono także przypadki wykonywania kontroli okresowych przez osoby niemające uprawnień do ich przeprowadzania.

Kontrolowani zarządcy nie zapewnili właściwego stanu technicznego części drogowych obiektów inżynierskich, a realizując w minimalnym zakresie prace utrzymaniowe oraz przeprowadzając nieznaczące naprawy i remonty, doprowadzali do ich degradacji technicznej. W konsekwencji obiekty inżynierskie nie były utrzymywane w należyтым stanie technicznym, co potwierdziły oględziny 139 obiektów mostowych i przepustów przeprowadzone w ramach kontroli NIK. Aż 34% obiektów objętych tymi oględzinami stwarzało niebezpieczeństwo zagrożenia zdrowia lub życia ich użytkowników, a 4% obiektów groziła katastrofa budowlana. Okresowe kontrole stanu technicznego obiektów inżynierskich przeprowadzone przez ich zarządców wykazały, że najgorszy był stan techniczny obiektów zlokalizowanych na drogach gminnych, na których w 56% przypadków stan ten oceniono jako „przedawaryjny” lub „niedostateczny”.

Ponad połowa kontrolowanych zarządców nierzetelnie prowadziła ewidencję zarządzanych obiektów inżynierskich niezgodnie z wymaganiami uzupełniając książki obiektów mostowych, wykazy obiektów mostowych, tuneli i przepustów. Stwierdzono także przypadki, w których zarządcy dróg nie ujmowali w ewidencji części obiektów inżynierskich będących w ich zarządzie. Żaden kontrolowany zarządca dróg gminnych, pomimo ustawowego obowiązku, nie przekazywał regularnie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci zarządzanych dróg publicznych i nakładach ponoszonych na ich budowę, przebudowę i remonty.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w obszarze monitorowania stanu technicznego obiektów inżynierskich oraz ich utrzymania i ewidencjonowania, mając na uwadze przede wszystkim bezpieczeństwo użytkowników tych obiektów inżynierskich, NIK wniosowała do zarządców dróg samorządowych o wdrożenie działań naprawczych, eliminujących przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości i podjęcie współpracy z Policją i Wojewódzkimi Inspektorami Transportu Drogowego w celu zapewnienia skutecznej ochrony drogowych obiektów inżynierskich. Zarządcy powiatowych i gminnych drogowych obiektów inżynierskich powinni przeznaczać na ich utrzymywanie środki finansowe w kwotach odpowiadających zidentyfikowanym potrzebom.

Rozwój lokalnej infrastruktury drogowej decyduje o dostępności komunikacyjnej i transportowej, sprzyjając rozwojowi i efektywnemu funkcjonowaniu gospodarki regionu. Potrzeba zintensyfikowania rozbudowy infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym była podstawą uruchamianych sukcesywnie od 2008 r. instrumentów finansowych umożliwiających jst realizację inwestycji związanych z przebudową, budową oraz remontami sieci dróg powiatowych i gminnych. NIK zbadała, czy **zarządcy dróg zapewnili zachowanie trwałości infrastruktury drogowej przebudowanej przy udziale programów drogowych wdrażanych w latach 2016–2021**<sup>160</sup>. Skontrolowani zarządcy prawidłowo przygotowali i wykonali zadania inwestycyjne oraz wykorzystali otrzymane środki finansowe. Jednak NIK zidentyfikowała przypadki niewłaściwego ewidencjonowania i kontroli stanu technicznego wybudowanych lub zmodernizowanych dróg.

Powierzając wykonawcom realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, zarządcy dróg zabezpieczali interes prawny samorządu terytorialnego, stosując odpowiednie postanowienia umowne oraz egzekwując zabezpieczenia należytego wykonania umów. W dwóch jednostkach obowiązki te realizowano w sposób nieprawidłowy, z uwagi na nierzetelnie opracowane wzory umów lub brak zabezpieczeń w całym okresie realizacji

<sup>159</sup> Utrzymanie i ochrona obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych (P/22/024/KIN).

<sup>160</sup> Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016–2021 (P/22/077/LPO).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

inwestycji. Zawarte umowy określały również warunki obowiązywania gwarancji na wykonane drogi oraz rękojmi za wady przedmiotu umów. Powszechną praktyką było korzystanie przez zarządców z uprawnień do pozostawienia na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady części wniesionych zabezpieczeń należytego wykonania umów.

Skontrolowane inwestycje zrealizowano w oparciu o wymagane pozwolenia organów administracji architektoniczno-budowlanej, a poddane oględzinom odcinki dróg znajdowały się w dobrym stanie technicznym. Nie stwierdzono uszkodzeń lub wad świadczących o niskiej jakości użytych materiałów lub nieprawidłowej technologii wykonania robót budowlanych.

Zarządcy nie prowadzili działań powodujących skrócenie okresu trwałości technicznej wykonanych dróg. W przypadku konieczności wykonania robót budowlanych ingerujących w strukturę dróg, każdorazowo egzekwowano przywrócenie ich do stanu pierwotnego, przy zachowaniu obowiązujących gwarancji. Prawidłowo i skutecznie dochodzono należności od sprawców uszkodzeń przebudowanej infrastruktury drogowej, a ponadto wprowadzono ograniczenia dla ruchu pojazdów ciężarowych na odcinkach dróg niedostosowanych do poruszania się tego rodzaju pojazdów.

Środki otrzymane na realizację inwestycji drogowych zostały właściwie wykorzystane, a stosowne rozliczenia zatwierdzili wojewodowie udzielający dofinansowania.

Nadzór nad realizacją inwestycji drogowych oraz wykorzystaniem otrzymanych środków w większości sprawowany był w sposób prawidłowy, ale w kilku przypadkach nie egzekwowano niektórych wymagań dotyczących dokumentowania przebiegu procesu budowy lub prawidłowego przeprowadzenia odbioru końcowego. Większość zarządców (69%) nie przeprowadzała jednak kontroli okresowych stanu technicznego zmodernizowanych dróg, a także nierzetelnie prowadziła ich ewidencję.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na konieczność podejmowania przez zarządców dróg wszystkich niezbędnych działań służących zapewnieniu trwałości przebudowywanych dróg, a także wzmocnienia nadzoru nad przebiegiem procesów budowlanych w ramach realizowanych inwestycji drogowych.

Jednak w województwie mazowieckim wyniki kontroli dotyczącej **planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych**<sup>161</sup>, przeprowadzonej w Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich (MZDW) w Warszawie, wskazały, że nadzór nad realizacją skontrolowanych umów dotyczących inwestycji drogowych był sprawowany nierzetelnie, co mogło mieć wpływ na jakość robót budowlanych i na problemy związane z ich odbiorem. Ponadto MZDW nie pobrał i nie dochodził kar umownych z tytułu nieterminowego zrealizowania umowy na wykonanie prac budowlanych, tj. rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 relacji Rembielin–Ciechanów – etapy drugi i trzeci. Zadanie to zostało zrealizowane z opóźnieniem 50 dni, a pomimo tego Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich nie naliczył i nie pobrał kary umownej w wysokości 1086,1 tys. zł. Nie naliczył i nie pobrał także kar umownych za niewykonanie obowiązków określonych w umowach na pełnienie funkcji inspektora nadzoru w kwocie co najmniej 148,5 tys. zł. Poza ww. niegospodarnymi działaniami jednostki kontrolowanej, kontrola wykazała także szereg błędów w zakresie wyboru wykonawców, realizacji inwestycji, a także błędy na etapie użytkowania (w okresie rękojmi) skontrolowanych inwestycji.

Podsumowaniem niniejszych ustaleń było wystosowanie odpowiednich wniosków pokontrolnych, między innymi dotyczących wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu zapewnienie rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem umów, w tym egzekwowanie wypełniania wszystkich wymagań nałożonych na wykonawców, a także naliczania i dochodzenia od wykonawców umów kar umownych.

Transport powietrzny jest kolejnym elementem systemu i choć wiele dyskutuje się o jego wpływie na środowisko, jeszcze przez dziesiątki lat pozostanie ważnym jego filarem. NIK objęła kontrolą **działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością**<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych na terenie województwa mazowieckiego (R/21/001/KIN).

<sup>162</sup> Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością (I/21/004/KST).

Wyniki kontroli wykazały, że choć Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP) w badanym okresie zapewniła niezakłóconą kontrolę polskiej przestrzeni powietrznej przy zachowaniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, to jednak NIK negatywnie oceniła działalność PAŻP w obszarach gospodarki finansowo-majątkowej, jak również organizacji i zmian trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego oraz wynagradzania. Nadzór Ministra Infrastruktury nad PAŻP sprawowany był z wykorzystaniem ustawowych instrumentów nadzorczych. Obarczony był jednak uchybieniami, a Minister zaniechał wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP, tylko wniósł o powierzenie pełnienia obowiązków Prezesa PAŻP wskazanej osobie, co doprowadziło do obejścia przepisów prawa regulujących wysokość wynagrodzenia Prezesa PAŻP i wypłacenia p.o. Prezesowi PAŻP kwoty o 504,8 tys. zł wyższej niż wynikałoby to z limitów ustawowych wynagrodzenia Prezesa PAŻP. Izba ustaliła, że z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami bądź wskutek naruszeń prawa wydatkowano łącznie 16 801,8 tys. zł. Sformułowano sześć wniosków, w tym dwa dotyczyły zmian legislacyjnych w zakresie nadzoru Ministra Infrastruktury nad PAŻP, kwestii terminów przyjmowania sprawozdań i zatwierdzania planów pracy Agencji. W ramach pierwszego wniosku NIK zwróciła również uwagę na mechanizmy umożliwiające stabilizację sytuacji finansowej PAŻP w sytuacji występowania niekorzystnych zjawisk, co z kolei powinno zapobiec niedostosowaniu liczby kontrolerów ruchu lotniczego do potrzeb wynikających z prognoz ruchu lotniczego. Pozostałe wnioski dotyczyły kwestii związanej z procesem rekrutacji i szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego, a także kwestii gospodarnego wydatkowania środków finansowych przez Agencję. NIK skorzystała z art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, występując do Prezesa Rady Ministrów w związku z ówczesną sytuacją ryzyka braku zapewnienia ciągłości żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej, wskazując na kluczowe kwestie wynikające z ustaleń kontroli oraz wagę zapewnienia zdolności państwa do zagwarantowania nieprzerwanej i sprawnej żeglugi lotniczej.

Dwie kontrole NIK poświęciła na zbadanie problematyki bezpieczeństwa transportu. W kontroli dotyczącej **wykonywania zadań przez państwowe komisje badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego**<sup>163</sup>. Głównymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych w Warszawie były: nierzetelny monitoring realizacji wykonywanych przez nią zaleceń dotyczących poprawy bezpieczeństwa lotniczego oraz to, że w okresie 2017–2021 (do 30 września) Komisja po zakończeniu badania zdarzenia lotniczego nie przedstawiała ministrowi właściwemu ds. transportu raportów końcowych wraz z uchwałami. W związku z tym wnioski pokontrolne sformułowane wobec tej Komisji dotyczyły m.in. zapewnienia monitoringu zaleceń oraz przedstawienia brakujących raportów.

Nieprawidłowości stwierdzone w Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (PKBWM) w Szczecinie polegały m.in. na tym, że sporządzone przez PKBWM roczne analizy wypadków i incydentów morskich nie uwzględniały części elementów wymaganych Regulaminem, a analizy wypadków i incydentów morskich za lata 2018 i 2019 zostały przygotowane i opublikowane nieterminowo. Ponadto NIK miała zastrzeżenia m.in. do wykonywania obowiązku wprowadzania danych do bazy WIM (Wypadki i Incydenty Morskie). Wnioski do Komisji zawierały w szczególności zalecenie wdrożenia mechanizmu kontroli kompletności pod względem formalnym wszystkich dokumentów przyjmowanych przez Komisję oraz zapewnienie bieżącego wykonywania zadań przypisanych kierującym zespołami badawczymi, w tym w zakresie zamieszczania wszystkich wymaganych danych w bazie WIM.

NIK pozytywnie oceniła działalność Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych w Warszawie w zakresie prowadzenia i dokumentowania postępowań wyjaśniających przyczyny wypadków, w tym wydawania zaleceń w celu zapobiegania kolejnym wypadkom oraz podejmowania działań prewencyjnych poprzez podnoszenie wiedzy i świadomości podmiotów rynku kolejowego.

W drugiej kontroli poświęconej bezpieczeństwu transportu dotyczącej **realizacji obsługi administracyjnej i finansowania przez ministrów państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego**<sup>164</sup> NIK ustaliła, że minister właściwy do spraw

<sup>163</sup> Wykonywanie zadań przez państwowe komisje badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego (I/21/002/KIN).

<sup>164</sup> Ocena realizacji obsługi administracyjnej i finansowania przez ministrów właściwych zgodnie z unormowaniami ustawowymi regulującymi funkcjonowanie państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego (I/22/001/KIN).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

gospodarki morskiej od początku 2020 r. do końca 2021 r. nie dostosował liczebności składu osobowego Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich do wymagań ustawowych w kolejnych Regulaminach działania PKBWM wprowadził procedury, które nie gwarantowały należytego wykonywania zadań ustawowych przez Ministra przy wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach wymierzania kar pieniężnych za niewykonanie obowiązku powiadamiania Przewodniczącego PKBWM o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez PKBWM. Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, będący adresatem 17 raportów końcowych i incydentów morskich, w sześciu przypadkach (35%) nie powiadomił jej Przewodniczącego, w terminie określonym przepisami, o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez Komisję.

W odniesieniu do Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL) Minister Infrastruktury na okres od 23 września 2016 r. do 22 września 2020 r. powołał na stanowisko Przewodniczącego PKBWL żołnierza zawodowego podległego Ministrowi Obrony Narodowej, co naruszało przepis art. 17 ust.5 Prawa lotniczego. Ponadto PKBWL działała bez Przewodniczącego, jednego Zastępcy i Sekretarza od 6 października do 30 października 2020 r. (24 dni).

NIK sformułowała cztery wnioski pokontrolne do MI dotyczące m.in. zapewnienia przez Ministra ciągłego funkcjonowania PKBWM i PKBWL w pełnych składach, zorganizowania pracy w sposób gwarantujący terminowe powiadamianie Przewodniczącego PKBWM o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez PKBWM w raportach końcowych, a skierowanych do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej po zakończeniu badanych wypadków i incydentów morskich, zapewnienia powoływania na członków PKBWL wyłącznie osób niebędących w zależności służbowej od jakichkolwiek instytucji i organizacji mogących mieć wpływ na bezstronność ich pracy w Komisji.

W odniesieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdzono m.in. nieprawidłowość polegającą na niepowołaniu od 28 września 2021 r. do 31 maja 2022 r. trzech członków stałych Komisji, brakujących do jej pełnego składu, co stanowiło naruszenie przepisu art. 28 a ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym.

Polska ma 32 porty morskie, z czego czterem (w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i w Świnoujściu) ustawą o portach i przystaniach morskich nadano status portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. przyjęto Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku. Potrzeba przyjęcia przedmiotowego Programu wynikała m.in. z faktu, że od 2015 r. nie istniał dokument rządowy dedykowany problematyce rozwoju portów. NIK zbadała **realizację inwestycji infrastrukturalnych w tych portach**<sup>165</sup>, poddając ocenie, czy spółki zarządzające nimi w obszarze działalności inwestycyjnej oraz administracyjnej i zarządczej – prawidłowo realizowały harmonogramy i plany finansowe, a minister właściwy ds. gospodarki morskiej rzetelnie wykonywał prawa właścicielskie w odniesieniu do tych portów.

W ocenie NIK spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej prawidłowo realizowały harmonogramy i plany finansowe w obszarze działalności inwestycyjnej oraz administracyjnej i zarządczej, jednakże wykonanie planów w sferze inwestycyjnej było niepełne oraz wystąpiły opóźnienia w realizacji inwestycji. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rzetelnie wykonywał prawa z akcji w tych spółkach, natomiast będąc odpowiedzialnym za realizację polityki rozwoju państwa w obszarze gospodarki morskiej, niewłaściwie programował rozwój portów morskich.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rzetelnie i zgodnie z wymogami obowiązującego prawa sprawował nadzór właścicielski nad ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ, natomiast działania Ministra w obszarze planowania rozwoju tych portów w ocenie NIK były nierzetelne. Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku był procedowany przewlekłe, przy tym był obarczony błędami, w wyniku których na podstawie przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie było możliwe dokonanie obiektywnej oceny rzeczywistych efektów jego realizacji. W Programie ujęto bowiem zadania zrealizowane przed jego

<sup>165</sup> Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/21/028/KIN).

przyjęciem, wskaźniki realizacji nie zostały przypisane do jego konkretnych celów i priorytetów, a część wskaźników nie jest nawet merytorycznie powiązana z tymi celami i priorytetami. Nierzetelne były również działania Ministra po przyjęciu Programu, gdyż Minister nie podejmował działań koordynacyjnych, a część działań monitorujących i ewaluacyjnych wykonywał niewłaściwie.

NIK pozytywnie oceniła przygotowanie i dokonanie w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) zmian prawnych niezbędnych w celu dalszego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

NIK oceniła również, że spółki zarządzające portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej co do zasady właściwie zarządzały infrastrukturą portową. Jednak w tym obszarze działania spółek stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych oraz okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów. Spółki podejmowały skuteczne działania zmierzające do nabycia nieruchomości w granicach zarządzanych przez nie portów, jednak w przypadku ZMP Gdańsk tempo pozyskiwania tych gruntów nie odpowiadało założeniom przyjętym w rocznych planach rzeczowo-finansowych.

W ocenie NIK PRPPM2030 wymaga niezbędnych zmian w zakresie ewaluacji, które mogłyby przyczynić się do zobiektywizowania oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach Programu zarówno przez Ministra, jak i ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ służących rozwojowi portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. NIK w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi przyjętych w PRPPM2030 wskaźników realizacji celów i priorytetów zawnioskowała do Ministra Infrastruktury o wprowadzenie zmian w Programie polegających na: jednoznacznym przypisaniu wskaźników poszczególnym celom i priorytetom, a także merytorycznym powiązaniu wskaźników z poszczególnymi celami i priorytetami, co umożliwiłoby skuteczne monitorowanie i ewaluację efektów działań określonych w Programie.

Badając funkcjonowanie **małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim**<sup>166</sup>, NIK skupiła się na ocenie, czy działalność małych portów morskich prowadzona była prawidłowo i przyniosła zakładane efekty. Małe porty są bardzo zróżnicowane, m.in. pod względem infrastruktury portowej, powierzchni, a także pełnionych funkcji i formy zarządzania. Wyodrębnia się porty regionalne (Darłowo, Hel, Kołobrzeg, Łeba, Police, Stepnica, Ustka i Władysławowo) oraz lokalne. Czynniki, które warunkują regionalny status niektórych struktur portowych, to zasięg oddziaływania i potencjał gospodarczy. Niektóre porty mają charakter portów rybackich (np. Przytór i Wapnica). Powierzchnie lądowe małych portów należą do różnych podmiotów – gmin portowych, Skarbu Państwa i osób prywatnych. Najczęściej występuje kombinacja własności państwowej i gminnej.

Działalność małych portów morskich w większości prowadzona była niezgodnie z obowiązującymi przepisami i nie zawsze przynosiła spodziewane efekty. Działania niemal wszystkich kontrolowanych podmiotów zarządzających portami w obszarze planowania, realizacji i nadzorowania rozwoju portów, a także w zakresie zarządzania infrastrukturą portową obciążone były nieprawidłowościami. NIK negatywnie oceniła naruszanie przepisów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa na terenie portów oraz dopuszczenie do istotnych naruszeń obowiązków o charakterze finansowo-księgowym przez ponad połowę skontrolowanych jednostek. Skalę finansową nieprawidłowości ustalonych w kontrolowanym zakresie NIK oszacowała na kwotę co najmniej 8,9 mln zł.

Aż w 13 jednostkach z 14 kontrolowanych zidentyfikowano nieprawidłowości i problemy dotyczące etapu planowania rozwoju portów. Jednostki samorządowe napotykały na finansowe i prawno-administracyjne trudności, które ograniczały działania dotyczące pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju struktur portowych. W trzech gminach stwierdzono nieprawidłowości lub wieloletnie zaniedbania w zakresie zapewnienia formalnych podstaw zarządzania portami. Działalnością zasadniczą podmiotów zarządzających nie zawsze była działalność portowa. Wielość i różnorodność realizowanych przez nie zadań oraz częściowe ich powierzanie innym jednostkom, powodowało rozproszenie odpowiedzialności za zarządzanie.

<sup>166</sup> Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim (P/22/080/LSZ).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Główną przeszkodą sprawnego funkcjonowania i rozwoju małych portów morskich były ograniczenia finansowe kontrolowanych podmiotów zarządzających. Słabość kapitałowa zarządzających powodowała m.in. nieregularność wydatków na remonty, inwestycje i bieżące utrzymanie infrastruktury. Finanse były też zasadniczą przyczyną problemów z dostępem części jednostek pływających do niektórych portów, spowodowanych brakiem możliwości utrzymania odpowiednich głębokości na torach podejściowych. Ponieważ parametry torów wodnych określają organy administracji morskiej i one odpowiadają za finansowanie zadań dotyczących m.in. głębokości dróg dostępowych, niezapewnienie tym organom wystarczającej wysokości środków na ich utrzymanie w ocenie NIK wymaga zmiany.

Ponad połowa skontrolowanych jednostek nie wywiązywała się w pełni z obowiązków wynikających z prawa budowlanego dotyczących m.in. okresowej kontroli stanu technicznego budynków i budowli oraz realizacji zaleceń pokontrolnych. Połowa jednostek nie przestrzegała przepisów ochrony przeciwpożarowej w portach, nie sporządzając planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych, a urzędy morskie – od lat nie dokonywały ich aktualizacji.

Nieprawidłowe działania w urzędach morskich świadczą o słabości kontroli zarządczej Ministra Infrastruktury sprawowanej nad organami administracji morskiej oraz o potrzebie wzmocnienia nad nimi nadzoru, dlatego jednym z ważniejszych wniosków z tej kontroli był wniosek do Ministra Infrastruktury o wzmocnienie kontroli zarządczej nad organami administracji morskiej. NIK sformułowała także wniosek o zmianę prawa dotyczącą m.in. stworzenia możliwości dofinansowania z budżetu państwa zadań utrzymania odpowiednich głębokości wewnętrznych basenów portowych przez podmioty zarządzające małymi portamiorskimi (niebędące organami administracji morskiej), zapewnienia spójności przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w małych portach morskich oraz wprowadzenia obowiązku planowania rozwoju portu zarządzanego przez organ administracji morskiej z uwzględnieniem konsultacji z właściwą gminą.

Rower cieszy się rosnącą popularnością jako środek transportu i rekreacji. Szczególnie widoczne jest to w ruchu drogowym w miastach. W dobie znaczącego przyrostu liczby użytkowników tej formy transportu wyzwaniem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego poruszającym się na rowerach. Służyć temu powinna m.in. należycie zaprojektowana i zrealizowana sieć infrastruktury drogowej. Dlatego NIK poświęciła jedną ze swych kontroli problemowi działań podejmowanych przez samorządy miast, by zapewnić prawidłowe **utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej**<sup>167</sup>. Ustalono, że działania te, chociaż przyczyniały się do rozwoju sieci infrastruktury rowerowej, jednak nie gwarantowały w pełni prawidłowego jej utrzymania, co nie pozostawało bez wpływu na bezpieczeństwo, atrakcyjność i komfort użytkowania.

W skontrolowanych miastach wprowadzono liczne, zróżnicowane dokumenty o charakterze planistycznym i strategicznym, które odnosiły się m.in. do założeń związanych z utrzymaniem i rozwojem miejskich sieci infrastruktury rowerowej. Jednakże w ocenie NIK wielość tych dokumentów oraz niedostateczny poziom monitorowania realizacji przyjmowanych założeń wskazywał, że nie w każdym przypadku stanowiły one rzeczywistą podstawę podejmowania usystematyzowanych działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej. Dodatkowo żaden ze skontrolowanych zarządów dróg nie zrealizował obowiązków wynikających z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, polegających na sporządzeniu projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich – w postaci odrębnych dokumentów. W konsekwencji nie planowano również w tej formie możliwych rozwiązań dotyczących infrastruktury rowerowej.

Działania obejmujące przygotowanie i realizację przedsięwzięć w zakresie rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej oraz nadzór nad tymi przedsięwzięciami nie były w pełni prawidłowe. W trzech z 10 skontrolowanych zarządów dróg przy realizacji inwestycji przyjęto rozwiązania nieodpowiadające obowiązującym przepisom lub standardom.

<sup>167</sup> Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej (P/22/087/LWR).

W 90% skontrolowanych miast NIK stwierdziła nieprawidłowości w podejmowanych działaniach na rzecz utrzymania infrastruktury rowerowej. W obszarze tym NIK zidentyfikowała liczne nieprawidłowości, które mogły niekorzystnie wpływać na atrakcyjność, komfort i bezpieczeństwo korzystania z miejskiej sieci infrastruktury rowerowej przez jej użytkowników. Najważniejsze z tych nieprawidłowości dotyczyły: niewłaściwej szerokości pasów ruchu dla rowerów i szerokości przejazdów dla rowerzystów, dopuszczenia do występowania barier lub innych obiektów wzdłuż drogi dla rowerów bez zachowania minimum 20 cm odstępu, niezapewnienia zgodnego z przepisami lub projektem organizacji ruchu, w tym nieczytelnego oznakowania drogowego oraz występowania progów i uskoków na drogach dla rowerów i drogach dla pieszych i rowerów przekraczających dopuszczalną wysokość.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła szczególną uwagę na obowiązek utrzymywania infrastruktury rowerowej w stanie technicznym i estetycznym umożliwiającym jej bezpieczne i wygodne użytkowanie.

Powodzie należą do naturalnych zjawisk, którym nie sposób całkowicie zapobiec. Niemniej jednak niektóre działania człowieka, np. przyrost zabudowy mieszkaniowej na obszarach zalewowych, a także obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby wskutek użytkowania gruntów, czy zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi i zaostrzenia ich negatywnych skutków. Do najbardziej skutecznych metod minimalizacji skutków powodzi zalicza się strategię opierającą się na środkach nietechnicznych. Polega ona głównie na ograniczeniu zabudowy terenów zalewowych i dlatego NIK zbadała **działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią**<sup>168</sup>, ustalając, że w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego nie były one wystarczające, aby skutecznie ograniczać zabudowę terenów zagrożonych powodzią. Wynikało to przede wszystkim z nieuwzględnienia bądź jedynie częściowego uwzględnienia w dokumentach planistycznych gmin, warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, określonych w odpowiednich decyzjach wydanych przez Wody Polskie. W skrajnych przypadkach dokumenty planistyczne w ogóle nie były przedmiotem tego rodzaju uzgodnień, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów Prawa wodnego. NIK zwróciła również uwagę, że wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz pozwoleniu na budowę, w odniesieniu do terenów zagrożonych powodzią, nie było poprzedzane analizą kosztów, jakie samorząd będzie musiał ponieść z tytułu inwestycji w infrastrukturę chroniącą mieszkańców przed podtopieniami i powodzią, jak również potencjalnymi stratami powstałymi na skutek tych zjawisk.

NIK negatywnie oceniła niesporządzenie bądź nierzetelne sporządzenie, jak również nieprzekazanie lub przekazanie z opóźnieniem wykazu wygasłych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy do Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Skutkiem tego było np. wydanie przez UM Krakowa, na podstawie wygaszonych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy, trzech decyzji o pozwoleniu na budowę.

W trzech spośród 16 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie opracowano lub opracowano nierzetelnie plan operacyjny ochrony przed powodzią. Niekorzystnym stanem, stwierdzonym w skontrolowanych jedenastu gminach, było niepełne objęcie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wahało się ono od 0% do 93%, przy czym w większości pokrycie tych obszarów planami miejscowymi wynosiło poniżej 50%. W rezultacie kształtowanie i regulacja przestrzeni odbywały się głównie na podstawie indywidualnie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, które nie zapewniały racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła ujęcie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego we wszystkich skontrolowanych gminach.

NIK zwróciła się do Ministra Rozwoju i Technologii o rozważenie wprowadzenia w ustawie o planowaniu przestrzennym uproszczonej procedury aktualizacji mpzp umożliwiającej naniesienie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, bez konieczności wdrożenia ustawowej procedury zmiany przedmiotowego

<sup>168</sup> Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią (P/22/063/LKR).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

dokumentu planistycznego. Wśród wniosków z tej kontroli należy zwrócić uwagę na wnioski *de lege ferenda*, skierowane do Ministra Infrastruktury, dotyczące m.in. podjęcia działań mających na celu uzupełnienie art. 31a ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, w taki sposób, aby w odniesieniu do Planu operacyjnego ochrony przed powodzią określone zostały: zawartość merytoryczna (ze szczególnym uwzględnieniem presji inwestycyjnej), terminy i forma jego aktualizacji oraz sposób wykorzystania w procesach zarządczych i podjęcie działań służących uzupełnieniu ustawy Prawo wodne o procedurę postępowania w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy wydanych na terenach objętych mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego powstałymi w wyniku kolejnych aktualizacji.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała w obszarze gospodarki wodnej Polski kwestię **prawidłowości gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne**<sup>169</sup>. Jeziora mają szczególne znaczenie dla ekosystemu; służą rekreacji, a ich utrzymanie i rozwój wielofunkcyjnego charakteru przy zachowaniu wysokiej jakości wód powinny stanowić główny cel gospodarowania nimi. Jeziora sklasyfikowane jako wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa, a co za tym idzie stanowią własność publiczną i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu. Te sklasyfikowane jako wody stojące, należą do właścicieli nieruchomości, w granicach których się znajdują i podlegają obrotowi cywilnoprawnemu.

NIK ustaliła, że Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie zapewнили prawidłowego gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Sprawowany przez nich nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne był nieprawidłowy i nieskuteczny.

W KZGW PGW WP nie posiadano pełnych informacji dotyczących liczby jezior na obszarze Polski, a także nie posiadano kompletnej wiedzy, w stosunku do ilu z nich PGW WP wykonywały uprawnienia właścicielskie SP, co uniemożliwiało m.in. skuteczne zarządzanie majątkiem będącym w posiadaniu PGW WP. W jednostkach organizacyjnych PGW WP nie posiadano również danych o wszystkich istniejących pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, co skutkowało brakiem możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad majątkiem SP w zakresie ustalenia opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów SP pokrytych wodami.

Ponadto nie prowadzono kompleksowego monitoringu wpływających zgłoszeń i wydawanych zgód wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostów pod kątem potencjalnego wykrywania nielegalnych urządzeń wodnych, jak również nie prowadzono ewidencji i rejestrów dotyczących nielegalnych pomostów.

Działania podejmowane przez organy PGW WP oraz Ministra w zakresie egzekwowania zakazu grodzień nieruchomości w sposób uniemożliwiający dostęp do wód, a także eliminacji nielegalnego użytkowania pomostów były niewystarczające. Niewielka liczba przeprowadzonych w tym obszarze kontroli, a także brak wiedzy o skali problemów wymaga niezwłocznego podjęcia skutecznych działań zmierzających do umożliwienia sprawowania kontroli gospodarowania wodami, nie tylko na szczeblu centralnym i regionalnym, ale także lokalnym.

W okresie objętym kontrolą Minister prawidłowo dokonał zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność SP. Sprzedaży gruntów, w przypadku każdej transakcji, dokonano po cenie wyższej od ich wartości rynkowej określonej w operatach szacunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli zajęła się też problemem **zapewnienia dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych**<sup>170</sup>. W kontroli, która objęła województwo warmińsko-mazurskie, ustalono, że Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Białymstoku i Gdańsku w ograniczonym zakresie prowadziły na terenie tego województwa działania w celu egzekwowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe powierzchniowe wody płynące. Potwierdziły to wyniki oględzin fragmentów

<sup>169</sup> Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne (P/22/040/KSI).

<sup>170</sup> Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (I/21/002/LOL).

linii brzegowych trzech jezior, które wykazały wybudowanie 41 urządzeń wodnych (głównie pomostów), co do których istniało uzasadnione podejrzenie, że zostały wzniesione z naruszeniem wymogów ustawy Prawo wodne.

Kontrola NIK wykazała także przypadki braku działań, mimo że do RZGW w Gdańsku wpływały informacje o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie bezprawnego wykorzystania gruntów Skarbu Państwa. RZGW nie przeprowadzał kontroli tych urządzeń oraz nie podejmował działań zmierzających do zawarcia umów z podmiotami użytkującymi ww. grunty. Z kolei RZGW w Białymstoku działania w celu zidentyfikowania bezumownego użytkownika gruntów Skarbu Państwa podejmował głównie w toku przeprowadzanych kontroli, a zawieranie umów użytkowania tych gruntów i naliczanie opłaty za bezumowne z nich korzystanie następowało dopiero, gdy do RZGW wpłynął wniosek o zawarcie ww. umowy.

Objęte kontrolą trzy Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Iławie, Giżycku i Elblągu także w ograniczonym zakresie podejmowały działania w celu wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne. Czynności kontrolne podejmowano jedynie w przypadku otrzymania skargi lub wniosku, w których wskazywano na możliwość wybudowania obiektów budowlanych niezgodnie z wymogami ustawy Prawo budowlane.

Natomiast w ramach kontroli dotyczącej realizacji **zadań wynikających z umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim z 27 kwietnia 2015 r.**<sup>171</sup> NIK oceniła pozytywnie kontrowany podmiot, tj. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie. Polsko-niemiecka umowa obejmowała: przedsięwzięcia budowlane w rejonie miejsc limitujących, bagrowanie jeziora Dąbie oraz przedsięwzięcia w celu zapewnienia żeglugi statkami rzeczno-morskimi przez przepok Klucz–Ustowo.

RZGW WP na etapie przygotowania do realizacji zadań uzyskał niezbędne pozwolenia, zgody, decyzje administracyjne oraz podjął działania mające na celu przygotowanie dokumentacji projektowej (technicznej) oraz dokumentacji przetargowej. Wszystkie obowiązki wynikające z wydanych pozwoleń, zgód, decyzji administracyjnych w zakresie składania informacji i sprawozdań zostały spełnione. RZGW WP zapewnił finansowanie realizowanych zadań wynikających z umowy polsko-niemieckiej oraz prawidłowo wydatkował i rozliczył otrzymane środki.

### 3. Rezultaty i efekty kontroli NIK

#### Finansowe rezultaty kontroli

Zadaniem NIK jest m.in. „troska o grosz publiczny”. Wymiernym efektem kontroli są finansowe rezultaty kontroli. W klasyfikacji finansowych rezultatów kontroli występują trzy grupy rodzajowe:

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

#### Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

W 2022 r. finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **20 939 762 tys. zł**. Zalicza się do nich 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.

<sup>171</sup> Realizacja umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim z 27 kwietnia 2015 r. (I/21/005/LSZ).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Infografika nr 23. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w 2022 r. według kategorii



Kategoria  
**Ujawniona kwota**  
Opis

Ogółem  
**20 939 762**  
tys. zł

Uszczuplenia środków lub aktywów  
**1 691 174** tys. zł

Kwoty odpowiadające wielkości niezyskanych dla kontrolowanej jednostki, budżetu państwa lub budżetu jst. dochodów lub przychodów albo utraconych aktywów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki, uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe.

Kwoty nienależnie uzyskane  
**12 729** tys. zł

Kwoty podatków, opłat, innych danin publicznych lub kwoty środków niepublicznych, nienależnie pobranych lub pobranych w wysokości wyższej, niż wynika to z ich prawidłowego naliczenia albo kwoty nieuiszczenia lub zaniżenia należnych wypłat, jak również kwoty odpowiadające wartości nienależnie uzyskanych aktywów.

Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa  
**9 233 734** tys. zł

Kwoty, których wydatkowanie stanowiło naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa  
**478 661** tys. zł

Kwoty, których wydatkowanie nie stanowiło naruszenia przepisów prawa, natomiast było następstwem ujawnionych w trakcie kontroli działań stanowiących takie naruszenie.

Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami  
**4 642 394** tys. zł

Kwoty odpowiadające wielkości strat powstałych w następstwie działań niegospodarnych, niecelowych, nierzetelnych lub stanowiących naruszenie aktów prawa o charakterze wewnętrznym, jeśli akty te nie są ustanowione na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, umów, decyzji oraz innych rozstrzygnięć niebędących równocześnie naruszeniem przepisów prawa.

Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości  
**3 110 914** tys. zł

Łączna kwota odpowiadająca wielkości wykrytych w toku kontroli i nieusuniętych przez kontrolowaną jednostkę nieprawidłowości, których skutkiem było powstanie błędów w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub finansowych, przy uwzględnieniu istotności błędów ze względu na ich charakter. Istotność błędów, ze względu na ich charakter, określana jest w ramach kryteriów ocen wykonania budżetu państwa.

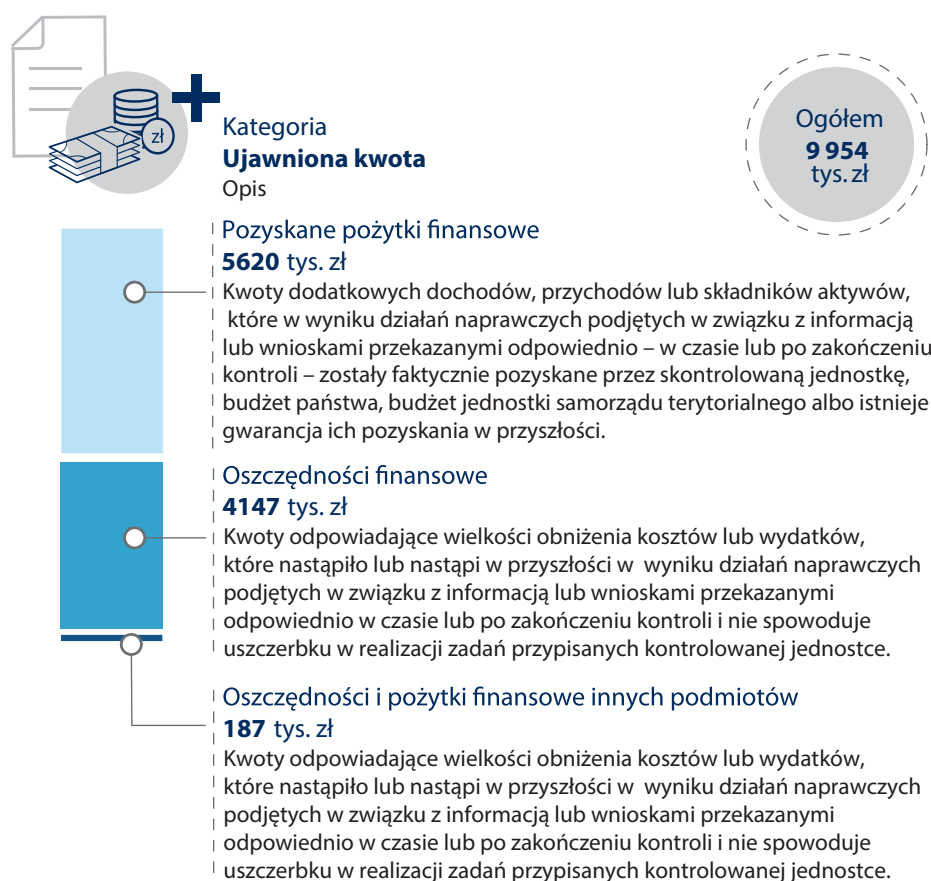
Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości  
**1 770 155** tys. zł

Kwoty dotyczące stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, których skutki finansowe lub sprawozdawcze, analogiczne do wymienionych wyżej kategorii, wystąpią lub mogą wystąpić, albo mogłyby wystąpić, gdyby w wyniku kontroli nie zostały wykryte i usunięte.

## Korzyści finansowe

W 2022 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **9954 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 24.** Korzyści finansowe uzyskane w 2022 r.



## Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, w zakresie objętym kontrolami przeprowadzonymi przez NIK w 2022 r., wyniosły **166 931 tys. zł**.

Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli<sup>172</sup> 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.

<sup>172</sup> W podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

**Infografika nr 25.** Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wykazane w 2022 r.



### Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*<sup>173</sup>

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. Wnioski te są adresowane do ustawodawcy i ministrów.

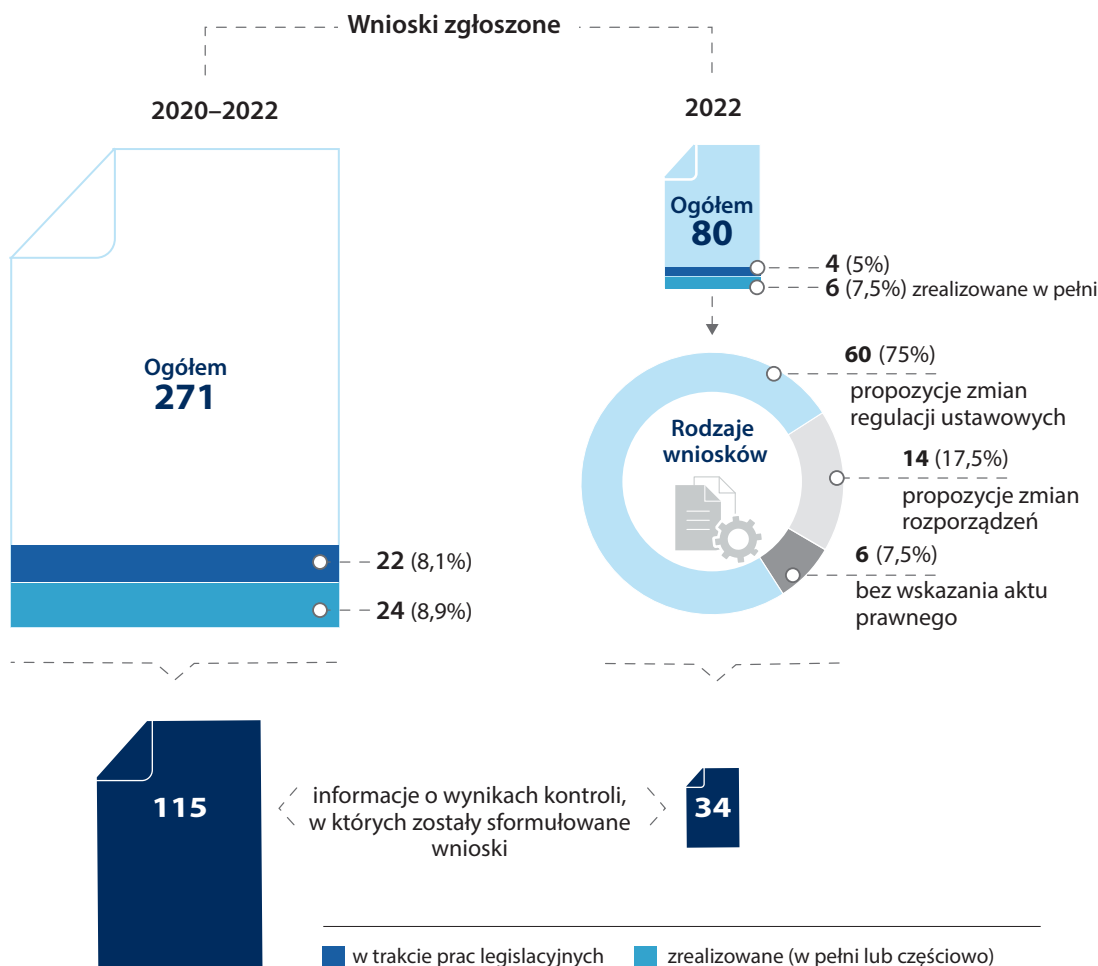
W 2022 r. NIK w 34 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 80 wniosków *de lege ferenda*, spośród których 60 dotyczyło propozycji zmian regulacji ustawowych, 14 zmian rozporządzeń, a sześć prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów bez wskazania aktu prawnego. Sześć wniosków zgłoszonych w 2022 r. zostało zrealizowanych, a cztery wnioski są w trakcie realizacji i pozostają na etapie prac legislacyjnych prowadzonych przez Sejm, Radę Ministrów lub właściwych ministrów.

W latach 2020–2022 NIK sformułowała łącznie 271 wniosków *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych w pełni lub częściowo 24. Ponadto w trakcie prac legislacyjnych znajdują się 22 wnioski 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.

<sup>173</sup> Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2022 r. dostępny jest na stronie internetowej NIK: <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wnioski-de-lege-ferenda-2022.html>

**Infografika nr 26.** Stan realizacji wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych w latach 2020–2022 oraz wniesionych w 2022 r.



### Wnioski *de lege ferenda* zrealizowane w 2022 r.

W 2022 r. zrealizowano w pełni m.in. następujące wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez NIK w 2022 r. i latach poprzednich, sformułowane w następujących informacjach o wynikach kontroli:

- 1) Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej (P/21/082) – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 27 stycznia 2022 r.

NIK wniosła do Ministra Finansów o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany § 2 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131), poprzez dopuszczenie wszczęcia egzekucji administracyjnej bez uprzedniego doręczania upomnienia, w przypadku gdy dotyczy ona należności pieniężnych wynikających z orzeczeń natychmiast wykonalnych z mocy prawa. Wniosek został zrealizowany poprzez rozszerzenia katalogu należności w § 2 i dodanie pkt 3a w § 2 ww. rozporządzenia, obejmującego należności pieniężne wynikające z orzeczeń podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Zmiana przepisów weszła w życie z dniem 30 czerwca 2022 r.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

- 2) Rejestracja i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych (P/21/104) – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 11 stycznia 2022 r.

NIK wniosła o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do nowelizacji art. 119a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301). W ocenie NIK przepis ten powinien określać obowiązek powiadomienia o dacie wprowadzenia produktu leczniczego do obrotu. Przy czym sankcje zawarte w art. 119a ust. 2a ww. ustawy, nakładane za niepowiadomienie Generalnego Inspektora Farmaceutycznego o wprowadzeniu produktu leczniczego do obrotu w ustawowym terminie, powinny być zróżnicowane, w zależności od skali naruszenia obowiązków informacyjnych. Ponadto niezbędne jest również wskazanie terminu na przekazanie próbki produktu leczniczego do badań jakościowych oraz określenie terminu na ich wykonanie, liczonego od dnia otrzymania próbki wraz z dokumentacją i materiałami niezbędnymi do przeprowadzenia badania jakościowego danego produktu. Postulowana zmiana została wprowadzona w życie z dniem 2 września 2022 r. poprzez zmianę brzmienia art. 119a ww. ustawy oraz dodanie art. 127cc do ww. ustawy.

- 3) Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego (P/21/083) – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 25 listopada 2021 r.

NIK wniosła do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do objęcia odpowiedzialnością prawną przedsiębiorców prowadzących opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za niezłożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.), w terminie określonym w art. 9o ust. 2 ww. ustawy. Wskazała przy tym, że stosowne zmiany przepisów ustawy mogłyby polegać przykładowo na rozszerzeniu katalogu deliktów dotyczących sprawozdań, których popełnienie jest zagrożone sankcją w postaci kary pieniężnej, o której mowa w art. 9xb ww. ustawy. Wniosek został zrealizowany z dniem 9 sierpnia 2022 r. poprzez zmianę brzmienia art. 9 ust. 2 ww. ustawy, w którym wprowadzono obligatoryjne cofnięcie bez odszkodowania udzielonego zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w sytuacji, gdy podmiot prowadzący tę działalność nie przekazuje wymaganego sprawozdania, nawet w sytuacji wezwania go do tego przez właściwy organ.

- 4) Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców (P/20/013) – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 19 stycznia 2021 r.

NIK wskazała na potrzebę zmiany w zakresie art. 19b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2629, ze zm.), w taki sposób, aby finalnie z treści tych przepisów wynikało wyraźnie, że powiatowy oraz wojewódzki lekarz weterynarii może przeprowadzać kontrole doraźne również z własnej inicjatywy, a więc bez polecenia Głównego Lekarza Weterynarii. Wniosek został zrealizowany z dniem 11 sierpnia 2022 r. (data wejścia w życie nowych przepisów), poprzez uchylene art. 19b ust. 2 i 3 ww. ustawy.

- 5) Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. (P/20/001) – zatwierdzenie przez Kolegium NIK 10 czerwca 2020 r.

NIK wniosła o dokonanie zmiany zasad finansowania Rzecznika Finansowego i jego Biura, tak aby biura usług płatniczych nie wносиły opłat z tego tytułu. Wniosek został zrealizowany poprzez uchwalenie w dniu 1 grudnia 2022 r. stosownej zmiany brzmienia art. 20 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, ze zm.), poprzez rezygnację ze wskazania biur usług płatniczych w katalogu podmiotów ponoszących opłatę na finansowanie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. Ww. nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Przedmiotowy wniosek stanowi również realizację wniosków NIK o tożsamej treści zgłoszonych w kontrolach NIK: P/18/001 Wykonanie planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2017 r. oraz P/19/001 Wykonanie planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2018 r.

- 6) Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA (P/19/039) – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 7 maja 2020 r.

NIK wniosła o niezwłoczne uregulowanie zasad i warunków technicznych użytkowania i usytuowania strzelnic ćwiczebnych, poprzez wydanie w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.), rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i odkryte, jak również warunków dotyczących ich usytuowania. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 31 marca 2022 r. dwa rozporządzenia, w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz ich usytuowanie (Dz. U. nr 848) oraz w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice odkryte Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz ich usytuowanie (Dz. U. poz. 919). Stanowi to również realizację wniosku NIK sformułowanego w ramach kontroli NIK P/15/041 Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją.

- 7) Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (P/18/064) – informacja zatwierdzona przez Prezesa NIK 18 czerwca 2019 r.

NIK wniosła o podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji inicjatywy w celu zmiany art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559), polegającej na zniesieniu ograniczenia związanego z możliwością podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyłącznie na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Wniosek został zrealizowany z dniem 27 maja 2022 r. (data wejścia w życie zmiany przepisów) poprzez zmianę brzmienia art. 5a ust. 6 ww. ustawy, zgodnie z którym środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.

- 8) Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych (P/18/111) – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 18 czerwca 2019 r.

NIK wniosła o rozważenie zmiany treści § 39 ust. 4 rozporządzenia z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. nr 109 poz. 719, ze zm.) umożliwiającej utworzenie większej niż dotychczas liczby zbiorników w obrębie powierzchni chronionej. Wniosek NIK został zrealizowany z dniem 17 sierpnia 2022 r. (data wejścia w życie nowych przepisów). Zgodnie z nowym brzmieniem ww. przepisu zrezygnowano z ograniczania źródeł wody do celów przeciwpożarowych dla wskazanych w tym przepisie kompleksów leśnych wyłącznie do dwóch zbiorników.

- 9) Dostępność refundowanych wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i bezpieczeństwo ich stosowania (P/18/056) – informacja zatwierdzona przez Prezesa NIK 18 kwietnia 2019 r.

NIK wniosła o opracowanie projektu nowej ustawy o wyrobach medycznych w związku z planowanym wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/745 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych, zmiany dyrektywy 2001/83/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002 i rozporządzenia (WE) nr 1223/2009 oraz uchylecia dyrektywy Rady 90/385/EWG i 93/42/EWG oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/746 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, oraz uchylecia dyrektywy 98/79/WE i decyzji Komisji 2010/227/UE, ponieważ ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1565) nie uwzględnia wskazanych aktów prawa europejskiego. Z dniem 26 maja 2022 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. poz. 974), która służy stosowaniu ww. rozporządzeń UE.

- 10) Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych (P/17/106) – informacja zatwierdzona przez Prezesa NIK 28 czerwca 2018 r.

NIK wniosła o wyeliminowanie istniejących sprzeczności i wątpliwości interpretacyjnych pomiędzy art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 167, ze zm.), wskazującym opcjonalne utworzenie sekretariatu zespołu, a § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

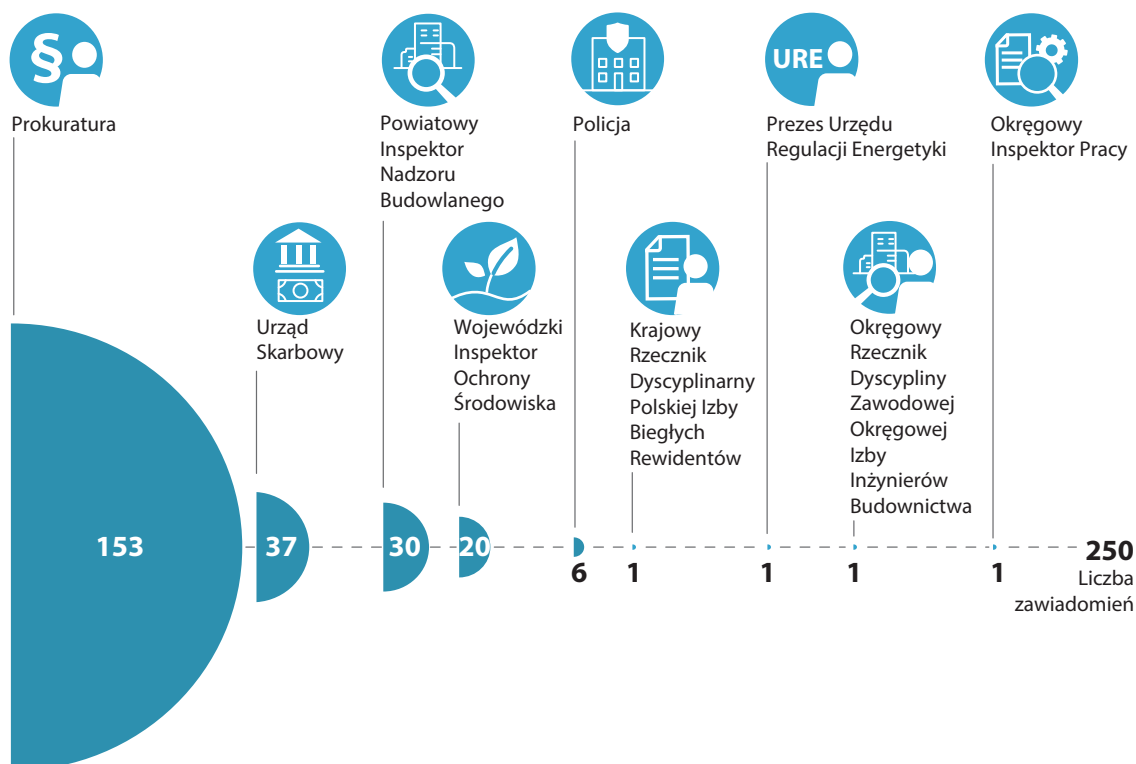
z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2316), wskazującym m.in., że w każdym zespole kuratorskiej służby sądowej tworzy się sekretariat. Wniosek został zrealizowany poprzez uchwalenie stosownej zmiany art. 42 ww. ustawy w dniu 1 grudnia 2022 r., która weszła w życie w dniu 5 kwietnia 2023 r. Zgodnie z ww. nowelizacją wprowadzono wymóg utworzenia w każdym zespole kuratorskiej służby sądowej sekretariatu zespołu.

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

W 2022 r. NIK – działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK – skierowała do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń, a także innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 250 zawiadomień, dotyczących 338 czynów i obejmujących 310 osób.

NIK formułuje zawiadomienia do tych organów na podstawie ustaleń kontrolnych, w tym zebranych w toku kontroli dowodów, więc to do organów ścigania należy wszczęcie i prowadzenie postępowania przygotowawczego oraz wniesienie i popieranie oskarżenia o czyny ścigane z urzędu (art. 10 kpk). NIK nie posiada uprawnień do wniesienia oskarżenia do sądu w sprawach, w których wyniki kontroli potwierdzały istnienie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Pomimo ustawowego obowiązku wynikającego z art. 63 ust. 2 ustawy o NIK, NIK nie zawsze jest informowana przez te organy o wszystkich zakończonych postępowaniach.

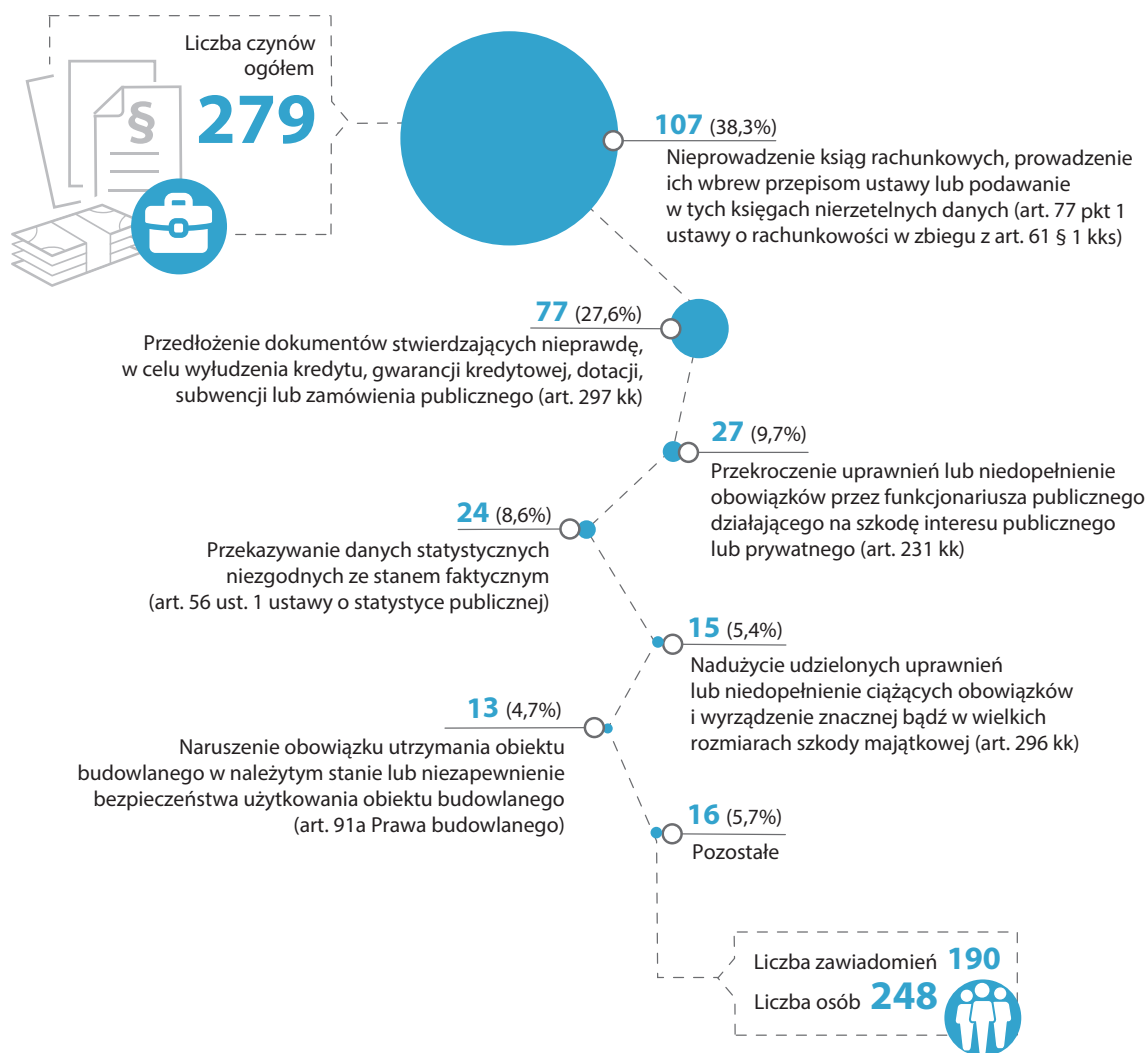
**Infografika nr 27.** Zawiadomienia skierowane przez NIK do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, z wyłączeniem czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2022 r.



## Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw

W 2022 r. NIK skierowała 190 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), które dotyczyły 279 czynów karalnych popełnionych przez 248 osób.

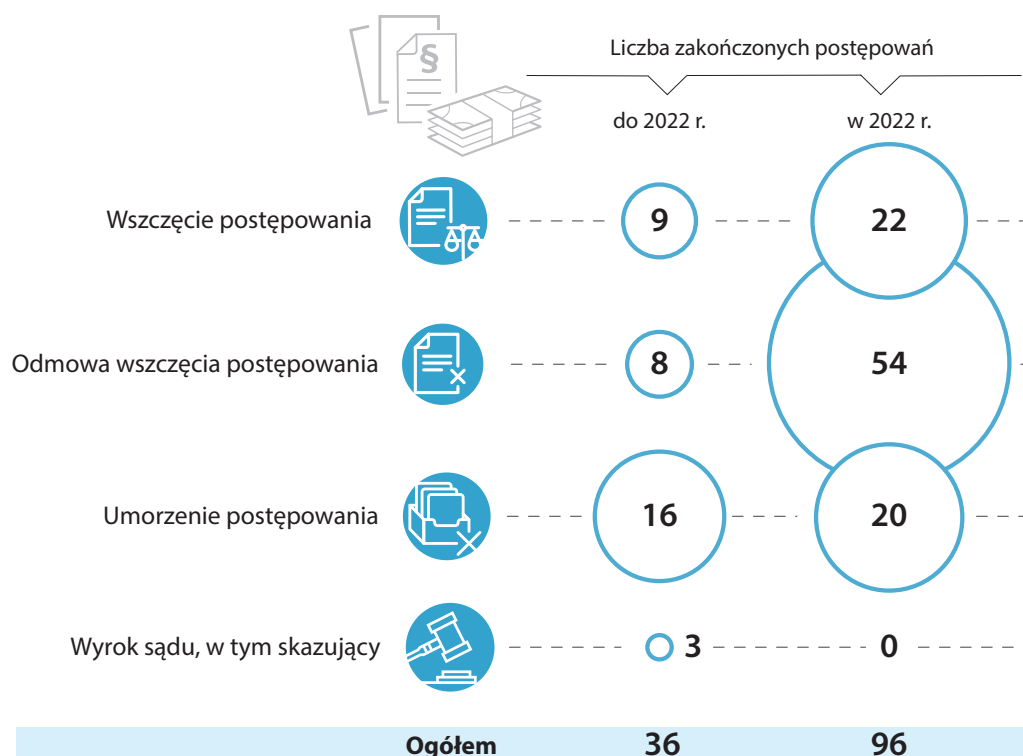
**Infografika nr 28.** Najczęściej wskazywane przez NIK czyny w zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstw, w tym skarbowych, w 2022 r.



W 2022 r. NIK została poinformowana o zakończeniu postępowań łącznie w 80 sprawach. Informacje te dotyczyły zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skierowanych w 2022 r. i w latach wcześniejszych.

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

**Infografika nr 29.** Wyniki postępowań dotyczące zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa



W 2022 r. NIK, korzystając z przysługujących uprawnień, wniosła środki odwoławcze:

- 33 zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, z których trzy zostały uwzględnione, a cztery nie zostały uwzględnione;
- dziewięć zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania, z których dwa zostały uwzględnione, dwa nie zostały uwzględnione, a w przypadku 17 nie wpłynęła jeszcze informacja co do sposobu ich rozstrzygnięcia.

### Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia lub innego czynu

W 2022 r. NIK skierowała 60 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczeń lub innych czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność ustawowa, z wyłączeniem czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia dotyczyły łącznie 93 czynów karalnych popełnionych przez 63 osoby.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń skierowano 37 zawiadomień, w tym:

- 31 zawiadomień do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, dotyczących czynów określonych w art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego, art. 93 pkt 9, oraz w art. 93 pkt 8 i 9 Prawa budowlanego w jednym zawiadomieniu (razem 482 czyny karalne);
- pięć zawiadomień do Policji dotyczących czynów określonych w art. 64 § 1 kw oraz w art. 94 §. 2 kw i art. 97 kw (razem 15 czynów karalnych);
- jedno zawiadomienie skierowane do okręgowego inspektora pracy dotyczące czynu z art. 281 § 1 Kodeksu pracy (razem pięć czynów karalnych).

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, skierowano 23 zawiadomienia, w tym:

- 20 zawiadomień do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w tym w sprawie czynów określonych w art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w art. 194 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 2c, pkt 5 ustawy o odpadach do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (razem 41 czynów karalnych);
- jedno zawiadomienie do okręgowego rzecznika dyscypliny zawodowej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie dwóch czynów podlegającego odpowiedzialności zawodowej z art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego;
- jedno zawiadomienie do Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego Polskiej Izby Biegłych Rewidentów w sprawie jednego czynu podlegającego odpowiedzialności zawodowej z art. 139 ust., 2 pkt 1 i 2 ustawy o biegłych rewidentach;
- jedno zawiadomienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie czterech czynów karalnych określonych w art. 44 ust. 1 Prawa energetycznego.

NIK została poinformowana o sposobie rozpatrzenia spraw dotyczących wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, w następujący sposób:

- w dwóch sprawach Policja poinformowała o zastosowaniu pouczenia, w jednej sprawie poinformowała o zakończeniu postępowania z powodu przedawnienia;
- w jednej sprawie okręgowy inspektor pracy poinformował o wszczęciu postępowania;
- w trzech sprawach powiatowy inspektor nadzoru budowlanego przeprowadził kontrolę i ukarał mandatem karnym, w dwóch sprawach poinformował o braku podstaw do ukarania, w jednej sprawie poinformował o wszczęciu kontroli, w dwóch sprawach o braku podstaw do ukarania, w jednej sprawie o zastosowaniu pouczenia oraz w jednej sprawie o nakazaniu usunięcia nieprawidłowości.

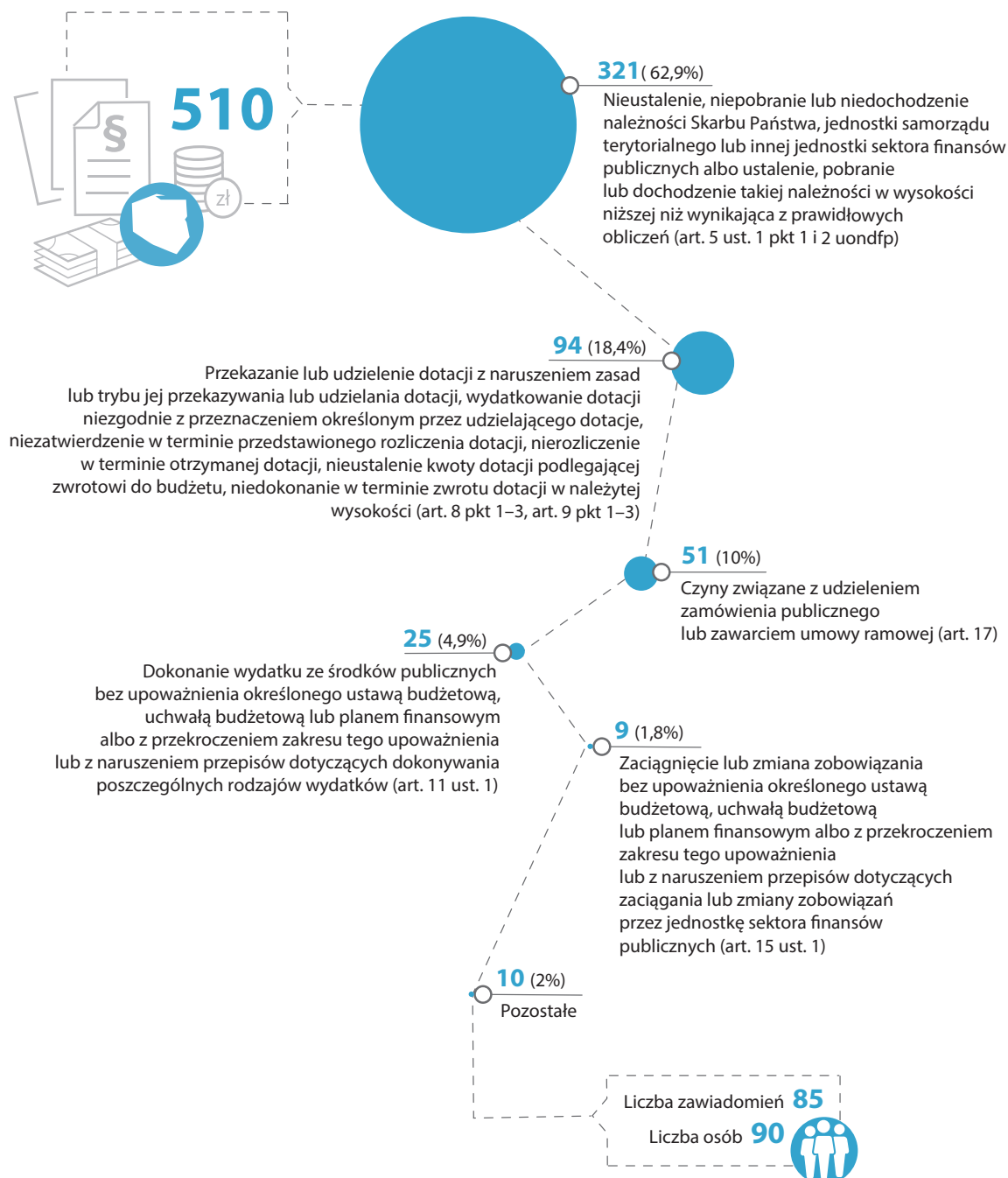
### Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych

W 2022 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 publicznych<sup>174</sup>, skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 85 zawiadomień, które dotyczyły 510 czynów i obejmowały 90 osób.

<sup>174</sup> Dz. U. 2021 r. poz. 289.

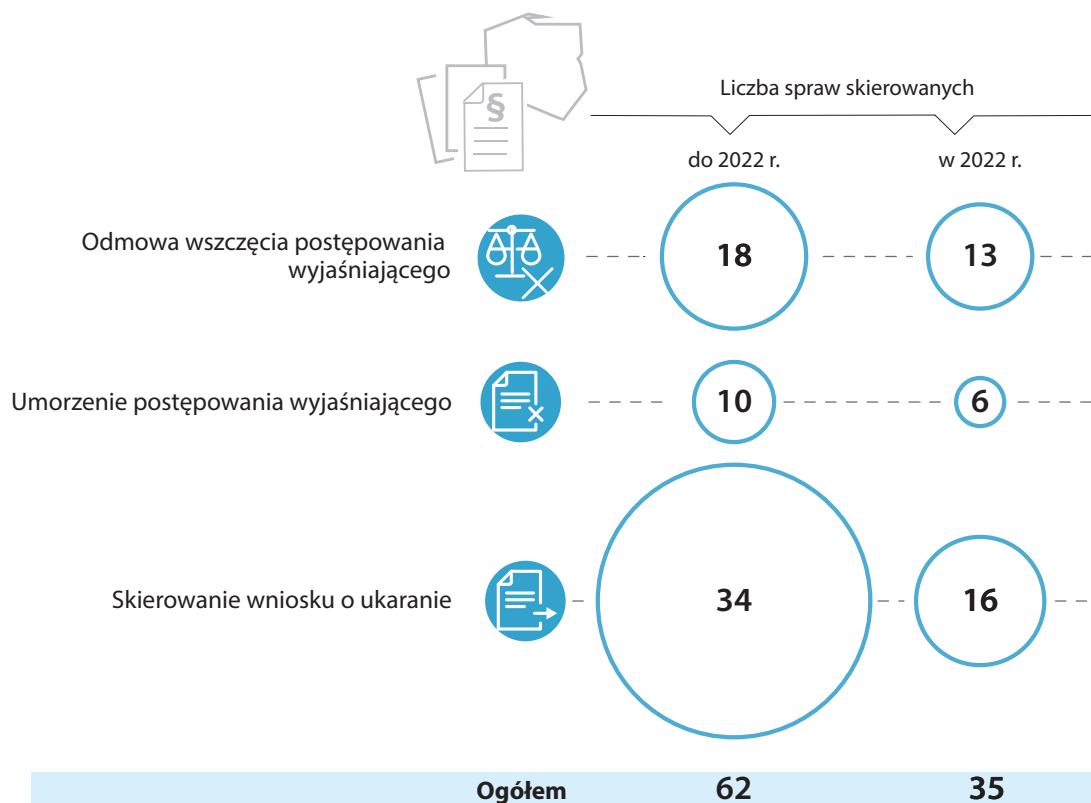
## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

**Infografika nr 30.** Najczęściej formułowane przez NIK zarzuty w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w 2022 r.



W sprawach wszczętych w 2022 r. na skutek zawiadomień NIK, 50 postępowań przed rzecznikami pozostało w toku na koniec 2022 r. Zgodnie z informacjami, jakimi dysponuje NIK, w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 16 wniosków o ukaranie wobec 19 osób. W 19 przypadkach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające, lecz jednostki organizacyjne NIK skierowały trzy zażalenia.

**Infografika nr 31.** Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2022 r.



### Postępowanie w sprawach o uchylenie się od kontroli lub utrudnianie jej prowadzenia

NIK W 2022 r. NIK skierowała do prokuratury dziewięć zawiadomień dotyczących podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonywania czynności służbowych kontrolerom NIK (art. 98 ustawy o NIK):

- 1) w dniu 15 kwietnia 2022 r. Delegatura NIK w Szczecinie skierowała do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. przez Elżbietę Witek polegającego na utrudnianiu upoważnionym kontrolerom NIK czynności służbowych wykonywanych w trakcie postępowania kontrolnego poprzez 3-krotne niestawiennictwo w charakterze świadka bez uzasadnionej przyczyny.

Prokuratura Okręgowa w Warszawie postanowieniem z dnia 18 maja 2022 r. sygn. akt 3041-1.Ds.77.2022 odmówiła wszczęcia dochodzenia, stwierdzając, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk). NIK złożyła zażalenie w dniu 30 maja 2022 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy postanowieniem z dnia 30 września o sygn. akt V Kp 728/22 utrzymał w mocy przedmiotowe postanowienia;

- 2) w dniu 25 maja 2022 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Prokuratury Rejonowej w Płocku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w Polskim Koncernie Naftowym ORLEN S.A. (P/22/012) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli przez trzy osoby z Zarządu Spółki poprzez niedopuszczenie upoważnionych kontrolerów NIK do przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz nieprzekazanie żądanych informacji, wyjaśnień i materiałów;

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

- 3) w dniu 1 czerwca 2022 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Prokuratury Rejonowej w Płocku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w Fundacji ORLEN (P/22/012). Polegało ono na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli przez dwie osoby z Zarządu Fundacji, których pełnomocnicy uniemożliwili przeprowadzenie kontroli, nie dopuszczając trzech kontrolerów do czynności kontrolnych;
- 4) w dniu 22 czerwca 2022 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście-Północ w Warszawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w Polskim Koncernie Naftowym ORLEN S.A. (P/22/012) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli przez trzy osoby z Zarządu tej Spółki poprzez odmowę wszczęcia tej kontroli, niedopuszczenie upoważnionych kontrolerów NIK do przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz nieprzekazanie żądanych informacji, wyjaśnień i materiałów.

W odniesieniu do powyższych zawiadomień Prokuratura Okręgowa w Warszawie postanowieniem z dnia 15 września 2022 sygn. akt 3041-1.Ds.131.2022 odmówiła wszczęcia dochodzenia, stwierdzając, iż czyny nie zawierają znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk). NIK złożyła zażalenie w dniu 27 września 2022 r.;

- 5) w dniu 25 maja 2022 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w SIGMA BIS S.A. (P/22/012) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli przez członka Zarządu oraz Prokurenta poprzez odmowę przedstawienia kontrolerom NIK żądanych dokumentów i niedopuszczenie do przeprowadzenia czynności kontrolnych w Spółce.

Prokuratura Okręgowa w Warszawie postanowieniem z dnia 30 czerwca 2022 sygn. akt 3041-1.Ds.127.2022 odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec stwierdzenia, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk). NIK złożyła zażalenie w dniu 11 lipca 2022 r.;

- 6) w dniu 20 czerwca 2022 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w Fundacji Banku Gospodarstwa Krajowego im. Jana Kanta Steczkowskiego (P/22/012) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli przez Prezesa Zarządu Fundacji która, działając także poprzez swoich dwóch pełnomocników, odmówiła poddania się czynnościom kontrolnym w Fundacji, w tym formalnej akceptacji kontroli i przyjęcia żądania udostępnienia konkretnych materiałów od kontrolera NIK, nie dopuszczając do realizacji czynności służbowych.

Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie postanowieniem z dnia 17 października 2022 sygn. akt 4316-7.Ds.542.2022 odmówiła wszczęcia dochodzenia stwierdzając, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk). NIK złożyła zażalenie w dniu 28 października 2022 r. Postanowieniem z dnia 22 maja 2023 r. Sąd Rejonowy Warszawa-Wola w Warszawie uwzględnił zażalenie i uchylił zaskarżone postanowienie;

- 7) w dniu 22 lipca 2022 r. Delegatura NIK w Gdańsku skierowała do Prokuratury Rejonowej Gdańsk Oliwa w Gdańsku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w Fundacji Energa (P/22/012) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu trzem kontrolerom NIK przeprowadzenia kontroli przez dwie osoby z Zarządu, poprzez niedopuszczenia do czynności kontrolnych. Osoby te stwierdziły, że brak jest podstaw do jej rozpoczęcia.

Prokuratura Rejonowa Gdańsk Oliwa w Gdańsku, postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2022 r. o sygn. 4050-1.Ds.131.2022 odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec stwierdzenia, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk). NIK złożyła zażalenie w dniu 26 sierpnia 2022 r. Postanowieniem Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku (II Kp 1364/22) z dnia 12 grudnia 2022 r. uchylono postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia i przekazano sprawę Prokuratorowi Rejonowemu Gdańsk Oliwa w Gdańsku celem dalszego prowadzenia postępowania. W dniu 11 stycznia 2023 r. Prokuratura ponownie wszczęła dochodzenie. Postanowieniem z dnia 27 marca 2023 r. umorzono dochodzenie na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 kpk. W dniu 11 kwietnia 2023 r. NIK złożyła zażalenie na to postanowienie. W dniu 24 maja 2023 r. Prokuratura przekazała zażalenie do Sądu Rejonowego Gdańsk Oliwa w Gdańsku;

- 8) w dniu 13 lipca 2022 r. Delegatura NIK w Gdańsku skierowała do Prokuratury Rejonowej Gdańsk Oliwa w Gdańsku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w Energa S.A. (P/22/013) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu trzem kontrolerom NIK przeprowadzenia kontroli przez dwie osoby z Zarządu, poprzez niedopuszczenie do przeprowadzenia czynności kontrolnych, w tym nieprzekazanie żądanych informacji, wyjaśnień i materiałów.

Prokuratura Rejonowa Gdańsk Oliwa w Gdańsku postanowieniem z dnia 22 lipca 2022 r. sygn. akt 4050-1. Ds.124.2022 wszczęła dochodzenie. Postanowieniem z dnia 7 lutego 2023 r. Prokuratura umorzyła dochodzenie, na które NIK złożyła zażalenie w dniu 15 maja 2023 r.;

- 9) w dniu 2 listopada 2022 r. Departament Budżetu i Finansów skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego w toku kontroli przeprowadzonej w GPW Benchmark S.A. (I/22/022) polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli przez Prezesa Zarządu i Wiceprezesa Zarządu, poprzez niedopuszczenie upoważnionych kontrolerów NIK do przeprowadzenia czynności kontrolnych, w tym nieprzekazanie żądanych informacji, wyjaśnień i dokumentów oraz wskazanie, że GPW Benchmark S.A. nie podlega kontroli NIK.

Postanowieniem Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście z dnia 14 grudnia 2022 r. sygn. akt 4313-4. Ds.1697.2022 wszczęto dochodzenie.

### Identyfikowanie przez NIK ryzyka wystąpienia korupcji

Skuteczne przeciwdziałanie korupcji jest jednym z kluczowych warunków właściwego funkcjonowania państwa. NIK była jedną z pierwszych instytucji państwowych, która zauważała wagę problemu korupcji i konieczność systemowego przeciwdziałania temu zjawisku. Od 2015 r. postrzeganie Polski w kontekście ryzyka występowania korupcji pogarsza się z roku na rok.

NIK systemowo analizuje zagrożenie korupcją w Polsce. W 2022 r. NIK przeprowadziła kontrolę realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, która wykazała, że nie zrealizowano wielu podstawowych zadań zaplanowanych w tym Programie<sup>175</sup>, jak też administracja rządowa nie podjęła współpracy z wyspecjalizowanymi w dziedzinie zapobiegania korupcji organizacjami pozarządowymi, eksperckimi czy akademickimi. Zmarnowano szansę na stworzenie nowych, systemowych rozwiązań, które mogłyby służyć wzmocnieniu mechanizmów i struktur ograniczających zagrożenia korupcyjne.

W 2022 r. pracownicy NIK uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych organizowanych przy wsparciu ekspertów i praktyków zatrudnionych w NIK lub z udziałem podmiotów zewnętrznych. Ich problematyka dotyczyła m.in. ujawniania i diagnozowania obszarów zagrożenia korupcją i mechanizmów korupcyjnych.

NIK przyczynia się do walki z korupcją, identyfikując podczas prowadzonych kontroli nie tylko nieprawidłowości, ale także wprost obszary zagrożone występowaniem zjawisk korupcyjnych.

### Metodologia przyjęta w NIK – wskazywanie mechanizmów korupcyjnych

Już w 2000 r. w NIK został opracowany dokument pt. *Zagrożenie korupcją w Polsce w świetle badań Najwyższej Izby Kontroli*. Wytypowano w nim najważniejsze obszary zagrożone korupcją oraz wskazano mechanizmy korupcyjne sprzyjające potencjalnemu zaistnieniu tego zjawiska. NIK wyszczególniła cztery mechanizmy korupcyjne, czyli nieprawidłowości, które zwiększają ryzyko korupcji: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania, brak lub słabość kontroli. Za szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji uznano: kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym, wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych, realizację funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych oraz dystrybucję przez władze publiczne dóbr deficytowych. Ustalenia kontrolne NIK wskazują mechanizmy korupcyjne, błędy i dysfunkcje w procedurach administracyjnych oraz luki w prawie, które mogą mieć wpływ na powstawanie sytuacji sprzyjających korupcji, bądź takie sytuacje wprost stwarzają.

<sup>175</sup> Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (P/21/007/KAP).

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

NIK nie ogranicza się tylko do ujawniania nieprawidłowości, ale wspomaga walkę z korupcją, zgłaszając propozycje uszczelnienia systemu prawnego, którego niedoskonałości mogą pozwalać, na podejmowanie zachowań mających znamiona korupcyjnego ryzyka, czy wręcz do tego zachęcać. Sformułowane w wyniku kontroli wnioski *de lege ferenda* mają uszczelnić system prawny także w tym zakresie. Korupcja często stanowi przyczynę lub skutek innych ujawnianych przez NIK nieprawidłowości. Należy jednak zwrócić uwagę na ograniczenia, którym poddany jest naczelny organ kontroli. W oparciu o wyniki kontroli NIK może wskazywać obszary życia publicznego szczególnie zagrożone korupcją oraz mechanizmy korupcjogenne. NIK, nie mając uprawnień operacyjnych i śledczych koncentruje się na wskazywaniu sytuacji sprzyjających systemowo występowaniu korupcji, a nie dokumentowaniu przestępstwa w rozumieniu prawa karnego i zgodnie z procedurą karną. Zadanie zwalczania przestępstwa korupcji ustawowo przypisane jest policji, służbom specjalnym, w szczególności Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, oraz prokuraturze i organom podległym Ministrowi Finansów.

Korupcja – według Cywilnoprawnej konwencji o korupcji<sup>176</sup> – stanowi zagrożenie dla rządów prawa, demokracji oraz praw człowieka, dla uczciwości i sprawiedliwości społecznej, powstrzymuje rozwój ekonomiczny oraz zagraża prawidłowemu i uczciwemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej. Powoduje też niekorzystne skutki finansowe dla poszczególnych osób, przedsiębiorstw, państw oraz instytucji międzynarodowych. Korupcja przynosi również negatywne skutki makrospołeczne, podważa bowiem podstawy demokracji, zakłóca naturalne relacje ekonomiczne, zmniejsza otwartość konkurencji.

Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) i Rada Europy prezentują multidyscyplinarne podejście do walki z korupcją. Składa się ono z trzech współzależnych elementów: ustanawiania europejskich norm i standardów, monitorowania zgodności z tymi standardami oraz pomocy w budowie potencjału do zwalczania korupcji, dzięki programom współpracy technicznej<sup>177</sup>. W metodologii akceptowanej również przez NIK rozróżniane są trzy główne rodzaje korupcji: urzędnicza (administracyjna), gospodarcza (komercyjna) oraz polityczna.

Pierwsza oznacza przestępstwa korupcyjne występujące w różnych dziedzinach administracji państwowej i samorządowej, wiążące się najczęściej z administracyjną reglamentacją różnych sfer życia. Do drugiej zaliczyć należy wszelkie akty przekupstwa i sprzedajności, zmierzające do wywarcia wpływu na wydarzenia gospodarcze i godzące nie tylko, jak inne jej odmiany, w prawidłowe funkcjonowanie oraz autorytet instytucji, lecz także w zasady uczciwej konkurencji. Ostatnia – trzecia – oznacza taki sposób postępowania parlamentarzysty, osoby zajmującej stanowisko polityczne w administracji państwowej lub należącej do korpusu urzędniczego, który narusza obowiązki wynikające ze stanowiska, funkcji lub urzędu, dla osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych (dla siebie lub dla swojej grupy politycznej)<sup>178</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli, nie mając uprawnień do ścigania korupcji, wskazuje obszary zagrożone korupcją i mechanizmy korupcjogenne – istotą przyjętego w NIK modelu jest ujawnianie systemowych przyczyn zagrożenia korupcją.

### Obszary zagrożone korupcją zidentyfikowane podczas kontroli NIK

Ustalenia NIK w dziedzinie zagrożeń korupcyjnych pokrywają się w dużym stopniu z mapą zagrożeń korupcyjnych prezentowanych przez wyspecjalizowane instytucje zajmujące się tą problematyką (m.in. CBA, ABW, Grupa Państw Przeciwko Korupcji). NIK w następstwie przeprowadzonych kontroli zidentyfikowała zagrożenia korupcyjne w sektorze publicznym, a zwłaszcza w obszarach: udzielania zamówień publicznych, pomocy publicznej, przyznawania ulg podatkowych, gospodarowania nieruchomościami, nadzorowania przez jednostki samorządu terytorialnego podległych podmiotów oraz zadań zleconych czy funkcjonowania placówek ochrony zdrowia.

<sup>176</sup> Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., ratyfikowana przez Polskę (Dz.U.2004.244.2443 z dnia 16 listopada 2004 r.).

<sup>177</sup> <https://antykorupcja.gov.pl/ak/import/instytucje-zaangazowane/3680,GRECO-Grupa-Panstw-Przeciwko-Korupcji.html>

<sup>178</sup> Pogląd taki jest prezentowany przez: A. Kojdera, *Anatomia korupcji i jej cechy w okresie zmiany ustrojowej*, Warszawa 2001, s. 2 oraz P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 12.

### Infografika nr 32. Wybrane kontrole NIK przeprowadzone w 2022 r., w których zidentyfikowano mechanizmy korupcyjne

Tytuł kontroli	Zidentyfikowane mechanizmy korupcyjne
 <p><b>(P/22/004/KAP)</b> Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin</p>	<p>Dowolność postępowania i nieprzejrzyste zasady udostępniania osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin.</p> <p>Znaczący wpływ na przejrzystość całego procesu miały takie czynniki jak: zbyt ogólne i dowolne określenie warunków przyznania lokali oraz nieprawidłowe i nierzetelne postępowanie przy weryfikacji złożonych wniosków.</p>
 <p><b>(P/22/017/KNO)</b> Realizacja programu Sportowa Polska</p>	<p>Dowolność postępowania Ministra Sportu i Turystyki przy udzielaniu dofinansowania w ramach Programu (edycje 2018–2021).</p> <p>Program był realizowany nierzetelnie na podstawie nieprzejrzystych i niezapewniających równego traktowania wnioskodawców zasad oceniania wniosków o dofinansowanie.</p> <p>Minister w Programie (edycja 2018) dodawał wnioskowi dodatkowe punkty w ocenie, czego nie przewidziano w Programie i w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa. Stosowane zasady udzielania dotacji stwarzały ryzyko zakwestionowania rzetelności oceny zadań, jak i zasadności działania Zespołu oceniającego wnioski.</p>
 <p><b>(P/22/048/KZD)</b> Funkcjonowanie szpitali powiatowych</p>	<p>Dowolność postępowania oraz brak jawności i przejrzystości w określaniu kwot za leczenie i pobyt w szpitalu.</p> <p>Część kontrolowanych szpitali powiatowych (9% objętych kontrolą) nie określiła czynnika wykonywanych odpłatnie świadczeń medycznych, ustalając ich wysokość indywidualnie po zrealizowaniu danego świadczenia. Pacjent w momencie przyjęcia do szpitala nie znał kosztów hospitalizacji i możliwych do wykonania procedur medycznych.</p>
 <p><b>(P/22/053/LBY)</b> Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów</p>	<p>Dowolność postępowania oraz występowanie konfliktu interesów przy wykonywaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz brak jednolitości trybu wyboru klasyfikatora w postępowaniach prowadzonych na wniosek.</p> <p>W połowie kontrolowanych starostw działano w sposób nietransparentny, ponieważ nie określono i nie podano do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Stworzono w ten sposób warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, którzy wydając opinie znajdowali się w sytuacji podwójnej lojalności, z jednej strony wobec interesu publicznego, z drugiej zaś prywatnego.</p>
 <p><b>(P/22/056/LKA)</b> Realizacja Strategii Rozwoju Sportu w Województwie Śląskim do roku 2020</p>	<p>Brak przejrzystości w procesie wydatkowania środków pozyskanych na realizację zadań publicznych.</p> <p>W zawartych w latach 2016–2020 umowach o dofinansowanie w zakresie realizacji zadań publicznych dotyczących kultury fizycznej oraz bezpieczeństwa publicznego nie było żadnych zapisów ustalających mechanizmy zapewniające gospodarny sposób wydatkowania środków publicznych w przypadku zamówień o wartości poniżej progów ustanowionych w ustawie Prawo zamówień publicznych.</p>
 <p><b>(P/22/069/LLO)</b> Realizacji wybranych regionalnych programów polityki zdrowotnej w województwie łódzkim</p>	<p>Brak mechanizmów zabezpieczających przed wypłatą beneficjentom RPPZ nienależnych środków, które pozwoliłyby na wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionego finansowania świadczeń zdrowotnych i stanowiłyby element służący potwierdzeniu prawidłowości poniesienia wydatków w ramach wdrażanych projektów.</p>

## II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

### Tytuł kontroli



#### (P/22/074/LOP)

Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego

### Zidentyfikowane mechanizmy korupcjogenne

Konflikt interesów przy nabywaniu usług doradczych i eksperckich. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych, poza pozbawieniem ich części praw wynikających z przepisów Kodeksu pracy, nie byli objęci rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych. Osoby zatrudniane na takich zasadach nie mają w szczególności obowiązku składania oświadczenia majątkowego oraz nie dotyczą ich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, co może utrudniać kierownikom jednostek rozpoznanie istnienia konfliktu interesów.



#### (I/21/001/KPS)

Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe

Brak nadzoru w zakresie przygotowania i realizacji I otwartego konkursu ofert „Po pierwsze rodzina!” na 2020 r. NIK negatywnie oceniła działania Ministra w ww. zakresie oraz nadzoru nad projektami i prawidłowość wydatkowania środków publicznych. Głównym powodem takiej oceny było nieprawidłowe zarządzanie otwartym konkursem w zakresie wyboru projektów realizujących założone cele, w tym uznaniowy charakter oceny merytorycznej ofert dokonywanej przez członków Komisji konkursowych powołanych do oceny ofert, a także brak jednoznacznych i czytelnych kryteriów oceny wyboru projektów.



#### (I/21/002/LWR)

Finansowanie zadań statutowych przez dolnośląskie jednostki inspekcji sanitarnej

Konflikt interesów oraz dowolność podejmowania decyzji w zakresie zamówień publicznych w działaniach powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Brak zachowania zasad uczciwej konkurencji w ramach zamówienia publicznego przeprowadzonego bez rozpisania konkursu na świadczenie zewnętrznej usługi prawnej. Wbrew obowiązującym w PSSE regulacjom wewnętrznym projekt umowy nie został zweryfikowany pod względem prawnym, a zawarty kontrakt nie zabezpieczył w sposób należyty interesów stacji. Nierzetelnie rozliczono również wydatki na świadczenie pomocy prawnej.

## ROZDZIAŁ III

# WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI



Kontrole międzynarodowe  
i audyt organizacji międzynarodowych



Współpraca międzynarodowa



Działalność ekspercka  
– projekty współpracy bliźniaczej

### III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

**Infografika nr 33.** Efekty współpracy NIK na arenie międzynarodowej w 2022 r.



## 1. Kontrole międzynarodowe i audyt organizacji międzynarodowych

### Kontrole międzynarodowe

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.

Do 2022 r. NIK uczestniczyła w ponad stu międzynarodowych kontrolach równoległych, co sprawia, że jest liderem w Europie. Uczestnictwo w kontrolach równoległych, czyli prowadzonych jednocześnie przez dwa lub kilka Najwyższych Organów Kontroli (NOK), wzmocnia pozycję NIK na arenie międzynarodowej. Kontrole międzynarodowe są prowadzone na terytorium państw uczestniczących NOK zgodnie z prawem krajowym. Budzą one większe zainteresowanie mediów ze względu na udział partnerów zagranicznych oraz badanie problemów istotnych dla społeczności różnych państw. Zainteresowanie mediów zwiększa prawdopodobieństwo zrealizowania rekomendacji przez jednostki kontrolowane.

W 2022 r. kontrolerzy NIK uczestniczyli w czterech kontrolach międzynarodowych<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> W 2022 r. członkowie Komitetu Kontaktowego wstrzymali współpracę z NOK Rosji i NOK Białorusi. W związku z tym kontrola „Ochrona ludności przed chorobami zakaźnymi” była prowadzona bez udziału NOK Białorusi.

**Infografika nr 34.** Kontrole międzynarodowe (równoległe i koordynowane) realizowane w 2022 r.



#### **Polska**

– koordynator kontroli  
Albania, Bułgaria,  
Macedonia Północna,  
Malta, Mołdawia,  
Portugalia, Rumunia,  
Serbia, Słowacja, Turcja,  
Węgry



#### **Gospodarowanie odpadami z plastiku w Europie**

W maju 2022 r. podpisano wspólny raport z kontroli, rozpoczętej w 2020 r., której celem było ustalenie, czy państwa przyjęły wewnętrzne regulacje dot. przetwarzania odpadów i tworzyw sztucznych zgodnie z Dyrektywą Unii Europejskiej 2008/98/WE z dn. 19 listopada 2008 r. Wyniki kontroli wskazały, że – z wyjątkiem jednego państwa – krajowe rozwiązania prawne nie były zgodne z unijnymi. NOK wskazały również na liczne problemy dot. zarządzania odpadami z plastiku, w tym tak podstawowymi, jak braki w infrastrukturze przeznaczonej do gromadzenia odpadów.



#### **Węgry**

– koordynator kontroli  
Chorwacja, Polska,  
Serbia, Ukraina



#### **Czysta woda i warunki sanitarne**

Pod koniec 2022 r. podpisano porozumienie dot. międzynarodowej koordynowanej kontroli wykonania zadań odnoszącej się do 6. Celu Zrównoważonego Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych „Czysta woda i warunki sanitarne”. Efektem kontroli będzie studium obejmujące wypracowane wspólnie wnioski i propozycje oraz najlepsze praktyki krajowe. Publikacja jest zaplanowana na pierwszy kwartał 2024 r.



#### **Macedonia Północna**

– koordynator kontroli  
Albania, Czarnogóra,  
Polska, Rumunia, Słowacja,  
Turcja



#### **Dochody własne gmin na zapewnienie wysokiej jakości usług dla obywateli w czasie pandemii**

Kontrola wykonania zadań, mająca na celu ocenę skuteczności działań podejmowanych w okresie pandemii oraz programów wsparcia wdrażanych w poszczególnych krajach. Kontrola prowadzona przez NIK została zakończona, a wspólny raport jest przewidziany na jesień 2023 r.



#### **Słowacja**

– inicjator kontroli  
Polska, Węgry



#### **Ochrona ludności przed chorobami zakaźnymi**

Tematyka kontroli obejmuje zagadnienia związane z kryzysami epidemiologicznymi, a jej celem jest ocena gotowości organów państwowych do radzenia sobie z epidemiami chorób zakaźnych, a także wymiana informacji nt. wdrożonych procedur krajowych. W 2022 r. pracowano nad raportami krajowymi z kontroli.

### III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

#### Audyty organizacji międzynarodowych

Od kilku lat NIK jest regularnie wybierana na audytora zewnętrznego organizacji międzynarodowych – prowadzi audyty m.in. Rady Europy i Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). Jest to wyrazem uznania dla funkcjonowania NIK i docenienia profesjonalizmu, doświadczenia i wiedzy jej kontrolerów.

#### Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD)

NIK od 2018 r. pełni funkcję audytora zewnętrznego OECD. W ramach mandatu NIK prowadzi audyt wszystkich aspektów działalności OECD związanych z finansami i zadaniami organizacji, a głównym corocznym celem jest sprawdzenie wiarygodności i wydanie opinii nt. rocznych sprawozdań finansowych OECD, jej funduszu emerytalnego oraz sprawozdań z wykonania budżetu. W ramach audytu wykonania zadań w 2022 r. kontrolerzy NIK zbadali system zarządzania ryzykiem oraz wdrażanie zasad i polityki zapobiegania wykroczeniom etycznym. Audyt OECD potrwa jeszcze rok.

#### Interpol

Od grudnia 2021 r. NIK jest audytorem zewnętrznym Międzynarodowej Organizacji Policji – Interpol<sup>180</sup>. NIK przeprowadzi kontrole sprawozdań finansowych Interpolu za lata 2022–2024 oraz kontrole wykonania zadań, z których pierwsza obejmie zamówienia publiczne Interpolu. W 2022 r. eksperci NIK przeprowadzili audyt śródroczny.

#### Audyty innych organizacji

NIK ma swoich przedstawicieli w Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)<sup>181</sup>, Kolegium Audytorów Zewnętrznych mechanizmu finansowania Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju EPF (na lata 2021–2024; wcześniej UE ATHENA), oraz Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL. Głównym zadaniem osób uczestniczących w pracach ww. zespołów jest przeprowadzanie kontroli corocznych sprawozdań finansowych.

W 2022 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w corocznym spotkaniu przedstawicieli NOK państw-członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) poświęconym omówieniu rocznego sprawozdania z działalności Międzynarodowej Komisji Rewidentów Traktatu Północnoatlantyckiego (IBAN). Ponadto od 2021 r. przedstawiciel NIK pełni funkcję zewnętrznego członka Panelu Doradczego Sztabu Międzynarodowego NATO w sprawie Audytu.

<sup>180</sup> Kadencja audytora zewnętrznego Interpolu trwa trzy lata, a jeśli współpraca układa się dobrze, jest ona często odnawiana na kolejne trzy.

<sup>181</sup> Komisja Audytowa przeprowadza audyt finansowy ESA zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu (ISA) przy wsparciu zewnętrznego biura audytorskiego. Komisja wykonuje także audyty administracji i zarządu ESA.

## 2. Współpraca międzynarodowa

**Infografika nr 35.** NIK na arenie międzynarodowej w 2022 r.



### NIK w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

NIK aktywnie angażuje się w inicjatywy INTOSAI jako członek Zarządu tej organizacji (od 2013 r., aktualnie trwa druga sześcioletnia kadencja) oraz jako 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. Z kolei udział w pracach standaryzacyjnych umożliwia rzeczywisty wpływ na kształt praktyki kontrolnej na świecie oraz promowanie własnych rozwiązań. Dzięki aktywności na arenie międzynarodowej NIK buduje swoją renomę, co skutkuje zlecaniem jej prowadzenia audytów zewnętrznych organizacji międzynarodowych, przeglądów partnerskich i projektów współpracy bliźniaczej.

Prezes NIK przewodniczy podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej (*Subcommittee on Internal Control Standards – ICS*), która zrzesza ok. 30 NOK z całego świata. Aktualnie podkomisja finalizuje prace nad wytycznymi w sprawie współpracy NOK z audytem wewnętrznym jednostek sektora publicznego oraz nad koncepcją wytycznych nt. badania mechanizmów zarządczych w kontroli.

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.

### III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

W jego ramach działają cztery podkomisje: kontroli finansowych i rachunkowości, kontroli zgodności, kontroli wykonania zadań oraz kierowana przez NIK podkomisja do spraw standardów kontroli wewnętrznej. Działalność INTOSAI w obszarze stanowienia standardów wiąże się ze współpracą z Instytutem Audytorów Wewnętrznych (IIA), 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.

Eksperti NIK są także zaangażowani w działania prowadzone przez inne struktury INTOSAI, m.in. grupę roboczą ds. kontroli systemów informatycznych<sup>182</sup>, gdzie we współpracy z NOK Portugalii NIK prowadzi projekt *Active IT Audit Handbook*. Jest to narzędzie wspomagające przeprowadzanie kontroli informatycznych, ułatwiające analizę ryzyka poprzez przegląd kluczowych obszarów i typowych dla kontroli informatycznej ryzyk. Eksperti NIK zaangażowani są także w prace grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiskowych<sup>183</sup>, grupy roboczej ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów finansowych<sup>184</sup>, grupy roboczej ds. walki z korupcją i praniem pieniędzy<sup>185</sup> i grupy roboczej INTOSAI ds. celów rozwoju zrównoważonego i kluczowych wskaźników rozwoju zrównoważonego<sup>186</sup>.

#### 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. Prezes NIK jest Wiceprzewodniczącym Zarządu EUROSAI<sup>187</sup>. Po wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. Prezes NIK – jako Wiceprzewodniczący Zarządu – wystosował skuteczny apel o usunięcie NOK Rosji ze struktur międzynarodowych. Ponadto międzynarodowa społeczność NOK zaprzestała udziału w projektach kierowanych i firmowanych przez agresora, a przedstawiciele NOK Rosji nie byli zapraszani na spotkania.

W Zarządzie EUROSAI NIK zajmuje się m.in. koordynowaniem – we współpracy z NOK Szwecji – realizacji drugiego celu strategicznego Organizacji: Pomoc NOK w wykorzystywaniu nowych możliwości i rozwiązywaniu nowych wyzwań przez wsparcie i zapewnianie rozwoju ich potencjału instytucjonalnego. W ramach tego celu NIK zainicjowała m.in. szkolenia ze słownictwa dotyczącego kontroli i audytu w języku angielskim (*Audit English*). W 2022 r. odbyły się trzy edycje szkoleń. Z uwagi na duże zainteresowanie europejskich kontrolerów ich tematyką planowane są kolejne szkolenia.

Poza Zarządkiem NIK aktywnie angażuje się w prace grup zadaniowych i roboczych EUROSAI. Szczególnie aktywnie działa w ramach grupy roboczej ds. systemów informatycznych<sup>188</sup>, 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 na rzecz katastrof i klęsk żywiołowych<sup>189</sup> i aktywnie współtworzą grupę zada-

<sup>182</sup> *Working Group on IT Audit – WGITA*.

<sup>183</sup> *Working Group on Environmental Auditing (INTOSAI WGEA)*.

<sup>184</sup> *Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform – WGFMR*.

<sup>185</sup> *Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering – WGFACML*.

<sup>186</sup> *Working Group on Sustainable Development Goals and Key Sustainable Development Indicators – WG SDG&KSDI*.

<sup>187</sup> Prezes NIK został wybrany Wiceprzewodniczącym Zarządu EUROSAI w 2017 r., a w kwietniu 2021 r. organizacja zdecydowała o reelekcji Prezesa NIK do pełnienia tej funkcji na kolejny okres – do 2024 r.

<sup>188</sup> *Working Group on Information Technologies – ITWG*, której NIK przewodniczyła w latach 2014–2020.

<sup>189</sup> *Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes – WGAFADC*.

niową EUROSAL ds. kontroli samorządowych<sup>190</sup>, 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 środowiskowych<sup>191</sup>. W maju 2022 r., podczas wirtualnego spotkania, podjęto problematykę zasobów wody i jej jakości w kontekście zmian klimatu. W listopadzie 2022 r. odbyło się zaś doroczne posiedzenie grupy w formule hybrydowej. Głównym tematem posiedzenia była „Ochrona środowiska w ciężkich czasach” (pandemii i wojny). Ponadto w 2022 r. zakończyła się międzynarodowa kontrola pt. Gospodarowanie odpadami z plastiku.

#### 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.

Najwyższe Organy Kontroli UE współpracują w ramach grup roboczych Komitetu Kontaktowego. Do czerwca 2022 r. NIK przewodniczyła m.in. grupie roboczej ds. VAT. Grupa zajmuje się m.in. mechanizmem podzielonej płatności<sup>192</sup> jako narzędziem do zwalczania oszustw związanych z VAT oraz zmianami w systemach prawnych państw członkowskich UE mającymi na celu przeciwdziałanie wyłudzeniom VAT.

Na początku marca 2022 r. wszyscy członkowie Komitetu Kontaktowego, w tym NIK, potępiłi agresję na Ukrainę i zdecydowali wstrzymać się od wszelkiej współpracy z NOK Rosji oraz NOK Białorusi.

W maju 2022 r. Prezes NIK uczestniczył w zebraniu Komitetu Kontaktowego w Luksemburgu, podczas którego prezesi NOK UE i ETO zapoznali się ze wstępnym raportem na temat procedury mechanizmu SIRAM<sup>193</sup>, dotyczącym oceny niezależności NIK. Opracowanym przez IDI raportem NIK została objęta w związku z doświadczaniem przez nią znacznych trudności w prowadzeniu niezależnych kontroli wydatkowania środków publicznych.

Prezes NIK wziął również udział w międzynarodowej konferencji na temat przyszłości Unii Europejskiej, zorganizowanej w maju 2022 r. w Paryżu, podczas francuskiej Prezydencji w Radzie UE. Konferencja zakończyła się podpisaniem oświadczenia, w którym NOK UE potępiły atak zbrojny Rosji na Ukrainę, podkreśliły swoje poparcie dla narodu ukraińskiego, a także zobowiązały się do rozwijania współpracy po pandemii COVID-19.

Ponadto w 2022 r. NIK przekazała szereg informacji w odpowiedzi na ankiety prowadzone przez członków Komitetu Kontaktowego, które dotyczyły takich zagadnień, jak m.in. bezpośrednie wsparcie finansowe państwa w związku z pandemią COVID-19, regulacje i opodatkowanie gier hazardowych, przygotowanie i utrzymanie systemu ochrony ludności, korzystanie przez państwo z usług firm konsultingowych, prowadzenie postępowań przygotowawczych, działania na rzecz rozwiązania problemu wysokich cen energii czy systemowe wsparcie transportu rowerowego. NIK odpowiedziała również na pytania NOK UE dotyczące m.in. metodyki kontroli dochodów podatkowych, prowadzenia kontroli zleczanych przez Parlament, korzystania z wiedzy ekspertów zewnętrznych, stosowania zaawansowanego oprogramowania komputerowego, uprawnień do kontrolowania działalności notariuszy, a także współpracy z interesariuszami zewnętrznymi.

<sup>190</sup> *Task Force on Municipality Audit* – TFMA.

<sup>191</sup> *Working Group on Environmental Auditing* – EUROSAL WGEA.

<sup>192</sup> Mechanizm (ang. *split payment*), w którym kwota podatku VAT wydzielona z należnej sprzedawcy kwoty brutto trafia na wyodrębniony rachunek bankowy (rachunek VAT) o ograniczonej dostępności dla sprzedawcy.

<sup>193</sup> Mechanizm SIRAM działa w ramach Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju (IDI). Jest to czteroetapowy proces, który bada szczegółowo zagrożenia dla niezależności NOK, zapewnia doradztwo i wsparcie dla nich oraz ich szefów, wobec których takie zagrożenia się pojawiają.

### III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

Od członków Komitetu Kontaktowego NIK zebrano informacje na temat rozwiązań obowiązujących w poszczególnych państwach w zakresie mechanizmów nadzoru służb specjalnych, a także kontroli NOK z zakresu nadużyć na rynku finansowym.

#### 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 zwiększające jej efektywność. Realizując zobowiązania wynikające z przepisów prawa wspólnotowego, NIK współpracuje z ETO w związku z kontrolami prowadzonymi przez Trybunał na terenie Polski, m.in. poprzez 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 2022 r. ETO przeprowadził 27 kontroli dotyczących Polski, a w 20. z nich uczestniczyli kontrolerzy NIK.

We wrześniu 2022 r., w ramach wizyty informacyjnej ETO w Polsce, odbyło się w NIK spotkanie Prezesa NIK z Evą Lindström, członkinią ETO odpowiedzialną za przegląd<sup>194</sup> realizowany przez ETO na temat transportu zwierząt. Podczas spotkania omówiono zagadnienia objęte przeglądem, w tym informację o wynikach kontroli NIK z 2017 r. pt. Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich.

NIK aktywnie uczestniczyła 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 ETO<sup>195</sup>. NIK wzięła również udział w prowadzonym przez ETO projekcie, mającym na celu stałe publikowanie na stronie internetowej Komitetu Kontaktowego informacji o kontrolach prowadzonych przez najwyższe organy kontroli UE z zakresu szerokiego wachlarza środków wprowadzonych na szczeblu krajowym i unijnym w odpowiedzi na pandemię COVID-19. W sekcji „Publikacje NOK z 2021 r.” zostało zamieszczone streszczenie kontroli NIK pt. Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii<sup>196</sup>.

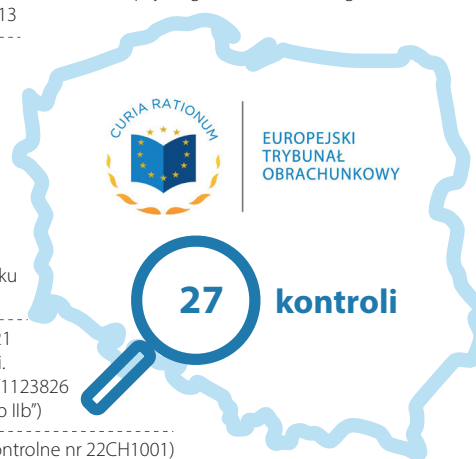
<sup>194</sup> Przeglądy dotyczą różnych kwestii związanych z zarządzaniem i realizowaniem polityki w UE i często przedstawiają w ujęciu przekrojowym opis i analizę kontekstu danego tematu (nie są to kontrole ETO).

<sup>195</sup> Publikacja w j. polskim: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/pl/>.

<sup>196</sup> <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/pl/Pages/Covid-19-SAI-publications-2021.aspx>.

#### Infografika nr 36. Kontrole przeprowadzone przez ETO w Polsce w 2022 r.<sup>197</sup>

- 1 Kontrola wykonania zadań dotycząca regionów górniczych w okresie transformacji (21CH1008) [woj. śląskie]
- 2 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)
- 3 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)
- 4 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2021 (DAS 2021). Kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013
- 5 Kontrola wykonania zadań dotycząca wkładu Komisji Europejskiej we wsparcie państw członkowskich w cyfryzacji szkół
- 6 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2021 (DAS 2021). Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1308/2013
- 7 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021 r. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności Kontrola dotycząca umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2014/1045563 („Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny–Szczecin Dąbie”)
- 8 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2021 Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności. Kontrola dotycząca umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1123826 („Modernizacja linii kolejowej E 30, odcinek Zabrze–Katowice–Kraków, etap IIb”)
- 9 Kontrola dotycząca unijnych celów w zakresie klimatu i energii (zadanie kontrolne nr 22CH1001)
- 10 Kontrola wykonania zadań dotycząca unijnego łańcucha wartości w sektorze baterii
- 11 Kontrola wykonania zadań 21CH2006 dotycząca wsparcia UE na rzecz intermodalnego transportu towarowego
- 12 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2022 (DAS 2022). Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 13 Kontrola wykonania zadań dotycząca zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE (22CH1004)
- 14 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2022 (DAS 2022). Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 15 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022 – zadanie kontrolne nr 22CH4SoA
- 16 Kontrola na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16RFOP002 (Cyfrowa Polska)
- 17 Wizyta informacyjna w ramach przeglądu dotyczącego transportu zwierząt (22CH1006)
- 18 Kontrola na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP004 (Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego)
- 19 Poświadczenie wiarygodności za 2022 r. w zakresie dochodów – kontrola finansowa dotycząca tradycyjnych zasobów własnych
- 20 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2022 (DAS 2022). Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 21 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 (Inteligentny rozwój)
- 22 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M1OP001 (PO Infrastruktura i Środowisko)
- 23 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2022 (DAS 2022). Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 24 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020 – instrumenty finansowe, Program Operacyjny 2014PL16M2OP005 (RPO 5 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020)
- 25 Prace kontrolne na potrzeby wydawanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020 – instrumenty finansowe, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 (PO Inteligentny Rozwój)
- 26 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022 – zadanie kontrolne nr 22CH4SoA
- 27 Kontrola wykonania zadań 22CH2006 dotycząca konkurencyjności zamówień publicznych w Unii Europejskiej



<sup>197</sup> Z uwagi na pandemię COVID-19 pewna liczba kontroli odbyła się w formie wideokonferencji lub zdalnej wymiany dokumentów. Ponadto część kontroli, które ETO rozpoczął w 2021 r., była kontynuowana w 2022 r.

### III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

#### Współpraca dwustronna

W lutym 2022 r. wizytę w NIK złożył Wiceprezes Trybunału Obrachunkowego Federacyjnej Republiki Brazylii. Rozmowy dotyczyły przewodnictwa NOK Brazylii w Zarządzie Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI. W listopadzie 2022 r. NOK Brazylii został przewodniczącym Organizacji na trzy lata.

Na prośbę Ministerstwa Finansów w marcu 2022 r. w siedzibie NIK odbyło się robocze spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Finansów Republiki Czeskiej. Spotkanie miało charakter dyskusji na temat m.in. niezależności kontroli oraz systemów kontroli wewnętrznej podmiotów kontrolowanych.

We wrześniu 2022 r. nowo wybrany Prezes Narodowego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej złożył w NIK wizytę, podczas której omówiono m.in. rozwiązania w zakresie digitalizacji procesu kontroli oraz opracowano umowę dwustronną dotyczącą np. zasad prowadzenia kontroli równoległych i uzgadniania ich tematów, a także wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy kontrolerami obu instytucji.

Delegacja Rady Audytu Indonezji złożyła jesienią wizytę w NIK. Jej celem było omówienie możliwości przeprowadzenia przeglądu partnerskiego NOK Indonezji przez NIK, podpisanie kolejnej umowy o współpracy oraz przedyskutowanie kwestii dot. kontroli systemów informatycznych.

Prezes NIK spotkał się także z posłem Rady Najwyższej (parlamentu) Ukrainy Pavlem Frolovem, odpowiedzialnym za współpracę Ukrainy z Unią Europejską, który przebywał w Warszawie na posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Spotkanie dotyczyło przyszłości i rozwoju niezależnej kontroli państwowej oraz roli niezależnego audytora. Prezes NIK mówił o ogromnym znaczeniu NOK w usprawnianiu funkcjonowania administracji państwowej i zapewnił, że NIK jest gotowa do dalszej współpracy z Izbą Obrachunkową Ukrainy, m.in. w zakresie wymiany doświadczeń i organizowania szkoleń dla audytorów. Strona ukraińska podkreśliła, że chce się wzorować na polskich rozwiązaniach i liczy na ścisłą współpracę z NIK.

#### Współpraca wielostronna

W maju 2022 r. Prezes NIK wziął udział w spotkaniu Prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii, tzn. grupy V4+2 w Rajeckich Teplicach na Słowacji. Spotkanie poświęcone było najnowszym rozwiązaniom stosowanym w zarządzaniu NOK, kontrolom dotyczącym pandemii COVID-19 oraz planowaniu. Delegacja NIK zaprezentowała m.in. tematy kontroli przeprowadzonych w związku z pandemią oraz szczegóły Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024, która zakłada dalszą cyfryzację NIK, poprawę jakości kontroli, oraz ewolucję NIK w instytucję modelową i w prestiżowe miejsce pracy. Prezes NIK przedstawił także informacje na temat procedury mechanizmu SIRAM, którą NIK została objęta w związku z trudnościami w prowadzeniu niezależnych kontroli wydatkowania środków publicznych.

W czerwcu 2022 r. Prezes NIK spotkał się z szefami NOK Jordanii i Szwecji, podczas którego dyskutowano m.in. o niezależności obiektywnej kontroli państwowej. Podejmowano także tematy dotyczące fundamentów niezależności NOK i gwarancji skutecznej kontroli wydatkowania środków publicznych. Szwedzki odpowiednik NIK przeszedł niedawno szereg zmian unowocześniających i usprawniających funkcjonowanie – prezesi wymienili się więc dobrymi praktykami i wnioskami wyciągniętymi z procesów reformatorskich w swoich urzędach. Prezes NIK i Prezes NOK Królestwa Jordanii spotkali się także z Sekretarzem Generalnym parlamentu Królestwa Szwecji Ingvarem Mattsonem. Rozmowy dotyczyły m.in. sposobów na skuteczne wdrażanie zaleceń i wniosków pokontrolnych.

W sierpniu 2022 r. Prezes NIK wziął udział w szczycie NOK grupy G20 (tzw. SAI20)<sup>198</sup> w Indonezji. Grupa SAI20 została utworzona przez Radę Audytu Republiki Indonezji do prowadzenia globalnej dyskusji na temat zwiększenia transparentności i rozliczalności finansów publicznych na świecie. Prezesi NOK i zaproszeni goście przyjęli wypracowane roboczo wspólne zasady postępowania oraz sposób i tematy dalszej współpracy, z których kluczowe to bezpieczeństwo energetyczne i transformacja energetyczna, ochrona środowiska naturalnego oraz digitalizacja w administracji publicznej.

<sup>198</sup> SAI – angielski odpowiednik NOK od *Supreme Audit Institution*.

We wrześniu 2022 r. w Sztokholmie odbyła się V Międzynarodowa Konferencja Młodych EUROSAI „YES” – inicjatywy, której współtwórcą jest NIK, a która polega na angażowaniu młodych audytorów: dzielą się oni pomysłami i poszukują rozwiązań dla wyzwań stojących przed NOK. W 2022 r. tematem przewodnim była „Eksperymentalna kultura pracy”, a przedstawiciele NIK przeprowadzili warsztaty pt. „Przyszłe środowisko pracy”.

### 3. Działalność ekspercka – projekty współpracy bliźniaczej

W 2022 r. NIK uczestniczyła w dwóch projektach współpracy bliźniaczej: w NOK Palestyny i NOK Jordanii. Projekty takie finansowane są ze środków Unii Europejskiej. W 2022 r. odbyły się tzw. konferencje śródroczne podsumowujące dotychczasowe postępy obu projektów. W grudniu 2022 r., podczas zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP konferencji poświęconej projektom współpracy bliźniaczej oraz projektom typu TAIEX realizowanym przez polskie instytucje, NIK zaprezentowała dotychczasowe dokonania projektu i ocenę współpracy z beneficjentami, a także tzw. instytucjami kontraktującymi (dysponującymi środkami finansowymi na realizację ww. projektów).

#### Projekt współpracy bliźniaczej na rzecz NOK Palestyny

W ramach projektu Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Państwowego Biura Audytu i Kontroli Administracyjnej Palestyny<sup>199</sup>, realizowanego od 2021 r., eksperci NIK prowadzą działania wspierające rozwój NOK Palestyny. Projekt podzielony jest na trzy komponenty: (1) kontrola finansowa i kontrola zgodności; (2) kontrola podatków i ceł; (3) wykorzystanie narzędzi gromadzenia i przetwarzania dużych zbiorów danych<sup>200</sup> w kontroli. W 2022 r. w ramach komponentu pierwszego eksperci NIK przeprowadzili serię kompleksowych szkoleń dla wyselekcjonowanej grupy kontrolerów palestyńskich, które obejmowały poszczególne etapy procedury kontrolnej w zakresie objętym podręcznikiem kontroli finansowej – wcześniej opracowanym przez ekspertów NIK. W ramach komponentu drugiego zorganizowana została seria szkoleń i warsztatów nt. stosowania opracowanej przez ekspertów NIK procedury kontroli dla działań palestyńskich organów skarbowych. W komponentie trzecim opracowano wytyczne nt. analizy danych (w tym dużych zbiorów danych) w kontroli, przeprowadzono warsztaty z wykorzystania modeli analitycznych w kontroli oraz przygotowano projekt założeń funkcjonowania zespołu analitycznego w strukturach NOK Palestyny. Ponadto w 2022 r. NIK zorganizowała dwie wizyty studyjne dla palestyńskich kontrolerów, podczas których odwiedzili oni Centrum Szkoleniowe NIK, Centralę NIK oraz Delegaturę NIK w Katowicach. Celem wizyt było zaprezentowanie polskiej praktyki kontrolnej w obszarach kontroli finansowej i kontroli przychodów państwowych, wybranych aspektów funkcjonowania polskiej administracji skarbowej oraz relacji między podmiotami kontrolowanymi a NIK.

#### Projekt współpracy bliźniaczej na rzecz NOK Jordanii

W 2022 r. kontynuowana była realizacja projektu współpracy bliźniaczej Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Jordańskiego Biura Audytu. Projekt obejmuje trzy komponenty, które dotyczą poprawy zdolności Jordańskiego Biura Audytu do: (1) stosowania opartego na ocenie ryzyka podejścia (metody) w odniesieniu do audytów finansowych i zgodności, zgodnie ze standardami INTOSAI i z najlepszymi praktykami; (2) przeprowadzania przeglądów zapewnienia jakości zgodnie ze standardami INTOSAI oraz sporządzania wysokiej jakości raportów z audytów; (3) stosowania podejścia opartego na ryzyku do audytów IT zgodnie z INTOSAI GUID 5100 i stosowania TeamMate i technik audytu wspomaganego komputerowo (CAAT<sup>201</sup>). W pierwszym komponentcie eksperci NIK opracowali finalną postać podręcznika kontroli finansowej i kontroli zgodności,

<sup>199</sup> „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”.

<sup>200</sup> *Big data storage and analysis.*

<sup>201</sup> *Computer Assisted Audit Techniques.*

### III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

w oparciu o ocenę ryzyka, a także szkolili pracowników NOK Jordanii w jego wdrażaniu. W komponencie drugim zakończono prace nad podręcznikiem zapewnienia jakości kontroli, zaś w komponencie trzecim zakończono prace nad podręcznikiem dla kontroli informatycznych, zgodnym z aktualnymi standardami INTOSAI. W ramach projektu w czerwcu i lipcu 2022 r. miały miejsce w Warszawie wizyty studyjne audytorów z NOK Jordanii, których głównym celem było zapoznanie ekspertów jordańskich z organizacją, najlepszymi praktykami i rozwiązaniami funkcjonującymi w NIK. W ramach jednej z wizyt studyjnych (w lipcu 2022 r.) audytorzy NOK Jordanii odwiedzili również Delegaturę NIK w Olsztynie.

W Delegaturze NIK we Wrocławiu odbyły się warsztaty z udziałem przedstawicieli Biura Audytu Jordanii – NIK gościła przedstawicieli Naczelnego Organu Kontroli Jordanii, pod przewodnictwem wiceprezesa Ibrahima Farhan Farhoud Almajali. Wizyta studyjna w ramach Komponentu Pierwszego projektu „Wzmacnianie potencjału Biura Audytu Jordanii” realizowana była m.in. w Delegaturze NIK we Wrocławiu. Jednym z tematów, który istotnie zainteresował przedstawicieli Biura Audytu w Jordanii, był audyt Projektów Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły.

## ROZDZIAŁ IV

# BUDŻET

## NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022



Dane ogólne



Dochody



Wydatki



Omówienie ważniejszych grup wydatków



Zamówienia publiczne udzielane przez NIK



Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

### 1. Dane ogólne

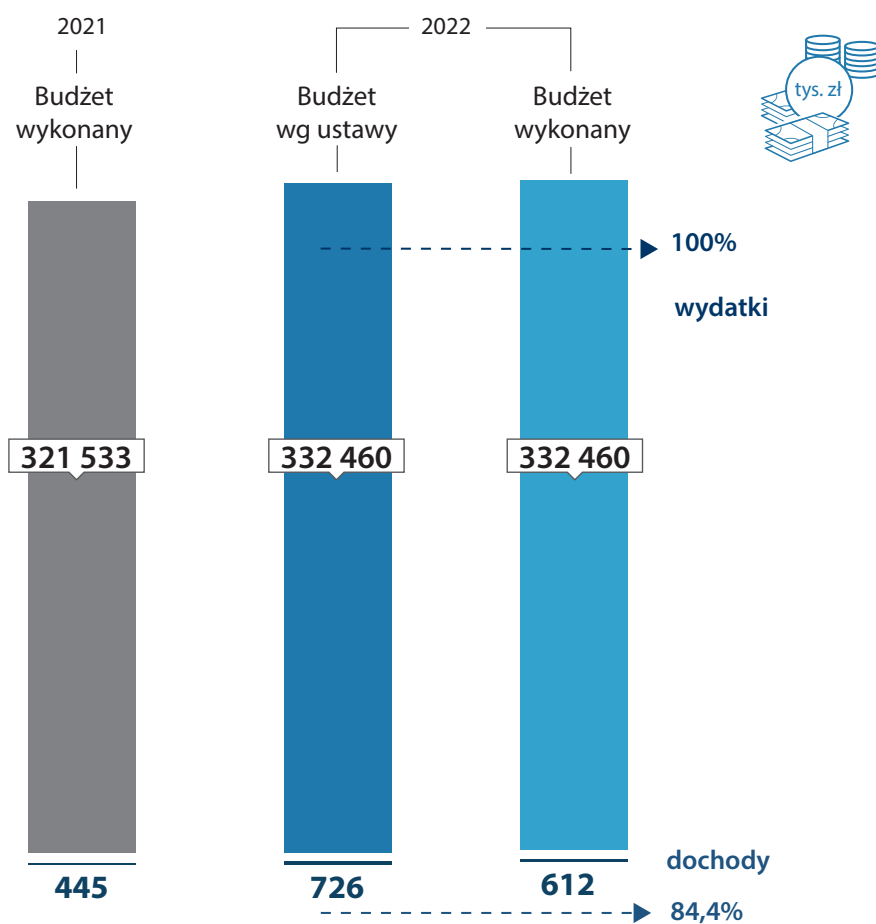
W 2022 r. NIK realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

W ustawie budżetowej na rok 2022 w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zaplanowano wydatki w kwocie 332 460 tys. zł, z tego:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych 376 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych 312 197 tys. zł,
- wydatki majątkowe 19 887 tys. zł.

W porównaniu z rokiem poprzednim poziom planowanych wydatków był wyższy nominalnie o 10 802 tys. zł, tj. 3,4%, a realnie był wyższy o 0,5% od budżetu 2021 r. Dochody zostały natomiast ustalone na poziomie 726 tys. zł. W 2022 r. wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 332 460 tys. zł, tj. w 100%, a dochody budżetowe w kwocie 612 tys. zł tj. w 84,4% przyjętego planu.

**Infografika nr 37.** Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2022 r.

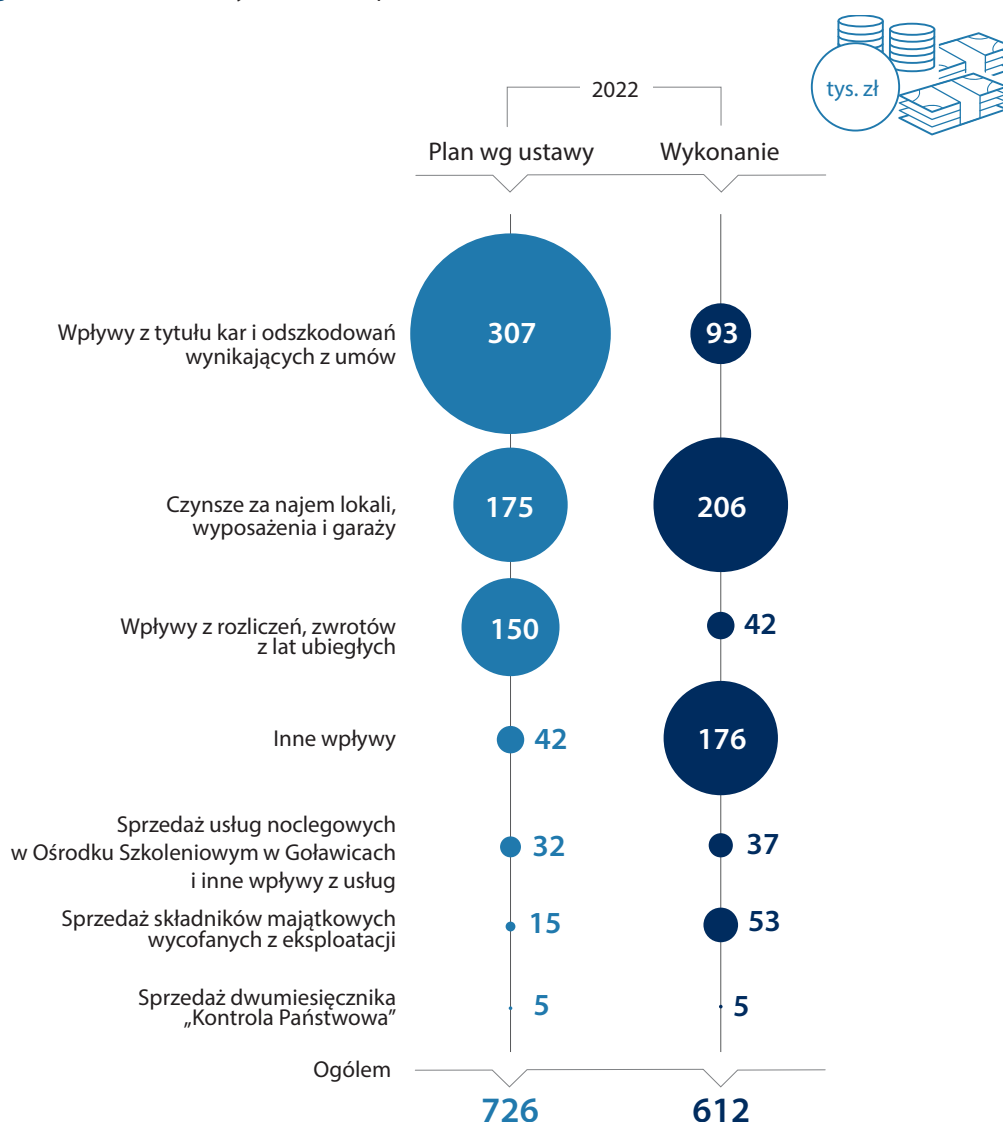


## 2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2022 r. dochody w wysokości 726 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 612 tys. zł, co stanowi 84,4% 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 175 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 206 tys. zł. Kwota ta obejmuje m.in. opłaty za czynsz z najmu mieszkań służbowych i opłaty za udostępnienie samochodów służbowych, wpływy z tytułu najmu powierzchni użytkowej w budynku NIK pod bankomat i RUCH S.A. oraz od firmy prowadzącej działalność gastronomiczną. Zrealizowane z tego tytułu dochody były wyższe od planowanych w związku ze wzrostem opłat za usługę najmu lokalu użytkowego w siedzibie NIK na działalność gastronomiczną<sup>202</sup>.

**Infografika nr 38.** Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2022 r.



<sup>202</sup> W czerwcu 2022 r., w wyniku przeprowadzonego konkursu, została zawarta nowa umowa najmu, na podstawie której wzrosły w stosunku do dotychczas obowiązujących opłaty z tytułu usług najmu.

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

W pozycji § 0970 *Wpływy z różnych dochodów*, dochody planowane w wysokości 42 tys. zł zrealizowano w kwocie 176 tys. zł, na którą złożyły się m.in. wynagrodzenie płatnika z tytułu terminowego wpłacania podatków w wysokości 0,3% kwoty podatku, wpłaty pracowników z tytułu przekroczenia limitu rozmów telefonicznych, wadium wraz z odsetkami zatrzymane oferentowi w toku prowadzonego postępowania przetargowego (32 tys. zł).

W § 0950 *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów*, dochody planowane w wysokości 307 tys. zł zrealizowano w kwocie 93 tys. zł. Pozycja ta jest wartością o charakterze wysoce zmiennym. Obejmuje ona m.in. wpływy z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie umów cywilnoprawnych (29 tys. zł) oraz wpływy z tytułu odszkodowań od ubezpieczycieli (64 tys. zł).

W § 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych* (zbędnych i zużytych), dochody planowane w wysokości 15 tys. zł zrealizowano w kwocie 53 tys. zł.

W § 0940 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*, dochody planowane w wysokości 150 tys. zł zrealizowano w kwocie 42 tys. zł. W paragrafie tym były klasyfikowane wpływy z rozliczeń z dostawcami oraz ZUS (nadpłacone składki na ubezpieczenia społeczne – na podstawie informacji otrzymanych z ZUS o przekroczeniu przez wskazane osoby kwoty trzydziestokrotności<sup>203</sup> przeciętnego wynagrodzenia, która stanowi kwotę ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe).

W § 0830 *Wpływy z usług*, dochody z tytułu sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach, prognozowane w wysokości 32 tys. zł, NIK zrealizowała w kwocie 37 tys. zł.

Dochody należne budżetowi państwa były pobierane terminowo i przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 roku w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa<sup>204</sup>.

### 3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK został określony w wysokości 332 460 tys. zł i zrealizowany w kwocie 332 460 tys. zł, co stanowi 100% planu.

**Tabela nr 1.** Wydatki planowane i zrealizowane w 2022 r.

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2021 (w tys. zł)	2022			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	392	358	436	436	100,0
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych		18	2	2	100,0
4000 <sup>205</sup>	Grupa wydatków bieżących jednostki		28 425	29 328		
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	203 223	211 447	211 034	211 034	100,0

<sup>203</sup> Kwota ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2022 wyniosła 177 660 zł, a przyjęta do jej ustalenia kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia to 5922 zł – Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2022 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (M.P. z 2021 r. poz. 1056).

<sup>204</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

<sup>205</sup> W § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w poszczególnych paragrafach z planu tego paragrafu tj. 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400.

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2021 (w tys. zł)	2022			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	13 562	14 367	13 594	13 594	100,0
4050	Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	116				
4060	Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń	27				
4070	Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy	7	10	10	10	100,0
4090	Honoraria	0	1			
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	33 512	35 213	33 802	33 802	100,0
4120	Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy	3 681	4 030	3 931	3 931	100,0
4140	Wpłaty na PFRON	1 090		1 186	1 186	100,0
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	588	1 214	701	701	100,0
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	10 105			7 397	
4220	Zakup środków żywności	250			373	
4260	Zakup energii	3 220			3 267	
4270	Zakup usług remontowych	1 752	3 329	2 923	2 923	100,0
4280	Zakup usług zdrowotnych	42			73	
4300	Zakup usług pozostałych	15 704			14 753	
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	80			503	
4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1 593			1 588	
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	37			25	
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	360			1 187	
4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	156			162	

#### IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2021 (w tys. zł)	2022			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
4410	Podróże służbowe krajowe	4 680	5 000	4 800	4 800	100,0
4420	Podróże służbowe zagraniczne	176	765	541	541	100,0
4430	Różne opłaty i składki	567	526	544	544	100,0
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	2 707	3 172	2 904	2 904	100,0
4480	Podatek od nieruchomości	323	405	319	319	100,0
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	2	3	2	2	100,0
4510	Opłaty na rzecz budżetu państwa	2	3	3	3	100,0
4520	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	42	137	50	50	100,0
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	13	19	21	21	100,0
4580	Pozostałe odsetki	3		1	1	100,0
4600	Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych			6	6	100,0
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	22	5	6	6	100,0
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	824	1 326	1 692	1 692	100,0
4710	Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający	1 672	2 800	3 050	3 050	100,0
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	2 334	2 494	2 611	2 611	100,0
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	17 865	17 288	18 906	18 906	100,0
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	804	105	57	57	100,0
<b>Ogółem</b>		<b>321 533</b>	<b>332 460</b>	<b>332 460</b>	<b>332 460</b>	<b>100,0</b>

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki 2022 r. były wyższe o 10 927 tys. zł, tj. o 3,4%. W stosunku do ustawy budżetowej na 2022 r. wzrost planu wydatków odnotowano w następujących paragrafach:

- § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wzrost o kwotę 1618 tys. zł, tj. o 9,4%, niezbędną do sfinansowania w 2022 r., m.in. wydatków związanych z koniecznością odtworzenia floty transportowej czy realizacji nowych zadań z zakresu zakupu sprzętu komputerowego i wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności licencji serwerowych, licencji Cisco AnyConnect, licencji zwiększającej dzienny limit gromadzonych logów oraz licencji zwiększającej dzienny limit gromadzonych pakietów;
- § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* wzrost o kwotę 903 tys. zł, tj. o 3,2%, na sfinansowanie kosztów zakupu paliwa, oleju opałowego i paliwa pelletowego, wzrostu cen rynkowych m.in. usług i energii spowodowany spadkiem mocy przerobowych rafinerii działających w Europie, wzrostem cen ropy naftowej oraz kursu dolara amerykańskiego (w relacji do PLN), a także znacznym ograniczeniem eksportu paliw przez Chiny w 2022 r. Inwazja Rosji na Ukrainę i sankcje nałożone na agresora przez państwa europejskie wpłynęły na notowania surowców i spowodowały perturbacje na rynku.

Po częściowej stagnacji, przypadającej na okres pandemii, na wzrost wydatków w ww. grupie składają się również koszty związane ze sfinansowaniem wynagrodzenia podmiotów gospodarczych z tytułu powołania biegłych i specjalistów do kontroli prowadzonych przez NIK.

- § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej* o kwotę 366 tys. zł, tj. o 27,6% na sfinansowanie dodatkowych potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez jednostki oraz systemowych działań rozwojowych dla pracowników, zgodnie z przyjętą *Strategią NIK na lata 2021–2024*;
- § 4710 *Wpłaty na PPK* finansowane przez podmiot zatrudniający o kwotę 250 tys. zł (tj. o 8,9%) niezbędną do sfinansowania wpłaty obowiązkowej, jak i fakultatywnej w wysokości 2,5% wynagrodzenia pracownika;
- § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* o kwotę 117 tys. zł tj., o 4,7%, na pokrycie kosztów realizacji zadań oraz sfinansowanie nowych zadań, których potrzeba realizacji pojawiła się w trakcie roku budżetowego.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w sferze budżetowej, w ramach wygospodarowanych w trakcie roku wolnych środków, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych. Zmiany planu realizowane były na podstawie decyzji Prezesa NIK<sup>206</sup>. Wolne środki przenoszone były z paragrafów, w których wystąpiły oszczędności do paragrafów, w których zidentyfikowano nie tylko dodatkowe potrzeby, ale z uwagi na niestabilną sytuację rynkową nastąpił wzrost kosztów realizacji już rozpoczętych zadań. W relacji do planu wg ustawy budżetowej, środki przenoszono przede wszystkim w ramach paragrafów wydatków bieżących i majątkowych. Oszczędności w pozycjach: składki na ubezpieczenia społeczne, wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług remontowych, podróże służbowe krajowe i zagraniczne czy odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych przeznaczone zostały w głównej mierze na zwiększenie planu wydatków majątkowych i bieżących jednostki, m.in. szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej, wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający oraz wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

<sup>206</sup> Decyzje podjęte na podstawie art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

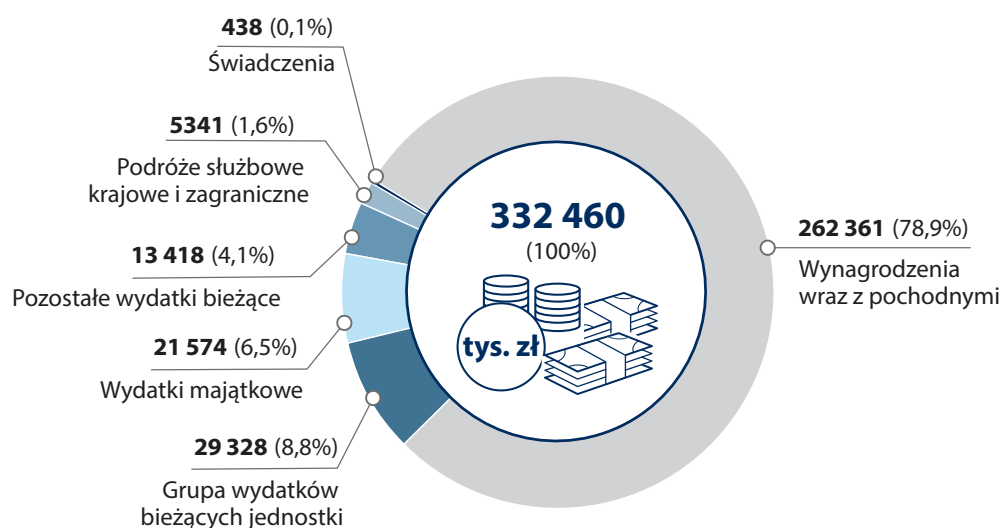
## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

**Tabela nr 2.** Wydatki NIK zrealizowane w latach 2021–2022

Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie 2021		Plan wg ustawy 2022 (w tys. zł)	Plan po zmianach 2022 (w tys. zł)	Wykonanie w 2022		
		(w tys. zł)	wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)	Wskaźnik (w %) (7:3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	392	0,1	376	438	438	0,1	111,7
2.	Wydatki bieżące	300 138	93,3	312 197	310 448	310 448	93,4	103,4
2.1.	Wynagrodzenia osobowe	203 366	63,2	211 447	211 034	211 034	63,5	103,8
2.2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	13 569	4,2	14 367	13 594	13 594	4,1	100,2
2.3.	Pochodne od wynagrodzeń	37 193	11,6	39 243	37 733	37 733	11,3	101,5
<b>Razem: poz. 2.1–2.3</b>		<b>254 128</b>	<b>79,0</b>	<b>265 057</b>	<b>262 361</b>	<b>262 361</b>	<b>78,9</b>	<b>103,2</b>
2.4.	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	4 856	1,5	5 765	5 341	5 341	1,6	110,0
2.5.	Grupa wydatków bieżących jednostki	31 547	9,8	28 425	29 328	29 328	8,8	93,0
2.6.	Pozostałe wydatki bieżące	9 607	3,0	12 950	13 418	13 418	4,1	139,7
3.	Wydatki majątkowe	21 003	6,6	19 887	21 574	21 574	6,5	102,7
<b>Ogółem</b>		<b>321 533</b>	<b>100,0</b>	<b>332 460</b>	<b>332 460</b>	<b>332 460</b>	<b>100,0</b>	<b>103,4</b>

W strukturze wydatków w 2022 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń, stanowiąc 78,9% zrealizowanych wydatków.

**Infografika nr 39.** Struktura wydatków budżetowych NIK w 2022 r.



## 4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

### Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. 2022 poz. 270) w kwocie 211 447 tys. zł. Na podstawie decyzji Prezesa NIK, kwota 1186 tys. zł została przesunięta z wynagrodzeń osobowych pracowników na § 4140 *Wpłaty na PFRON*, co spowodowane jest zaleconą przez Ministerstwo Finansów metodologią planistyczną.

W 2022 r. zostały zrealizowane wydatki w wysokości 211 034 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków stanowi 100% planu po zmianach.

W łącznej kwocie 211 034 tys. zł wydatkowanej w 2022 r. na wynagrodzenia osobowe pracowników, 84,8% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy. Pozostałe składniki wynagrodzeń to nagrody jubileuszowe (1,9%), odprawy emerytalne (1,6%), nagrody uznaniowe wypłacone w 2022 r. (11,7%).

Średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2022 r. 9925 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 671 zł (7,3%).

Odnosząc się do kwestii kształtowania wynagrodzeń pracowników NIK, należy zauważyć, że od 30 lat mamy do czynienia ze stałym realnym spadkiem wynagradzania pracowników NIK, co w konsekwencji prowadzi do postępującej pauperyzacji autorytetu pracowników NIK. Zarządzenie Marszałka Sejmu określające wynagrodzenie w Najwyższej Izbie Kontroli przyjęte w 1995 r. zakładało, że doradca merytoryczny mógł zarabiać maksymalnie 5,5 ówczesnej średniej krajowej. Obecnie wynagrodzenie na tym stanowisku to poniżej 2,5 średniej krajowej. Inspektor kontroli państwowej mógł zarabiać maksymalnie 3,9 średniej krajowej, a obecnie zarabia maksymalnie 1,4.

**Tabela nr 3.** Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2022 r.<sup>207</sup>

Lp.	Grupa	Liczba osób zatrudnionych (stan na 31.12.2022)	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na pełne etaty w zł)	Wynagrodzenie z umów o pracę (miesięczne, przeliczone na jeden etat w zł)
1	2	3	4	5=kol.4/kol.3/12
1.	Dyrektorzy, wicedyrektorzy, pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych, inspektor ochrony danych osobowych	100	17 272 188	14 393
2.	Radcy, doradcy, audytorzy, kierownicy	413	61 495 936	12 408
3.	Główni specjaliści, specjaliści, inspektorzy, referenci	963	101 130 154	8 751
4.	Asystenci, sekretarze, intendenci, magazynierzy, pracownicy służby zdrowia i pozostałe stanowiska obsługi	116	10 491 124	7 537

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu NIK, pracownikom wypłacono także świadczenia finansowane ze środków ZUS w wysokości 4088 tys. zł, z tytułu nieobecności w pracy usprawiedliwionej zwolnieniami lekarskimi oraz zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich.

<sup>207</sup> Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi. Dla potrzeb wycień przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2022 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 2022 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

**Tabela nr 4.** Nagrody wypłacone pracownikom NIK w 2022 r.<sup>208</sup>

Lp.	Grupa	Zatrudnienie wg stanu na dzień 31.12.2022	Kwota wypłaconych nagród w zł	Średnia nagroda (w zł na jedną osobę na miesiąc)	Jednorazowy dodatek motywacyjny w zł	Jednorazowy dodatek motywacyjny na jedną osobę w zł
1	2	3	4	5=kol.4/kol.3/12	6	7=kol.6/kol.3
1.	Dyrektorzy, wicedyrektorzy, pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych, inspektor ochrony danych osobowych	100	4 311 318	3 593	1 143 247	11 432
2.	Radcy, doradcy, audytorzy, kierownicy	413	7 971 193	1 608	2 499 789	6 053
3.	Główni specjaliści, specjaliści, inspektorzy, referenci	963	11 603 276	1 004	3 964 293	4 117
4.	Asystenci, sekretarze, intendenci, magazynierzy, pracownicy służby zdrowia i pozostałe stanowiska obsługi	116	723 959	520	373 611	3 221

### Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej<sup>209</sup>, pracownikom wypłacono kwotę 13 594 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 w 2022 r. stanowiły 10,2% wydatków budżetowych wykonanych w 2022 r. i były niższe od wydatków określonych w ustawie budżetowej o 1411 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane

<sup>208</sup> Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2022 r. (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska). Kwalifikacji pracowników i nagród do poszczególnych kategorii stanowisk dokonano według stanowiska zajmowanego na dzień 31 grudnia 2022 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

<sup>209</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.1872.

w wysokości 15,6% podstawy wymiaru. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>210</sup> 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 w 2022 r. stanowiły zaś 1,2% wydatków budżetowych wykonanych w 2022 r. i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 99 tys. zł. Wskaźnik opłacania składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,8%, 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.

### 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 5765 tys. zł zostały wykonane w kwocie 5341 tys. zł i stanowiły 1,6% ogólnego budżetu NIK.

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 485 tys. zł, tj. o 10%. Był to rok, w którym wydatki były realizowane zgodnie z potrzebami, bez ograniczeń wynikających z wprowadzonego w latach poprzednich stanu epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydatki na podróże służbowe krajowe w kwocie 4800 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 200 tys. zł (4%). Przy planowaniu wydatków na 2022 r. wzięto pod uwagę wyniki analizy poziomu wydatków realizowanych w 2021 r., przy uwzględnieniu aktualnie obowiązujących należności przysługujących pracownikom. 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 541 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 224 tys. zł. Kontrola kosztów podróży zagranicznych odbywa się ze szczególną uwagą w stosunku do zasadności i liczebności poszczególnych delegacji zagranicznych.

### Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2022 r. 8,8% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w 2022 r. w wysokości 29 328 tys. zł, były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 903 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków 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 zobligowane i dyscyplinowane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania. W ramach wygoształdowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych, m.in. na sfinansowanie zwiększonych wydatków na skutek wzrostu kosztów zakupu paliwa, oleju opałowego i paliwa pelletowego oraz wzrostu cen rynkowych m.in. usług i energii.

<sup>210</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 423.

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

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 (tj. §§ 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400).

Największy udział w Grupie wydatków bieżących jednostki w 2022 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych (50,3%), m.in. usług informatycznych; usług komunalnych, pralniczych, dezynfekcji i sprzątnia; opłaty radiofoniczne, monitoring, konwój, koszty i prowizje bankowe. Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (25,2%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (11,1%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,4%), zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (4%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,1% do 1,7%.

### Pozostałe wydatki bieżące

Grupa pozostałych wydatków bieżących w 2022 r. obejmowała 15 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, kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, szkolenia pracowników oraz wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 12 950 tys. zł zostały wykonane w kwocie 13 418 tys. zł i stanowiły 4,1% budżetu NIK.

Nakłady na usługi remontowe stanowiły w 2022 r. 21,8% pozostałych wydatków bieżących. Plan finansowy wg ustawy budżetowej na rok 2022 ustalony w wysokości 3329 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zmniejszony o 406 tys. zł. Zmniejszenie wynikało m.in. z przeniesienia planowanego w 2022 r. remontu zasilania awaryjnego do podtrzymania napięcia dla urządzeń eksploatowanych w strefie ochronnej II, do realizacji w 2023 r. ze względu na wydłużenie terminów dostaw komponentów elektronicznych.

**Tabela nr 5.** Struktura zrealizowanych wydatków na prace remontowo-budowlane oraz naprawy i konserwacje w 2022 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
<b>I.</b>	<b>Prace remontowo-budowlane</b>	<b>1 574</b>	<b>53,8</b>
1.	Wykonanie zabezpieczeń przed wlewaniem się wody do środka budynku Delegatury NIK w Białymstoku	1 108	37,9
2.	Drobne roboty remontowe, bieżące konserwacje i usuwanie awarii w NIK w Warszawie, OS Goławice i delegaturach	301	10,3
3.	Remont ogrodzenia Delegatury NIK w Bydgoszczy	129	4,4
4.	Partycypacja w kosztach prac remontowo-konserwatorskich prowadzonych w budynkach delegatur przez Zarządcę	36	1,2
<b>II.</b>	<b>Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu</b>	<b>1 349</b>	<b>46,2</b>
	<b>Ogółem</b>	<b>2 923</b>	<b>100,0</b>

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w 2022 r. przeznaczone zostały środki w wysokości 1574 tys. zł.

Wszelkie nakłady poniesione na prace remontowe miały na celu poprawę infrastruktury technicznej budynków, warunków pracy oraz utrzymanie w należytym stanie majątku Skarbu Państwa.

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

W grupie pozostałe wydatki bieżące w § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej*, plan finansowy określony w wysokości 1326 tys. zł w trakcie roku budżetowego został zwiększony o 366 tys. zł. na sfinansowanie dodatkowych potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez jednostki dotyczących w szczególności przygotowania kontroli, prowadzenia czynności dowodowych, sporządzania dokumentów pokontrolnych, efektywnego pozyskiwania i analizy danych, badania strategii, programów i polityk publicznych, oraz systemowych działań rozwojowych wynikających z przyjętej przez NIK *Strategii na lata 2021–2024*.

Plan finansowy, według ustawy budżetowej na rok 2022 w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* określony w wysokości 1214 tys. zł, został zmniejszony w trakcie roku budżetowego o 513 tys. zł. Przeniesienie środków wynikało z powierzenia zadań obejmujących sporządzenie opinii podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, a nie jak pierwotnie planowano osobom fizycznym. Zlecenie, zamawianie opinii, bądź korzystanie z usług zewnętrznych następowało jedynie w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, i było poprzedzone gruntowną analizą merytoryczną i ekonomiczną.

Poniesiono również mniejsze wydatki na wynagrodzenia za udział w posiedzeniach kolegiów (Kolegium NIK w 2022 r. pracowało w okrojonym, w stosunku do lat poprzednich, składzie dziewięciu członków).

### Wydatki majątkowe

W 2022 r. zrealizowane zostały wydatki majątkowe w wysokości 21 574 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków stanowi 100% planu po zmianach.

**Tabela nr 6.** Struktura wydatków majątkowych w 2022 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
<b>I.</b>	<b>Zakup gotowych składników majątkowych, z tego:</b>	<b>18 906</b>	<b>87,6</b>
1.	Sprzęt komputerowy	8 630	40,0
2.	Urządzenia techniczne	686	3,2
3.	Transport	2 820	13,1
4.	Wyposażenie	1 777	8,2
5.	Wartości niematerialne i prawne	4 993	23,1
<b>II.</b>	<b>Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, z tego:</b>	<b>2 668</b>	<b>12,4</b>
1.	Prace modernizacyjne w budynkach NIK w Warszawie i delegaturach	2 089	9,7
2.	Modernizacja systemu CCTV IP, systemu DSO, układów zasilania, wykonanie zabezpieczeń biernych stref p.poż. oraz rozbudowa sieci komputerowej LAN	579	2,7
<b>Ogółem</b>		<b>21 574</b>	<b>100,0</b>

Na zakup gotowych składników majątkowych przeznaczona została kwota 18 906 tys. zł, tj. 87,6% ogółu planowanych wydatków majątkowych. W szczególności zakupiono sprzęt komputerowy w zamian wycofywanego z użytkowania, opłacono przedłużenie abonamentowe dla wykorzystywanych licencji i programów. Natomiast nakłady na niezbędną modernizację i adaptację obiektów NIK wyniosły 2668 tys. zł (12,4%), m.in. zmodernizowano systemy monitoringu dozоровego, wykonano zabezpieczenia stref biernych ppoż. oraz rozbudowano sieci komputerowe LAN.

## 5. Zamówienia publiczne udzielane przez NIK

W 2022 r. NIK udzielała zamówień powyżej kwoty 130 000 zł zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>211</sup>.

W 2022 r. przeprowadzono:

- 42 postępowania o udzielenie zamówienia zakończone udzieleniem 77 zamówień na łączną wartość 37 917 359,30 zł brutto, w tym:
  - 25 zamówień na dostawy o łącznej wartości 17 223 881,53 zł brutto,
  - 46 zamówień na usługi o łącznej wartości 17 345 627 zł brutto,
  - 6 zamówień na roboty budowlane o łącznej wartości 3 347 850,77 zł brutto;
- 1 postępowanie w celu zawarcia umowy ramowej zakończone zawarciem 10 umów ramowych na łączną wartość 5 000 000 zł brutto.

**Tabela nr 7.** Zamówienia udzielone przez NIK w 2022 r. (największe pod względem wartości zawartych umów)

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy/umów w zakresie zamówienia podstawowego
1.	Kompleksowa usługa sprzątnia powierzchni (okres realizacji umów – 24 miesiące)	Usługa	Przetarg nieograniczony	5 967 993,38
2.	Świadczenie usług telefonii komórkowej, transmisji danych, telefonii stacjonarnej oraz serwisu tych usług wraz z dostawą sprzętu (okres realizacji umowy – 36 miesięcy)	Usługa	Przetarg nieograniczony	5 191 203,93
3.	Świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z obszaru IT w ramach umowy ramowej (okres obowiązywania umów – 36 miesięcy)	Usługa	Przetarg nieograniczony	do 5 000 000,00
4.	Dostawa macierzy	Dostawa	Przetarg nieograniczony	3 180 381,48
5.	Dostawa samochodów osobowych (2 postępowania)	Dostawa	Przetarg nieograniczony	2 836 850,00
6.	Świadczenie usługi ochrony fizycznej osób i mienia (okres realizacji umów – 24 miesiące)	Usługa	Tryb podstawowy	2 268 747,23
7.	Dostawa komputerów przenośnych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	2 237 965,32
8.	Dostawa serwerów	Dostawa	Przetarg nieograniczony	2 013 366,83
9.	Dostawy materiałów biurowych i komputerowych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 416 371,05
10.	Wykonanie zabezpieczenia przed wlewaniem się wody do środka budynku w Delegaturze NIK w Białymstoku	Robota budowlana	Tryb podstawowy	1 108 525,20

<sup>211</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

W 2022 r. NIK przeprowadziła postępowania zakończone udzieleniem zamówień lub zawarciem umów ramowych w następujących trybach:

- 1) zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne – przetarg nieograniczony (44 zamówienia, w tym 10 umów ramowych), co stanowi 51% wszystkich udzielonych zamówień;
- 2) zamówienia o wartości mniejszej niż progi unijne – tryb podstawowy (43 zamówienia, w tym 14 zamówień z uwzględnieniem przepisów właściwych dla usług społecznych), co stanowi 49% wszystkich zamówień.

Jak wynika z powyższego, 100% zamówień publicznych NIK udzieliła w konkurencyjnych trybach ustawowych. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień, prezentują tabele 8 i 9.

**Tabela nr 8.** Udzielone w 2022 r. zamówienia, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 140 000 euro dla dostaw i usług (750 000 euro dla usług społecznych) oraz 5 382 000 euro dla robót budowlanych<sup>212</sup>

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	9	2 849 746,09	28	5 243 782,29	6	3 347 850,77

**Tabela nr 9.** Udzielone w 2022 r. zamówienia, w tym zawarte umowy ramowe, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 140 000 euro dla dostaw i usług<sup>10</sup>

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	16	14 374 135,44	28	17 101 844,71

## 6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

W 2022 r. NIK realizowała w Funkcji 1 „Zarządzanie państwem” zadanie 1.7: Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK, obejmujące 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 dotyczą działalności kontrolnej NIK. Trzecie podzadanie związane jest ze współpracą międzynarodową i wzmocnieniem systemu kontroli w państwie.

<sup>212</sup> Progi unijne oraz średni kurs złotego w stosunku do euro (4,4536 zł) zostały określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych oraz konkursów (M.P. Dz. U. z 2021 r. poz. 1177).

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

W 2022 r. na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 332 460 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.

**Tabela nr 10.** Wydatki NIK na realizację zadania i podzadań w 2022 r.

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2022 r. wg ustawy budżetowej (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>1.7.</b>	<b>Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK</b>	<b>332 460</b>	<b>332 460</b>	<b>332 460</b>	<b>100</b>
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	322 166	324 987	325 439	97,9
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	2 516	1 656	1 419	0,4
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	7 778	5 817	5 602	1,7

W 2022 r. proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na zmiany planu wydatków miały wpływ: zmiana liczby kontrolowanych jednostek oraz pracochłonność w ramach poszczególnych kontroli, których liczba na etapie planowania nie była możliwa do określenia. Niektóre zaplanowane kontrole w 2022 r. są kontynuowane w 2023 r.

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 2022 r.

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2022	Wykonanie w 2022
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych	Procent wydatków publicznych poddanych badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa	≥15%	21%
			Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych	>60%	83,4%

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/pod zadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2022	Wykonanie w 2022
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 wniosków przyjętych do realizacji do liczby wystąpień pokontrolnych	≥1,5	2,2
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli (wykonania budżetu państwa, planowanych, doraźnych) <sup>213</sup>	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 kontrolowanej działalności (kontrole wykonania budżetu państwa, planowe, doraźne) <sup>214</sup>	≥1 800	1 896
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	Osiągnięcie należytego poziomu jakości rezultatów czynności kontrolnych poprzez erytoryczne wspomaganie procesów kontrolnych w aspekcie prawnym i metodycznym (opinie, recenzje)	Suma liczby wydanych opinii i recenzji do projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli oraz liczby uchwał Kolegium NIK i komisji rozstrzygających	≥1 300	1 982

<sup>213</sup> Od 2022 r. trzy działania w podzadaniu 1.7.1. zostały zagregowane do jednego działania 1.7.1.1. Przeprowadzanie kontroli (wykonania budżetu państwa, planowych, doraźnych).

<sup>214</sup> Od 2022 r. trzy działania w podzadaniu 1.7.1. zostały zagregowane do jednego działania 1.7.1.1. Przeprowadzanie kontroli (wykonania budżetu państwa, planowych, doraźnych). Miernik – Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności (kontrole wykonania budżetu państwa, planowe, doraźne).

#### IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/pod zadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2022	Wykonanie w 2022
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%	100%
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)	≥160	177
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	Dokonanie analizy i syntezy rezultatów kontroli wykonania budżetu państwa oraz dokonanie oceny wykonania założeń polityki pieniężnej państwa	Terminowość przygotowania Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	w terminie	w terminie
1.7.2.2.	Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli	Dokonanie i przedstawienie w dokumencie analitycznym syntezy wyników przeprowadzonych kontroli zawartych w planie pracy NIK, a także syntez w obszarach istotnych dla funkcjonowania Państwa	Liczba informacji o wynikach kontroli	≥175	179
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	>12 000	14 305

## IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2022

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/ podzadania /działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2022	Wykonanie w 2022
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	192
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	≥60%	53%
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	164
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	>45	59



# ZAŁĄCZNIKI



Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. (P/22/001), przeprowadzonych w roku 2022 u dysponentów części budżetu państwa



Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zakończonych informacją o ich wynikach, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2023 r.



Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w 2022 r. i informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2023 r.

## Załącznik nr 1

## Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. (P/22/001), przeprowadzonych w roku 2022 u dysponentów części budżetu państwa

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu
3.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
4.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 04 – Sąd Najwyższy
5.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
7.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
8.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
9.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka
10.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
11.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych
12.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnymi i Kartograficznym
13.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji
14.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 20 – Gospodarka
15.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 21 – Gospodarka morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonania planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
16.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
17.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej
18.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
19.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 30 – Oświata i wychowanie oraz części 67 – Polska Akademia Nauk
20.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego
21.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa, rozdział 75217 – Służba Wywiadu Wojskowego – TAJNA

Lp.	Tytuł
22.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa, rozdział 75218 – Służba Kontrwywiadu Wojskowego – TAJNA
23.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego
24.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo
25.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 34 – Rozwój regionalny
26.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 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
27.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat
28.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
29.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne
30.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne
31.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego
32.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 47 – Energia
33.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalini i 55 – Aktywa państwowe
34.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
35.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa
36.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
37.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
38.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne – TAJNA
39.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – TAJNA
40.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny
41.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 59 – Agencja Wywiadu – TAJNA
42.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
43.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
44.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
45.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego
46.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
47.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł
48.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
49.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej
50.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe
51.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
52.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 89 – Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15
53.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
54.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
55.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/06 – województwo lubelskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
56.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/08 – województwo lubuskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
57.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/10 – województwo łódzkie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
58.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/12 – województwo małopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
59.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r., część 85/14 województwo mazowieckie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
60.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/16 – województwo opolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
61.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
62.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/20 – województwo podlaskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
63.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/22 – województwo pomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę Pomorskiego w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Lp.	Tytuł
64.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/24 – województwo śląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
65.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
66.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
67.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/30 województwo wielkopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
68.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej
69.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2021 r.
70.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
71.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2021 r.
72.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
73.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej
74.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej
75.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego
76.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
77.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
78.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego

## Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zakończonych informacją o ich wynikach, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2023 r.

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
1.	Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego	P/21/006	Departament Administracji Publicznej	Finanse publiczne	45
2.	Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020	P/21/007	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	51
3.	Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej	P/22/003	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	55
4.	Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin	P/22/004	Departament Administracji Publicznej	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	71
5.	Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe	P/21/009	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	41
6.	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.	P/22/001 P/22/002	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	41
7.	Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie	P/22/006	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	43
8.	Promocja gospodarcza Polski	P/21/016	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	67
9.	Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”	P/21/019	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	61
10.	Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych	P/21/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	117
11.	Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych	P/22/014	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	66
12.	Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	P/21/028	Departament Infrastruktury	Gospodarka morską	124
13.	Realizacja Programu Inwestycji Dworcowych	P/21/029	Departament Infrastruktury	Transport	119
14.	Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym	P/21/032	Departament Infrastruktury	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	68

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
15.	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast	P/22/023	Departament Infrastruktury	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	69
16.	Utrzymanie i ochrona obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych	P/22/024	Departament Infrastruktury	Transport	121
17.	Realizacja Programu Sportowa Polska	P/22/017	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	106
17.	Budowa Muzeum Historii Polski	P/22/018	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100
19.	Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego	P/22/019	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	104
20.	Gospodarka majątkowa i finansowa spółek radiofonii publicznej	P/22/020	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	99
21.	Modernizacja czołgów Leopard 2A4 przez Konsorcjum Bumaru Łabędy i Polską Grupę Zbrojeniową – ZASTRZEŻONA	P/21/034	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
22.	Osiąganie gotowości mobilizacyjnej i bojowej Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań w czasie wojny – TAJNA	P/21/037	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
23.	Stan realizacji wybranych zadań (przedsięwzięć) z Planu Modernizacji Technicznej dotyczących Marynarki Wojennej, wynikających z Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP – ZASTRZEŻONA	P/21/038	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
24.	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	
25.	Przygotowanie wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapewnienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego	P/21/040	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	80
26.	Działanie państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości	P/21/042	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Informatyzacja	59

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
27.	Organizacja i funkcjonowanie ochrony wybranych siedzib organów władzy publicznej – ZASTRZEŻONA	P/22/028	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	
28.	Przygotowanie służby kontrterrorystycznej Policji do realizacji zadań – ZASTRZEŻONA	P/22/030	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	
29.	Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji	P/22/031	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	96
30.	Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw	P/22/032	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	98
31.	Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych	P/22/033	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	98
32.	Działalność spółek hodowli roślin i zwierząt nadzorowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w latach 2017–2021	P/22/034	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	74
33.	Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	P/22/036	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	78
34.	Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych	P/22/037	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	76
35.	Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów	P/20/045	Departament Środowiska	Środowisko	111
36.	Gospodarowanie środkami funduszu leśnego	P/21/051	Departament Środowiska	Środowisko	108
37.	Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste powietrze”	P/21/053	Departament Środowiska	Klimat	115
38.	Funkcjonowanie spółki Polskie Domy Drewniane S.A.	P/22/038	Departament Środowiska	Środowisko	114
39.	Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne	P/22/040	Departament Środowiska	Gospodarka wodna	128
40.	Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19	P/21/055	Departament Zdrowia	Zdrowie	85
41.	Dostęp do leczenia w ramach procedury „Ratunkowy Dostęp do Technologii Lekowych”	P/22/044	Departament Zdrowia	Zdrowie	91
42.	Zlecanie usług medycznych przez szpitale publiczne	P/22/046	Departament Zdrowia	Zdrowie	89

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
43.	Zasoby kadry medycznej w systemie ochrony zdrowia	P/22/047	Departament Zdrowia	Zdrowie	90
44.	Funkcjonowanie szpitali powiatowych	P/22/048	Departament Zdrowia	Zdrowie	86
45.	Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw	P/21/060	Delegatura w Białymstoku	Gospodarka	67
46.	Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnym wsparcia wychowawczego	P/21/062	Delegatura w Białymstoku	Rodzina	97
47.	Efekty ekonomiczne inwestycji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A.	P/21/063	Delegatura w Bydgoszczy	Gospodarka	
48.	Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim	P/22/050	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	50
49.	Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych	P/22/051	Delegatura w Bydgoszczy	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	72
50.	Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów	P/22/053	Delegatura w Bydgoszczy	Administracja publiczna	58
51.	Rozwój morskiej energetyki wiatrowej	P/21/065	Delegatura w Gdańsku	Energia	116
52.	Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19	P/22/055	Delegatura w Gdańsku	Rodzina	93
53.	Wykorzystanie biomasy w produkcji energii	P/21/069	Delegatura w Katowicach	Energia	118
54.	Realizacja Strategii Rozwoju Sportu w Województwie Śląskim do roku 2020	P/22/056	Delegatura w Katowicach	Kultura fizyczna	106
55.	Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywnien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego	P/22/060	Delegatura w Kielcach	Administracja publiczna	55
56.	Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów	P/22/061	Delegatura w Kielcach	Środowisko	111
57.	Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	P/22/062	Delegatura w Kielcach	Finanse publiczne	43
58.	Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią	P/22/063	Delegatura w Krakowie	Gospodarka wodna	127

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
59.	Małopolski System Informacji Medycznej w latach 2016–2021	P/22/064	Delegatura w Krakowie	Zdrowie	93
60.	Zakup i funkcjonowanie Polskich Kolei Linowych S.A.	P/22/065	Delegatura w Krakowie	Aktywa państwowe	42
61.	Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego	P/22/066	Delegatura w Lublinie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	70
62.	Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych	P/22/067	Delegatura w Lublinie	Środowisko	110
63.	Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020	P/22/068	Delegatura w Lublinie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	101
64.	Realizacja wybranych regionalnych programów polityki zdrowotnej w województwie łódzkim	P/22/069	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	92
65.	Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce	P/22/070	Delegatura w Łodzi	Środowisko	113
66.	Bezpieczeństwo informacji w pracy na odległość i mobilnym przetwarzaniu danych	P/21/081	Delegatura w Olsztynie	Administracja publiczna	52
67.	Usuwanie wyrobów zawierających azbest	P/22/072	Delegatura w Olsztynie	Środowisko	112
68.	Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia	P/22/073	Delegatura w Olsztynie	Administracja publiczna	56
69.	Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego	P/22/074	Delegatura w Opolu	Finanse publiczne	46
70.	Edukacja głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży	P/22/075	Delegatura w Poznaniu	Oświata i wychowanie	105
71.	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej	P/22/076	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	54
72.	Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016–2021	P/22/077	Delegatura w Poznaniu	Transport	121
73.	Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka	P/21/089	Delegatura w Rzeszowie	Zabezpieczenie społeczne	96
74.	Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych	P/22/078	Delegatura w Rzeszowie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	72

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	JO NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
75.	Bezpieczeństwo gminnych obiektów użyteczności publicznej w województwach pomorskim i zachodniopomorskim	P/21/095	Delegatura w Szczecinie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	73
76.	Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim	P/22/080	Delegatura w Szczecinie	Gospodarka morską	125
77.	Funkcjonowanie systemu monitorowania projektów strategicznych	P/21/096	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	53
78.	Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego	P/22/083	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	57
79.	Realizacja projektu pn. „Konwersja cyfrowa domów kultury” w wybranych samorządowych jednostkach kultury województwa mazowieckiego	P/22/084	Delegatura w Warszawie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	103
80.	Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej	P/22/087	Delegatura we Wrocławiu	Transport	126
81.	Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń	P/22/088	Delegatura w Zielonej Górze	Rolnictwo	75

## Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym<sup>215</sup> w 2022 r. lub informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2023 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.	<b>Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020</b>	<b>I/22/002/KAP</b>	<b>Departament Administracji Publicznej</b>	<b>11</b>	<b>59</b>
2.	Realizacja przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej zadań w latach 2020–2021 oraz planu finansowego w 2021 r.	S/22/001/KAP	Departament Administracji Publicznej	1	
3.	Nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie	I/21/002/KBF	Departament Budżetu i Finansów	1	
4.	Skuteczność urzędów skarbowych w zakresie weryfikacji ulgi mieszkaniowej w podatku dochodowym od osób fizycznych	I/22/001/KBF	Departament Budżetu i Finansów	4	
5.	Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe	I/21/002/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	2	44
6.	<b>Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym</b>	<b>I/20/007/KGP</b>	<b>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji</b>	<b>8</b>	<b>65</b>
7.	Wykonywanie zadań przez państwowe komisje badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego	I/21/002/KIN	Departament Infrastruktury	3	123
8.	Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity S.A. warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym	I/21/003/KIN	Departament Infrastruktury	2	119
9.	Realizacja i odbiór budowy drogi ekspresowej S2 na odcinku Puławska–Przyczółkowa (zadanie A budowy drogi ekspresowej S2 – Południowej Obwodnicy Warszawy)	I/21/004/KIN	Departament Infrastruktury	1	

<sup>215</sup> Zakończonych podpisaniem ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
10.	Ocena realizacji obsługi administracyjnej i finansowania przez ministrów właściwych zgodnie z unormowaniami ustawowymi regulującymi funkcjonowanie państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego	I/22/001/KIN	Departament Infrastruktury	2	123
11.	Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych na terenie województwa mazowieckiego	R/21/001/KIN	Departament Infrastruktury	1	122
12.	Egzaminy poświadczające znajomość języka polskiego	I/21/003/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	2	
13.	Funkcjonowanie szkoły branżowej I i II stopnia	I/22/001/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	1	104
14.	Wykonywanie przez Polską Organizację Turystyczną zadań w latach 2020–2022	I/22/002/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	1	107
15.	Działalność dwóch instytutów Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowego Instytutu Motoryzacji i Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników – oraz nadzór Centrum Łukasiewicz nad tymi instytutami	I/22/003/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	3	102
16.	Kształcenie dzieci cudzoziemców w wybranych szkołach na terenie Miasta Stołecznego Warszawy	R/22/004/KNO	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	2	
17.	<b>Pozyskanie karabinka GROT na potrzeby Wojsk Obrony Terytorialnej – ZASTRZEŻONA</b>	<b>I/22/001/KON</b>	<b>Departament Obrony Narodowej</b>	<b>5</b>	
18.	Dochodzenie należności przez Agencję Uzbrojenia	I/22/002/KON	Departament Obrony Narodowej	1	85
19.	Organizacja i finansowanie Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (wcześniej Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki)	I/21/002/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	1	82
20.	Funkcjonowanie posterunków Policji	R/22/002/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	4	
21.	<b>Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe</b>	<b>I/21/001/KPS</b>	<b>Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny</b>	<b>11</b>	<b>94</b>
22.	Zagospodarowanie przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A.	I/22/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1	79

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
23.	Realizacja przez gminy zadania z zakresu ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników	I/22/002/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	8	77
24.	Realizacja przez gminy zadań z zakresu ubezpieczeń rolniczych	I/22/003/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	7	77
25.	Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa	I/22/004/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	4	77
26.	<b>Działalność i restrukturyzacja Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia S.A. oraz zaangażowanie Funduszu Rozwoju Spółek S.A. w procesy naprawcze i sprawowanie nadzoru właścicielskiego</b>	<b>D/21/503/KST</b>	<b>Departament Strategii Uczestnicy: KST, LSZ</b>	<b>2</b>	<b>60</b>
27.	Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób	D/22/503/KST	Departament Strategii Uczestnicy: KST, LBI, LOL	9	
28.	<b>Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością</b>	<b>I/21/004/KST</b>	<b>Departament Strategii</b>	<b>3</b>	<b>122</b>
29.	Realizacja zadań dotyczących budżetu obywatelskiego przez urzędy wybranych dzielnic m.st. Warszawy	I/21/005/KST	Departament Strategii	3	
30.	Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze	I/22/001/KST	Departament Strategii	5	44
31.	Działalność spółki ElectroMobility Poland S.A. oraz wydatkowanie środków finansowych na projekt samochodu elektrycznego Izera	I/22/002/KST	Departament Strategii	2	
32.	Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Narodowy Fundusz Zdrowia	I/21/003/KZD	Departament Zdrowia	1	88
33.	Funkcjonowanie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych	I/21/004/KZD	Departament Zdrowia	1	
34.	Funkcjonowanie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19	I/22/001/KZD	Departament Zdrowia	1	89
35.	Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 w punktach szczepień	I/22/002/KZD	Departament Zdrowia	4	88
36.	Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych	I/22/003/KZD	Departament Zdrowia	1	88
37.	Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19	I/22/005/KZD	Departament Zdrowia	2	
38.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK przez Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc	K/22/009/KZD	Departament Zdrowia	1	
39.	Zasoby kadrowe szpitala	R/22/004/KZD	Departament Zdrowia	1	
40.	Planowanie, realizacja i utrzymanie inwestycji drogowych oraz ścieżek rowerowych na terenie Miasta Torunia	I/21/006/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	2	

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
41.	Efekty działań restrukturyzacyjnych prowadzonych w latach 2019–2022 przez Bydgoskie Zakłady Przemysłu Gumowego „STOMIL” S.A.	I/22/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	
42.	Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w gminie Mrocza	I/22/004/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	
43.	Realizacja projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 z zakresu prowadzenia inwestycji w infrastrukturę zdrowotną	I/22/005/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	
44.	Prawidłowość i skuteczność działań gmin województwa kujawsko-pomorskiego wobec dłużników alimentacyjnych	I/22/008/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	11	
45.	Wybrane aspekty działalności Gminy Miasta Wąbrzeźno w latach 2019–2022	S/22/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	
46.	Udzielanie zamówień publicznych i realizacja zawartych umów w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego	S/22/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	3	
47.	Nadzór nad wybranymi użytkownikami rybackimi w zakresie realizacji obowiązków wynikających z zawartych umów	S/22/006/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	
48.	Wybrane aspekty gospodarki finansowej i funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu oraz nadzorowanych jednostek	S/22/007/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	6	109
49.	Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 w województwie pomorskim	R/21/002/LGD	Delegatura w Gdańsku	5	
50.	Prawidłowość realizacji fazy przygotowawczej projektu „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia”	S/21/003/LGD	Delegatura w Gdańsku	1	
51.	Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19	D/21/505/LKA	Delegatura w Katowicach Uczestnicy: LKA, LWA, LWR	12	
52.	Wybrane aspekty funkcjonowania Śląskiej Sieci Metropolitalnej sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach	I/21/004/LKA	Delegatura w Katowicach	2	
53.	Zagospodarowanie osadów ściekowych powstałych w wyniku oczyszczania ścieków komunalnych	I/21/006/LKA	Delegatura w Katowicach	10	
54.	Realizacja w 2021 r. zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach	I/21/007/LKA	Delegatura w Katowicach	1	
55.	Działania właściwych organów i instytucji w związku z zaprzestaniem działalności Kopalni Źleńsk-Pomorzany w Zakładach Górniczo-Hutniczych „Bolesław” wpływającym na funkcjonowanie trzech rzek: Sztoły, Baby i Białej	I/21/008/LKA	Delegatura w Katowicach	7	

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
56.	Finansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego zakupu środków ochrony indywidualnej przeznaczonych dla podmiotów leczniczych w celu ograniczania zagrożenia epidemicznego SARS-CoV-2	S/21/002/LKA	Delegatura w Katowicach	2	
57.	Budowa zbiornika retencyjnego na potoku Wójtowianka	S/21/003/LKA	Delegatura w Katowicach	1	
58.	Wybrane aspekty działalności Centrum Leczenia Oparzeń im. dr. Stanisława Sakiela w Siemianowicach Śląskich	S/21/005/LKA	Delegatura w Katowicach	1	
59.	Prawidłowość działań wojewody świętokrzyskiego w zakresie przyznawania i rozliczania środków z „Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” oraz monitorowania efektów	I/20/002/LKI	Delegatura w Kielcach	1	
60.	Funkcjonowanie szkolnych systemów oceniania osiągnięć edukacyjnych i zachowania uczniów w województwie świętokrzyskim	I/22/003/LKI	Delegatura w Kielcach	2	
61.	Zapewnienie schronów i ukryć na potrzeby cywilne w Kielcach	I/22/005/LKI	Delegatura w Kielcach	1	83
62.	Funkcjonowanie opieki nad mieszkańcami domów pomocy społecznej w wybranych placówkach w województwie świętokrzyskim	I/22/006/LKI	Delegatura w Kielcach	5	
63.	Planowanie i realizacja zadań drogowych w wybranych gminach powiatu sandomierskiego	I/22/007/LKI	Delegatura w Kielcach	3	
64.	Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów w województwie świętokrzyskim	R/21/005/LKI	Delegatura w Kielcach	3	
65.	<b>Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego projektu rozporządzenia w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego oraz sprawowanie nadzoru nad jego działalnością</b>	<b>S/21/001/LKI</b>	<b>Delegatura w Kielcach</b>	<b>2</b>	<b>109</b>
66.	Prawidłowość przygotowania oraz przeprowadzenia przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego naboru nr RPSW.02.05.00-IZ.00-26-320/20 o wsparcie na kapitał obrotowy dla mikro i małych przedsiębiorstw	S/21/002/LKI	Delegatura w Kielcach	1	
67.	Prawidłowość przygotowania oraz realizacji, w latach 2015–2022, przedsięwzięć związanych z modernizacją produkcji prochu i amunicji w MESKO S.A.	S/22/001/LKI	Delegatura w Kielcach	1	
68.	Rozbudowa i przebudowa oczyszczalni ścieków oraz sieci wodno-kanalizacyjnej na terenie Aglomeracji Bogoria	S/22/002/LKI	Delegatura w Kielcach	1	
69.	Realizacja wybranych inwestycji drogowych w gminie Chęciny	S/22/004/LKI	Delegatura w Kielcach	1	

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
70.	Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa małopolskiego	I/21/002/LKR	Delegatura w Krakowie	8	
71.	Realizacja zadań finansowanych w 2021 r. w ramach „Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030”	I/21/003/LKR	Delegatura w Krakowie	2	
72.	Działania Prezydenta Miasta Tarnowa na rzecz ochrony mieszkańców przed powodzią oraz ograniczania zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią	R/21/004/LKR	Delegatura w Krakowie	1	
73.	Finansowanie i realizacja zadań z zakresu promocji gmin w województwie łódzkim	I/21/004/LLO	Delegatura w Łodzi	2	
74.	Działalność i funkcjonowanie powiatowych inspektoratów weterynarii w województwie łódzkim	I/22/001/LLO	Delegatura w Łodzi	16	
75.	Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego	I/22/002/LLO	Delegatura w Łodzi	20	83
76.	Realizacja umowy dzierżawy z dnia 25 czerwca 2012 roku zawartej w celu udzielania świadczeń zdrowotnych oraz nadzór Powiatu Łaskiego nad jej wykonywaniem	I/22/003/LLO	Delegatura w Łodzi	2	
77.	Przestrzeganie standardów emisyjnych i działalność inwestycyjna komunalnych przedsiębiorstw energetycznych w województwie lubelskim	I/21/001/LLU	Delegatura w Lublinie	4	63
78.	Realizacja wybranych projektów w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego, dofinansowanych w ramach działania 7.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020	R/21/002/LLU	Delegatura w Lublinie	2	
79.	Wykonanie planu finansowego i realizacja wybranych zadań powiatowych inspektoratów weterynarii w województwie lubelskim	S/21/003/LLU	Delegatura w Lublinie	5	
80.	Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych i utrzymanie infrastruktury technicznej w województwie lubelskim	S/22/001/LLU	Delegatura w Lublinie	8	
81.	Wybrane aspekty działalności inwestycyjnej Grupy Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” Spółka Akcyjna	S/22/002/LLU	Delegatura w Lublinie	1	62
82.	Zapewnienie dostępu do publicznych śródładowych wód powierzchniowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego	I/21/002/LOL	Delegatura w Olsztynie	5	128
83.	Gospodarka rybacka w regionie Wielkich Jezior Mazurskich	I/21/004/LOL	Delegatura w Olsztynie	6	75

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
84.	Tworzenie i wykorzystywanie funduszy sołeckich w województwie warmińsko-mazurskim	I/22/001/LOL	Delegatura w Olsztynie	7	
85.	Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej realizowanej przez Gminę Pisz	S/21/005/LOL	Delegatura w Olsztynie	1	
86.	Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej realizowanej przez Gminę Gołdap	S/22/002/LOL	Delegatura w Olsztynie	1	
87.	Udzielanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz pobieranie opłat z tym związanych	I/22/002/LOP	Delegatura w Opolu	6	
88.	Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19	I/22/003/LOP	Delegatura w Opolu	5	53
89.	Wybrane aspekty funkcjonowania i realizacji zadań przez Namysłowskie Centrum Zdrowia Spółka z o.o. oraz sprawowanie nadzoru nad tą spółką przez Powiat Namysłowski	S/21/002/LOP	Delegatura w Opolu	2	
90.	Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów	S/22/001/LOP	Delegatura w Opolu	3	87
91.	Budowa siedziby Sądu Apelacyjnego w Poznaniu	I/21/003/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	
92.	Sprawowanie nadzoru farmaceutycznego oraz gospodarowanie środkami publicznymi przez Wojewódzką Inspekcję Nadzoru Farmaceutycznego w Poznaniu	I/22/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	92
93.	Gospodarowanie licencjami komputerowymi	I/22/002/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	
94.	Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad procesem identyfikowania i upubliczniania informacji poufnych przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku	S/22/003/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	
95.	Zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania	S/22/004/LPO	Delegatura w Poznaniu	3	
96.	Funkcjonowanie systemu ochrony zabytków archeologicznych w województwie podkarpackim w świetle realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK na podstawie wyników kontroli P/17/074 „Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych”	K/22/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	3	
97.	Działania PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów w zakresie zapobiegania katastrofom górniczym i wyjaśnienia katastrofy górniczej w 2016 r. oraz nadzór górniczy sprawowany przez Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu	D/21/508/LSZ	Delegatura w Szczecinie Uczestnicy: LSZ, LWR	2	61

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
98.	Realizacja rządowego programu „Polskie Szwalnie” oraz przedsięwzięcia „Stalowa Wola”	I/21/003/LSZ	Delegatura w Szczecinie	3	64
99.	Realizacja zadania Budowa Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej	I/21/004/LSZ	Delegatura w Szczecinie	3	120
100.	Realizacja umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim z 27 kwietnia 2015 r.	I/21/005/LSZ	Delegatura w Szczecinie	1	
101.	Realizacja Programu Społecznik w latach 2019–2021	I/22/001/LSZ	Delegatura w Szczecinie	2	
102.	Prawidłowość przyznawania i rozliczania dotacji oświatowych dla podmiotów prowadzących niepubliczne placówki oświatowe w województwie mazowieckim	I/21/002/LWA	Delegatura w Warszawie	10	
103.	Wydawanie przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych pozwoleń na prowadzenie badań klinicznych produktów leczniczych z udziałem małoletnich w czasie pandemii COVID-19	I/21/004/LWA	Delegatura w Warszawie	1	
<b>104.</b>	<b>Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim</b>	<b>I/21/001/LWR</b>	<b>Delegatura we Wrocławiu</b>	<b>12</b>	<b>71</b>
105.	Finansowanie zadań statutowych przez dolnośląskie jednostki inspekcji sanitarnej	I/21/002/LWR	Delegatura we Wrocławiu	2	
106.	Sposób wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych w związku z kontrolą P/20/088 pt. „Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim”	K/22/002/LWR	Delegatura we Wrocławiu	11	
107.	Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy wykonawcze gmin z województwa lubuskiego	I/21/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	3	
108.	Realizacja Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie lubuskim	I/21/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	5	
109.	Realizacja wybranych dochodów gmin województwa lubuskiego ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z mienia	I/22/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	6	
110.	Nadzór Państwowej Straży Pożarnej nad zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej w województwie lubuskim	I/22/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	6	
111.	Zapewnienie przez wybrane gminy województwa lubuskiego ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	R/22/003/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	3	



# SPIS TREŚCI

## WPROWADZENIE

7



### ROZDZIAŁ I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

13

1. Współpraca z Sejmem RP 14
2. Działalność Prezesa NIK 16
3. Prace Kolegium NIK 19
4. Organizacja wewnętrzna NIK 21
5. Pracownicy NIK 23
6. Współpraca z instytucjami państwa i społeczeństwem 27



### ROZDZIAŁ II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

35

1. Realizacja kontroli NIK 36
2. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK 39
3. Rezultaty i efekty kontroli NIK 129



### ROZDZIAŁ III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

147

1. Kontrole międzynarodowe i audyt organizacji międzynarodowych 148
2. Współpraca międzynarodowa 151
3. Działalność ekspercka – projekty współpracy bliźniaczej 157



### ROZDZIAŁ IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA 2022 ROK

159

1. Dane ogólne 160
2. Dochody 161
3. Wydatki 162
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków 167
5. Zamówienia publiczne udzielane przez NIK 172
6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym 173



### ZAŁĄCZNIKI

179

- Załącznik nr 1 Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. (P/22/001), przeprowadzonych w roku 2022 u dysponentów części budżetu państwa 180
- Załącznik nr 2 Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zakończonych informacją o ich wynikach, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2023 r. 184
- Załącznik nr 3 Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w 2022 r. lub informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2023 r. 190