



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
KST-KSP.0320.005/2020

Warszawa, 22 lipca 2020 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek*

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

## **Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2019 roku,**

zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z dnia 1 lipca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli w swoich działaniach kontrolnych kładzie szczególny nacisk na stabilność finansów publicznych, gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i obywateli. W minionym roku Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała 102 tematy kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Przeprowadziła również 93 tematy kontroli doraźnych, reagując w ten sposób na docierające do NIK sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach, zgłaszanych w trybie skargowym przez parlamentarzystów i obywateli.

*Z poważaniem*

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
(-) Marian Banaś

# SPRAWOZDANIE

## Z DZIAŁALNOŚCI

## NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

## W 2019 ROKU

Sprawozdanie z działalności  
Najwyższej Izby Kontroli  
w 2019 roku  
zatwierdzone zostało  
przez  
Kolegium  
Najwyższej Izby Kontroli



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś

---

Przygotował  
Departament Strategii

Niniejsze sprawozdanie prezentuje wyniki działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku 2019. Sprawozdanie zostało opracowane przez Departament Strategii na podstawie danych statystycznych zapisanych w systemach elektronicznych NIK.

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

# Szanowni Państwo,

Wypełniając konstytucyjny i ustawowy obowiązek, przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2019 roku.

Najwyższa Izba Kontroli od ponad 100 lat stoi na straży finansów publicznych. NIK ma świadomość odpowiedzialności za państwo i jego obywateli – szczególnie w obliczu potencjalnego kryzysu spowodowanego trwającą pandemią.

Najwyższa Izba Kontroli realizuje konstytucyjny obowiązek, przeprowadzając kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, a także kontrole działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i jednostek organizacyjnych oraz działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

W zainteresowaniu Najwyższej Izby Kontroli pozostają zagadnienia zasadnicze dla sprawnego funkcjonowania państwa, jak i istotne z punktu widzenia jego obywateli. Jednym z najważniejszych kierunków badań Najwyższej Izby Kontroli było i pozostanie bezpieczeństwo finansów publicznych i dochodów budżetu państwa, racjonalność wydatków państwa, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego. NIK przeprowadziła również szereg kontroli obejmujących problematykę szeroko rozumianego bezpieczeństwa, transportu, ochrony środowiska, rolnictwa, funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, oświaty czy ochrony kultury i dziedzictwa narodowego.

Najwyższa Izba Kontroli intensyfikuje starania w celu usprawnienia działań w zakresie kontroli państwowej i rozwoju jej potencjału kontrolnego. Realizując kontrole zaprezentowane w niniejszym Sprawozdaniu, jak też planowane w przyszłości, Najwyższa Izba Kontroli kieruje się dbałością o skuteczność i zapewnienie jakości procesu kontrolnego oraz wspiera formułowanie ocen w sposób niezależny przez profesjonalnych kontrolerów.



Marian Banaś  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli





# Efekty pracy NIK

## w 2019 r.

### KONTROLE



# 102

zakończone tematy kontroli planowych, w tym kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r.

### EFEKTY KONTROLI



# 2166

kontroli jednostkowych realizowanych w 1740 podmiotach

# 5

tematów kontroli prowadzonych wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw

# 93

tematów kontroli doraźnych

# 17,3

MLN ZŁ

korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli

# 4,5

MLN ZŁ

finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

# 61

zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 45 do Prokuratury

# 45

zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez 56 osób

### WSPÓŁPRACA Z SEJMEM RP



# 284

posiedzenia komisji sejmowych z udziałem przedstawicieli NIK

# 205

dokumentów przedłożonych Sejmowi RP, w tym informacji o wynikach kontroli

# 77

wniosków *de lege ferenda*

### INNE DZIAŁANIA



# 5735

rozpatrzonych przez NIK wniosków o kontrole i skarg obywatelskich

# 318

rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**SPRAWOZDANIE**  
Z DZIAŁALNOŚCI  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
W 2019 ROKU

# SPIS TREŚCI

<b>I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli</b>	<b>9</b>
1. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli	11
2. Organizacja wewnętrzna NIK	13
3. Pracownicy	16
<b>II. Działalność kontrolna</b>	<b>21</b>
1. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja	22
2. Rezultaty kontroli NIK	25
3. Działania w obszarze metodyki kontroli	39
<b>III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK</b>	<b>43</b>
1. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa	45
1.1. Budżet	45
1.2. Finanse publiczne. Instytucje finansowe	53
1.3. Aktywa Państwowe	61
2. Stabilna gospodarka i rozwój	65
2.1. Energia. Gospodarka	65
2.2. Transport	71
2.3. Rozwój regionalny. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE	78
2.4. Rolnictwo. Rynki rolne. Rybołówstwo	82
3. Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo	88
3.1. Obrona narodowa	88
3.2. Sprawy wewnętrzne	92
3.3. Administracja publiczna	94
3.4. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	110
3.5. Informatyzacja. Łączność	111
4. Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia	114
4.1. Zdrowie	114
4.2. Praca. Rodzina. Zabezpieczenie społeczne	121
5. Troska o środowisko i klimat	129
5.1. Środowisko. Klimat	129
5.2. Gospodarka morska	138
5.3. Gospodarka wodna	140
6. Dbalność o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe	142
6.1. Oświata i wychowanie	142
6.2. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	145
6.3. Turystyka	149
6.4. Kultura fizyczna	150

<b>IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem</b>	<b>155</b>
1. Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej	156
2. Współpraca NIK z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej	159
3. Współpraca NIK z innymi instytucjami państwa	159
4. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji	160
5. Strona internetowa i BIP	161
6. Udostępnianie informacji publicznej	162
7. Skargi i wnioski obywateli	166
8. Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”	175
<b>V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi</b>	<b>177</b>
1. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych	180
2. NIK audytorem zewnętrznym organizacji międzynarodowych	181
3. NIK uczestnikiem projektów współpracy bliźniaczej	182
4. Finansowanie projektów twinningowych i audytów organizacji międzynarodowych	183
5. NIK realizuje przeglądy partnerskie na rzecz innych najwyższych organów kontroli	185
6. NIK aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI	186
7. NIK aktywnym członkiem Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI	189
8. NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO	190
9. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym	190
10. Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw	192
<b>VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019</b>	<b>195</b>
1. Dane ogólne	196
2. Dochody	197
3. Wydatki	198
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków	202
5. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK	213
6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym	215

## **ZAŁĄCZNIKI**

<b>Załącznik nr 1</b>	Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. (P/19/001), przeprowadzonych w 2019 r.	222
<b>Załącznik nr 2</b>	Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r.	226
<b>Załącznik nr 3</b>	Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.	233



# Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

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

I.

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

**Wprowadzenie**

Pierwsze półrocze sprawozdawanego 2019 r. upłynęło pod znakiem oficjalnych obchodów 100-lecia powołania Najwyższej Izby Kontroli. Uroczystości, trwające kilka miesięcy, odbywały się zarówno w Warszawie, jak i we wszystkich delegaturach NIK. Były one doskonałą okazją do przywołania historii NIK i jej państwowotwórczej roli zarówno w II Rzeczypospolitej, po odzyskaniu niepodległości, jak też w okresie przemian po 1989 r. Z okazji jubileuszu NIK wydała przygotowane przez pracowników Izby, we współpracy z Instytutem Pamięci Narodowej, publikacje opisujące 100 lat działalności Najwyższej Izby Kontroli: bogato ilustrowany album „Najwyższa Izba Kontroli 1919–2019. Sto lat troski o Państwo”, wydany również w języku angielskim, oraz „100 kontroli z archiwum NIK” będącą wspomnieniowym przedstawieniem najważniejszych i najciekawszych kontroli przeprowadzonych przez NIK. Z okazji jubileuszu ukazały się również specjalne wydania „Kontroli Państwowej”.

Nowo powołany Prezes NIK Marian Banaś zapowiedział intensyfikację starań w obszarze usprawnienia działań w zakresie kontroli państwowej i rozwoju potencjału kontrolnego NIK. 19 września 2019 r. Prezes NIK zwrócił się do pracowników z prośbą o wyrażenie własnej oceny skuteczności oraz propozycji ewentualnych zmian systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego, wprowadzonego zarządzeniem nr 73/2014 z dnia 13 października 2014 r. Opinie, ale również zastrzeżenia i obawy oraz pomysły dotyczące usprawnienia procesu kontroli, przedstawiło wielu kontrolerów. Prezes NIK zadeklarował, że w oparciu o własne oraz pracowników doświadczenie kontrolerskie zamierza budować nowoczesną, niezależną, odpowiedzialną i rzetelną Najwyższą Izbę Kontroli. Podjęte zostały również decyzje o dalszym odbiurokratyzowaniu procesów związanych z postępowaniem kontrolnym.

W pierwszym półroczu pełnienia swojej funkcji, Prezes NIK wydał 40 zarządzeń, osiem decyzji oraz pięć pism okólnych. Po objęciu funkcji Prezesa NIK, Marian Banaś uznał za niezbędne podjęcie natychmiastowych działań zmierzających do opracowania i wdrożenia:

- wieloletniej strategii funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli w okresie najbliższych sześciu lat;
- innowacyjnych rozwiązań informatycznych zwiększających efektywność procesów kontrolnych oraz organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;
- innowacyjnych metod prognozowania, programowania i wieloletniego planowania procesów kontrolnych w Najwyższej Izbie Kontroli;
- sprawiedliwego i motywacyjnego systemu awansu zawodowego w Najwyższej Izbie Kontroli;
- sprawiedliwego i motywacyjnego systemu wynagrodzeń w Najwyższej Izbie Kontroli;
- nowoczesnych metod doskonalenia zawodowego w Najwyższej Izbie Kontroli;
- modelu kontroli realizowania w Polsce celów globalnych na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Prezes NIK w końcu 2019 r. podkreślił m.in., że Najwyższa Izba Kontroli z jej stuletnią historią wpisała się w tradycję państwa polskiego i cieszy się dużym zaufaniem społecznym. Zadaniem pozostaje zapewnienie wolnego od nacisków, stabilnego działania NIK.

## 1. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> i art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup> NIK działa na zasadzie kolegialności. Ustanowienie Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnej i ustawowej zasady kolegialności. Zasada ta polega m.in. na udziale organu kolegialnego w podejmowaniu najważniejszych rozstrzygnięć. Istotna rola Kolegium znajduje swoje odzwierciedlenie w jego uprawnieniach. Kolegium zajmuje się bowiem najważniejszymi sprawami z zakresu działania NIK.

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

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

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

- Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK;
- powołani na trzyletnią kadencję przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (KOP):
  - siedmiu przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych,
  - siedmiu dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radców Prezesa NIK.

<sup>1</sup> Rozdz. IX Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

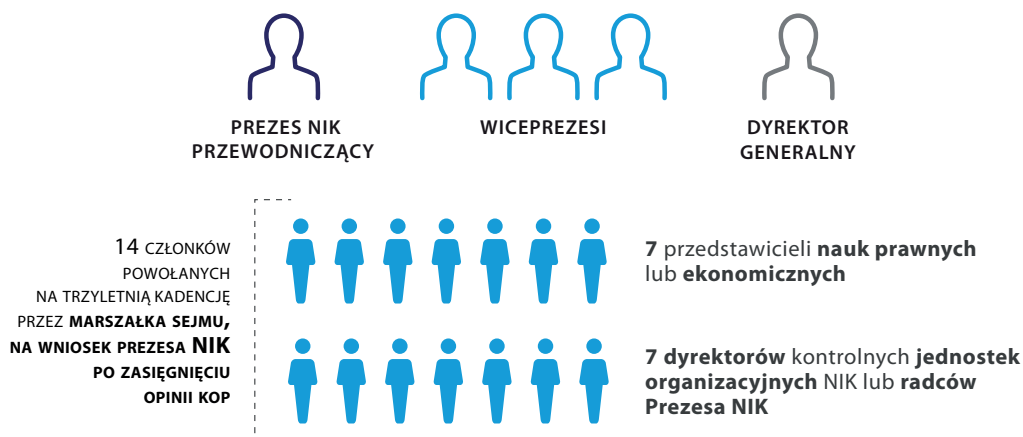
<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571).

<sup>3</sup> E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, NIK, Warszawa 2018.

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

## Infografika nr 1

Skład Kolegium NIK



## W 2019 R. KOLEGIUM OBRADOWAŁO W SKŁADZIE:

<b>Krzysztof Kwiatkowski</b> do 27 sierpnia 2019 r.*	<b>Prezes NIK</b>	<b>Marian Banaś</b> od 30 sierpnia 2019 r.
<b>Wojciech Kutyla</b> do 26 września 2019 r.	<b>wiceprezysi NIK</b>	<b>Tadeusz Dziuba</b> od 27 listopada 2019 r.
<b>Mieczysław Łuczak</b> do 26 września 2019 r.		<b>Małgorzata Motylow**</b> od 27 września 2019 r.
<b>Ewa Polkowska</b> do 26 września 2019 r.		<b>Marek Opióła</b> od 27 listopada 2019 r.
	dyrektor generalny NIK	<b>Andrzej Styczeń</b> od 8 czerwca 2015 r.
	przedstawiciel nauk ekonomicznych	<b>dr Maciej Baranowski</b> od 22 maja 2018 r.
	przedstawiciele nauk prawnych	<b>ks. prof. dr hab. Włodzimierz Broński</b> od 12 maja 2017 r. do 12 maja 2020 r.
		<b>prof. zw. dr hab. Bogumił Brzeziński</b> od 12 maja 2017 r. do 12 maja 2020 r.
		<b>dr Mariusz Piotrowski</b> od 20 lipca 2017 r.
		<b>prof. dr hab. Piotr Stec</b> od 20 lipca 2017 r.
		<b>prof. dr hab. Patrycja Zawadzka</b> od 22 maja 2018 r.
<b>Stanisław Jarosz</b> do 11 maja 2019 r. <b>sekretarz Kolegium NIK</b>	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów	
	radca Prezesa NIK	<b>dr Józef Płoskonka</b>   od 13 maja 2019 r. od 12 maja 2017 r. <b>sekretarz Kolegium NIK</b>
	dyrektor Departamentu Obrony Narodowej	<b>dr Tomasz Sobecki</b> od 20 lipca 2017 r.
		<b>Marek Zająkała</b> od 20 lipca 2017 r.

\* Od 28 sierpnia 2019 r. do czasu objęcia funkcji Prezesa NIK przez Mariana Banasia, obowiązki Prezesa NIK pełnił wiceprezes NIK Wojciech Kutyla

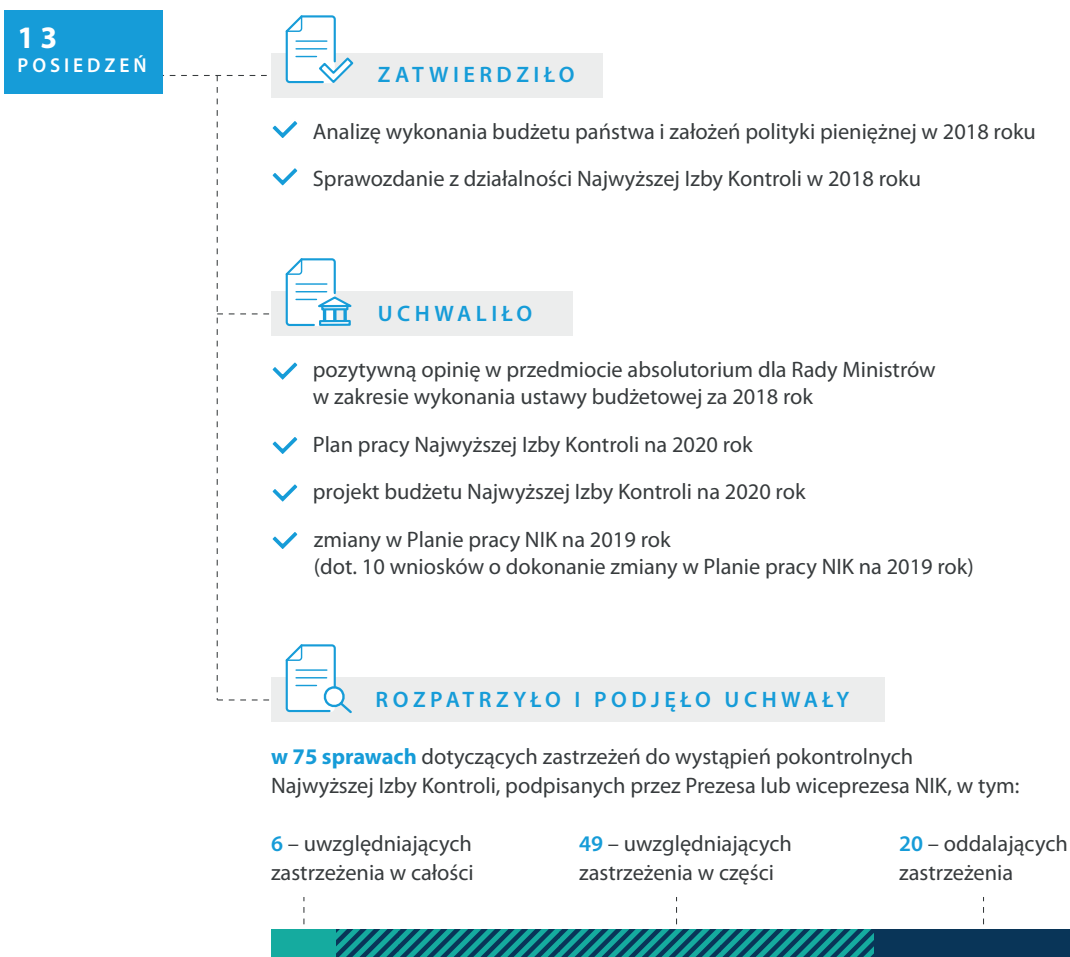
\*\* Od 22 maja 2018 r. jako radca Prezesa NIK do czasu objęcia funkcji wiceprezesa NIK

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

W 2019 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli obradowało na 13 posiedzeniach, na których podjęło 90 uchwał, w tym w 75 sprawach dotyczących zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych NIK.

**Infografika nr 2**

Działalność Kolegium NIK w 2019 r.

**2. Organizacja wewnętrzna NIK**

Zgodnie z art. 207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozwiązania dotyczące organizacji i trybu działania NIK określa ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Szczegółową organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli określa statut nadawany, w myśl art. 25 ust. 2 ustawy, zarządzeniem Marszałka Sejmu. Obecnie obowiązujący statut stanowi załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli. Statut określa m.in. nazwy jednostek i siedziby delegatur. Zadania jednostek szczegółowo reguluje zarządzenie Prezesa NIK<sup>4</sup>.

<sup>4</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.

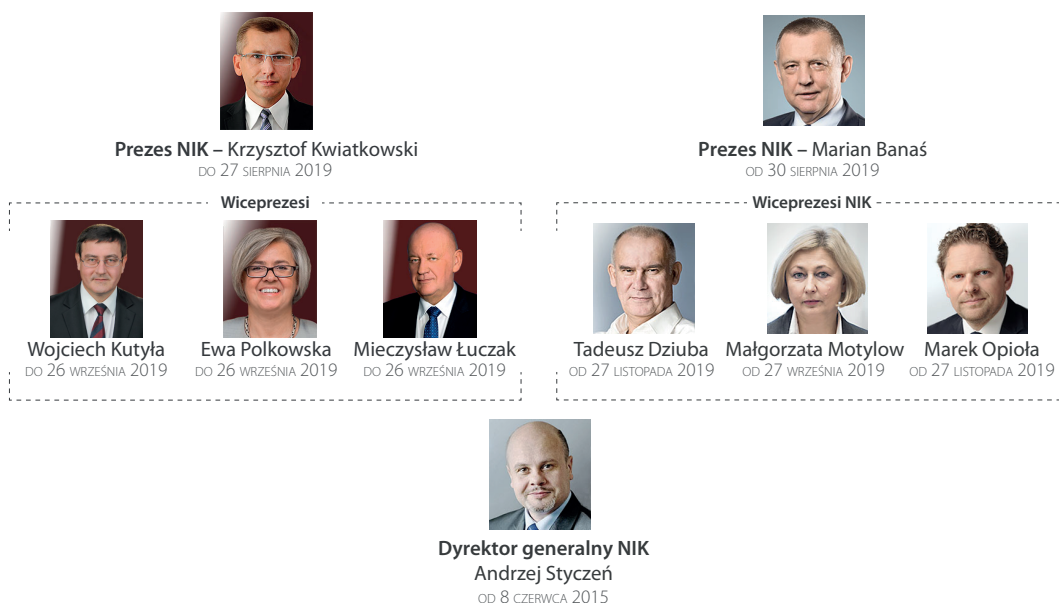
## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

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

W 2019 r. nastąpiły kluczowe zmiany w składzie kierownictwa NIK<sup>5</sup>. W 2019 r. funkcję Prezesa NIK sprawował Krzysztof Kwiatkowski. Jego kadencja zakończyła się w sierpniu. Sejm RP na Prezesa NIK powołał Mariana Banasia. Funkcje wiceprezesów NIK w 2019 r. pełnili: Ewa Polkowska, Wojciech Kutyla i Mieczysław Łuczak. We wrześniu Marszałek Sejmu odwołała wiceprezesów NIK. Jednocześnie powołała na stanowisko wiceprezesa NIK Małgorzatę Motylow. Natomiast w listopadzie powołała kolejnych dwóch wiceprezesów NIK Tadeusza Dziubę i Marka Opiola.

### Infografika nr 3

Kierownictwo NIK



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

Delegatury przeprowadzają natomiast postępowania kontrolne w organach i jednostkach terenowych zgodnie z właściwością terytorialną. Mogą też – w porozumieniu z właściwym departamentem – przeprowadzać postępowania kontrolne w naczelnym i centralnym organach państwowych, a także koordynować kontrole. Kontrolne jednostki organizacyjne – zarówno departamenty, jak i dele-

<sup>5</sup> Kierownictwo NIK to Prezes NIK, wiceprezesi oraz dyrektor generalny NIK.

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

gatury – biorą również udział w charakterze obserwatora w kontrolach prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jednostkami organizacji i obsługi funkcjonowania NIK są – zgodnie z ustawą – biura.

Zgodnie ze Statutem NIK, w Izbie funkcjonuje 30 jednostek kontrolnych – 14 departamentów, w tym trzy wspomagające (wyróżnione w infografice) i 16 delegatur. W Statucie określono właściwość terytorialną poszczególnych delegatur – odpowiada ona podziałowi administracyjnemu państwa na województwa.

**Infografika nr 4**

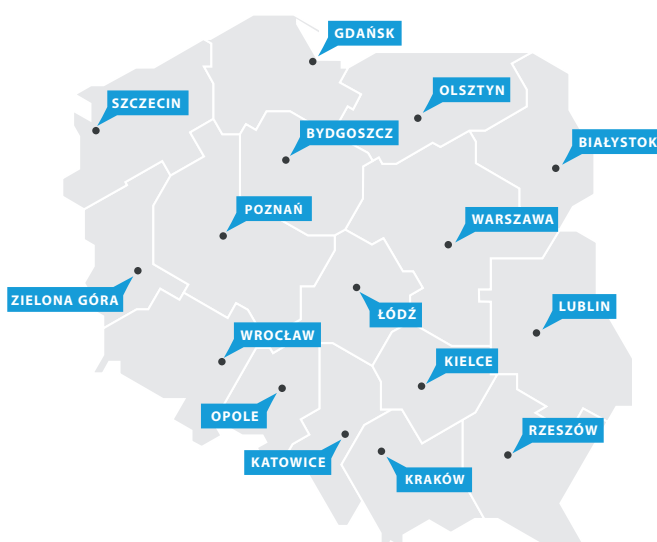
Struktura organizacyjna NIK



Najwyższa Izba Kontroli

**JEDNOSTKI KONTROLNE – DEPARTAMENTY I DELEGATURY**

ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	BUDŻETU I FINANSÓW	GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI
INFRASTRUKTURY	METODYKI KONTROLI I ROZWOJU ZAWODOWEGO	NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
OBRONY NARODOWEJ	PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO	PRACY, SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY
PRAWNY I ORZECZNICTWA KONTROLNEGO	ROLNICTWA I ROZWOJU WSI	STRATEGII
ŚRODOWISKA	ZDROWIA	16 DELEGATUR

**JEDNOSTKI ORGANIZACJI I OBSŁUGI – BIURA**

GOSPODARCZE	INFORMATYKI	ORGANIZACYJNE	RACHUNKOWOŚCI
-------------	-------------	---------------	---------------

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

W ramach jednostek organizacyjnych – departamentów, delegatur i biur – Prezes NIK może tworzyć, w drodze zarządzenia, wydziały i samodzielne stanowiska pracy, określając szczegółową organizację wewnętrzną. Prezes może także tworzyć zespoły pomocnicze, określając ich nazwy, skład osobowy, zakres oraz tryb działania.

### 3. Pracownicy

Obowiązki i prawa pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz ich status zostały określone w ustawie o NIK. Pracowników NIK można podzielić na dwie grupy – kontrolerzy<sup>6</sup> oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracji i obsługi.

Zasadniczo kontrolerzy NIK są zatrudnieni w jednostkach kontrolnych na podstawie mianowania. Ustawa o NIK wymaga m.in., by byli to obywatele polscy, mający wyższe wykształcenie, niekarani za przestępstwo popełnione z winy umyślnej oraz żeby odbyli aplikację kontrolerską. Pracownicy wypełniający zadania administracyjne i obsługi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

#### Stan i struktura zatrudnienia w etatach

- Plan etatów na 2019 r. – 1701
- Zatrudnienie w dniu 1 stycznia 2019 r. – 1611,<sup>17</sup>
- Zatrudnienie w dniu 31 grudnia 2019 r. – 1612,5<sup>8</sup>
- Średnie zatrudnienie w 2019 r. – 1608,56
- 91% pracowników z wyższym wykształceniem, w tym 55% prawo, administracja lub ekonomia
- 62 pracowników posiadało stopień doktora, doktora inżyniera, doktora habilitowanego
- 49 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Na koniec 2019 r. kontrolerzy zatrudnieni byli na 1146,05 etatach, w tym na podstawie mianowania 1031. Wśród kontrolerów przeważały osoby o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w wieku powyżej 41 lat. W strukturze wiekowej pracowników NIK dominowały osoby w wieku od 40 do 60 lat (64%), zaś 16% wszystkich zatrudnionych stanowiły osoby poniżej 40 lat. W tabeli nr 1 przedstawiono strukturę zatrudnienia w departamentach i delegaturach na koniec 2019 r.

#### Tabela nr 1

Struktura zatrudnienia w departamentach, delegaturach i biurach na koniec 2019 r. (według etatów)

Stanowiska	Departamenty	Delegatury	Biura	Razem
Radcy Prezesa NIK	18,8	5		23,8
Dyrektorzy i wicedyrektorzy	44	43	8	95
Doradcy	173,5	150,75		324,25
Główni specjaliści k.p.	151	250		401
Specjaliści k.p.	65	106		171
Starsi inspektorzy k.p.	29	66		95
Inspektorzy k.p.	6	37		43

<sup>6</sup> Art. 66a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>7</sup> W tym 59 osób na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

<sup>8</sup> W tym 55 osób na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

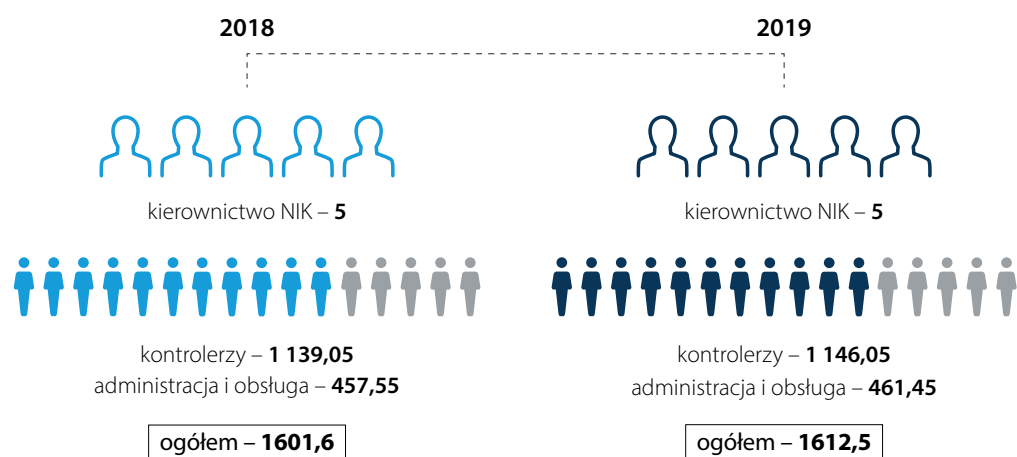
Stanowiska	Departamenty	Delegatury	Biura	Razem
Młodszy inspektorzy k.p.	0	1		1
Pracownicy administracyjni	70,15	73,1	201,55	344,8
Pracownicy obsługi	0	19,75	88,9	108,65
<b>Razem</b>	<b>557,45</b>	<b>751,6</b>	<b>298,45</b>	<b>1607,5</b>

W ogólnej liczbie zatrudnionych pracowników w departamentach i delegaturach uwzględnionych zostało 48 osób przebywających na urloпах bezpłatnych i wychowawczych w tym: w departamentach – 27 osób, a w delegaturach – 21 osób. W departamentach liczba pracowników zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich była mniejsza niż w delegaturach.

W 2019 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 69 osób oraz awansował 158 pracowników, w tym 126 na stanowiska kontrolerskie i 32 na stanowiska administracyjne i obsługi.

**Infografika nr 5**

Struktura zatrudnienia pracowników NIK w latach 2018–2019 (według etatów)

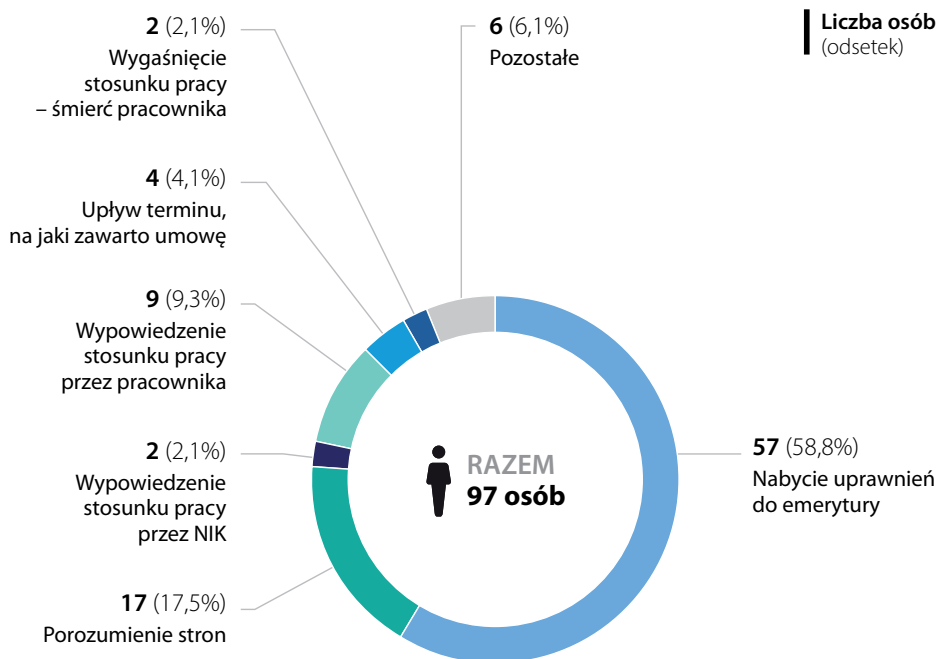


Do pracy w NIK przyjęto w 2019 r. ogółem 102 osoby (w wymiarze 99,6 etatu), w tym 63 na stanowiska kontrolerskie. Z pracy, w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury, odeszło z NIK 97 osób (w tym 66 osób ze stanowisk kontrolerskich).

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

**Infografika nr 6**

Odejsia z pracy w NIK w 2019 r. (według przyczyn)

**Rozwój zawodowy pracowników i działalność szkoleniowa**

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

Kompetencje pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym wpływają istotnie na jakość kontroli, dlatego Najwyższa Izba Kontroli stwarza możliwości stałego doskonalenia i doskonalenia zawodowego pracowników, zapewnia wymianę doświadczeń oraz dba o ciągłe doskonalenie metodyki kontroli. Podnoszenie kompetencji zawodowych pracowników odbywa się w dwóch podstawowych formach: aplikacji kontrolerskiej i stałego doskonalenia zawodowego.

**Aplikacja kontrolerska i szkolenia specjalistyczne**

Zgodnie z art. 68 ust. 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli NIK organizuje szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji kontrolerskiej. Celem aplikacji jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie do prowadzenia postępowania kontrolnego. Szkolenie ma przygotować aplikanta do prowadzenia samodzielnych kontroli wysokiej jakości oraz nauczyć analitycznego myślenia, zapewniającego wiarygodność ustaleń kontroli i służącego dokonywaniu obiektywnych ocen kontrolowanej działalności.

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Aplikanci uczestniczą w wykładach, seminariach, warsztatach i ćwiczeniach, które kończą się zaliczeniem w formie testów lub prac pisemnych. Elementem dopełniającym proces przygotowania kontrolerów jest samokształcenie oraz realizacja zadań kontrolnych. Aplikacja ma miejsce w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudniania kontrolerów na podstawie umowy o pracę i kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK. Pozytywne zdanie egzaminu jest podstawą do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania. W 2019 r. zakończono aplikację dla 74 osób i rozpoczęto dla kolejnej grupy liczącej 32 osoby.

W 2019 r. pracownicy NIK uczestniczyli ogółem w 329 różnych formach dokształcania i doskonalenia organizowanych przez NIK oraz przez podmioty zewnętrzne. Zorganizowane zostały również szkolenia specjalistyczne, których problematyka była bardzo istotna ze względu na prowadzone lub planowane przez NIK kontrole lub inne realizowane zadania.

### Studia oraz aplikacje w zawodach prawniczych

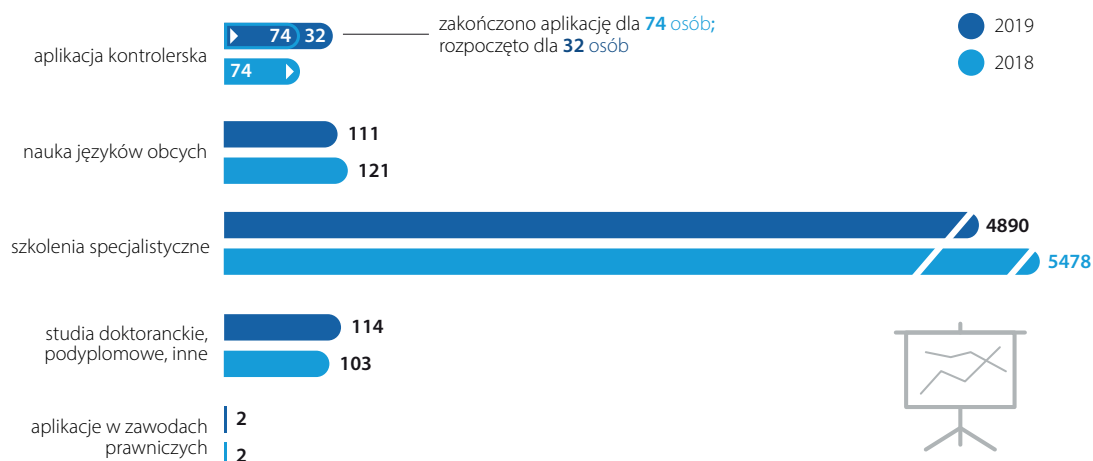
Pracownicy NIK mają możliwość uzupełniania lub pogłębiania wiedzy podczas studiów podyplomowych oraz studiów doktoranckich. W 2019 r. 114 pracowników podjęło lub kontynuowało studia podyplomowe lub doktoranckie na różnych uczelniach w kraju.

W czerwcu 2019 r. zakończyły się, rozpoczęte w październiku 2018 r., dedykowane dla NIK dwusemestralne Podyplomowe Studia Oceny i Audytu Projektów organizowane przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie. Uczestniczyło w nich 60 kontrolerów NIK. Celem studiów było teoretyczne i praktyczne przygotowanie kontrolerów do prowadzenia kontroli dotyczących realizacji złożonych projektów realizowanych w różnych obszarach gospodarki.

Pracownicy NIK korzystają także z dofinansowania do aplikacji prawniczej. W 2019 r. z możliwości takiej skorzystało dwóch pracowników, którzy uczestniczyli w aplikacji radcowskiej.

### Infografika nr 7

Rozwój zawodowy pracowników w latach 2018–2019



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

## I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

### **Nauka języków obcych**

Nauka i doskonalenie znajomości języków obcych stanowią jeden ze stałych obszarów szkoleń w NIK. Zajęcia językowe odbywają się w ramach lektoratów prowadzonych w siedzibie NIK przez nauczycieli z firm zewnętrznych lub na kursach w zewnętrznych instytucjach i szkołach językowych.

Niezależnie od lektoratów zewnętrznych, w 2019 r. były kontynuowane lektoraty wewnętrzne skierowane do pracowników NIK posługujących się językiem angielskim na poziomie średnio zaawansowanym i zaawansowanym i dostosowane do ich potrzeb (specjalistyczne słownictwo, praca z dokumentami i tekstami fachowymi, konwersacje w sprawach zawodowych).

### **Działalność szkoleniowa NIK na rzecz innych instytucji**

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz Krajową Szkołą Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego zaangażowana była w realizację kolejnej edycji *Studium kontroli w administracji rządowej*. Celem Studium jest doskonalenie warsztatu zawodowego służb kontroli w administracji rządowej poprzez dostarczenie uporządkowanej wiedzy oraz trening umiejętności praktycznych. NIK współuczestniczyła w opracowaniu programu Studium oraz oddelegowała do prowadzenia zajęć specjalistów w dziedzinie procedur i standardów nowoczesnej kontroli państwowej. Aktywny udział NIK w przygotowaniu i prowadzeniu Studium wynika z jednej strony z szeroko pojętej roli instytucji działającej na rzecz doskonalenia systemu kontroli państwowej, a z drugiej, jest odpowiedzią na kierowane do NIK wnioski o udział pracowników różnych instytucji w aplikacji kontrolerskiej.

W 2019 r. Prezes NIK lub pracownicy NIK brali udział w konferencjach i sympozjach, wygłaszając referaty, wystąpienia na tematy dotyczące zarówno działalności kontrolnej, jak i zagadnień ogólnych obejmujących kwestie prawne, zarządcze czy metodyczne. Niezależnie od przedsięwzięć szkoleniowych na poziomie instytucjonalnym, pracownicy NIK prowadzą również zajęcia dydaktyczne na wielu uczelniach w Polsce. Zajęcia takie prowadzone są w godzinach pozasłużbowych i wymagają zgody Prezesa NIK.

# Działalność kontrolna

- Roczny Plan pracy NIK i jego realizacja
  - Rezultaty kontroli NIK
- Działania w obszarze metodyki kontroli

II.

## 1. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja

Działalność Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli w Polsce opiera się w zasadniczej części na rocznych planach pracy, uchwalanych przez Kolegium NIK i przedkładanych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Rezultaty prac związanych z przygotowaniem planu pracy na kolejny rok stanowią zawsze pierwszy krok na drodze do realizacji przez NIK jej funkcji kontrolnych.

Poza planowymi, NIK przeprowadza także kontrole doraźne, stanowiące przede wszystkim reakcję na wszelkiego rodzaju sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach, będące m.in. wynikiem bieżącej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg i wniosków kierowanych do NIK zarówno przez obywateli, jak i ich przedstawicieli. Do kategorii kontroli doraźnych należą też kontrole rozpoznawcze, które są elementem przygotowań NIK do kontroli ujętych w planie pracy. Istotny udział w ogólnej liczbie kontroli doraźnych mają również kontrole sprawdzające realizację wniosków pokontrolnych NIK, a także wykorzystania uwag z badań przeprowadzonych w latach wcześniejszych. Uwzględnione zostały tu również inne kontrole doraźne – problemowe, z różnych względów niemożliwe do ujęcia w planie pracy na 2019 r.

Wyniki przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli prezentuje w wystąpieniach pokontrolnych. Są one adresowane do kierowników jednostek kontrolowanych zgodnie z zasadą podmiotowości<sup>2</sup>. Wystąpienie, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, zawiera zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone – na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli – nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości 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.

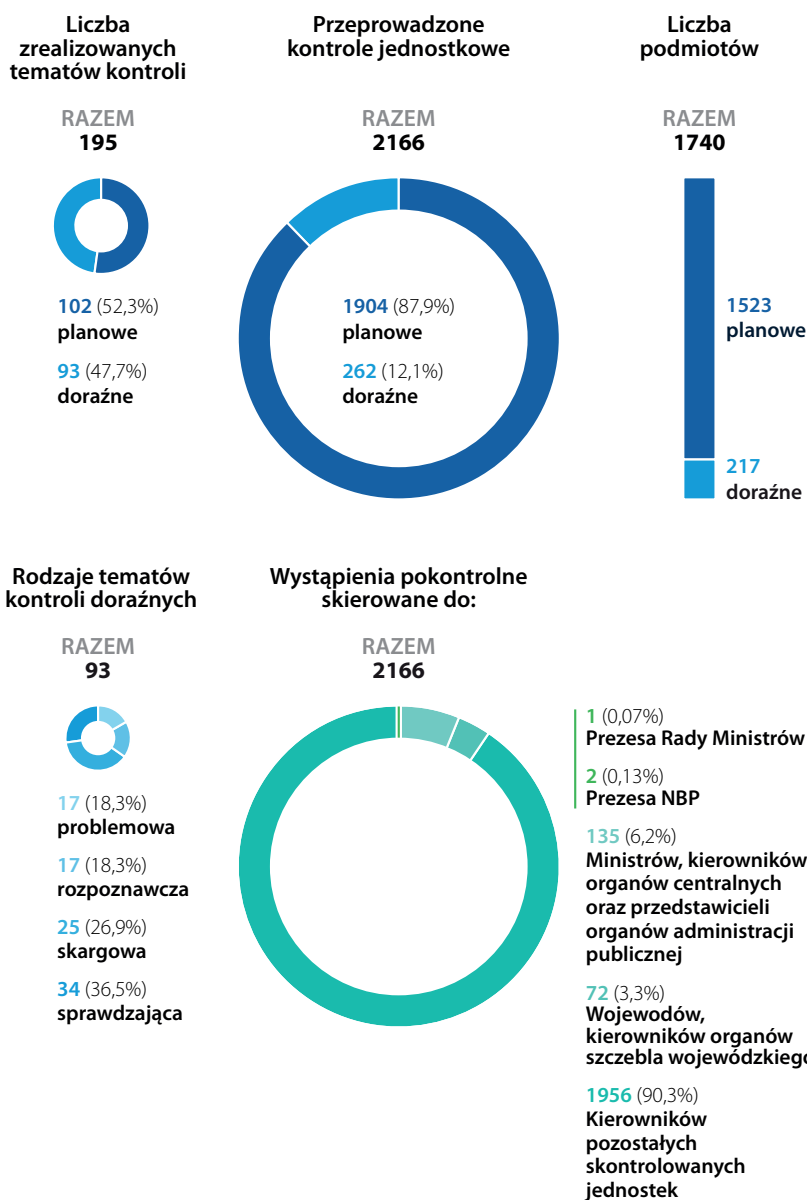
W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 2166 kontroli jednostkowych w 1740 podmiotach.

<sup>1</sup> Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571).

<sup>2</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji*, „Kontrola Państwowa” nr 4, 2012, s. 34.

**Infografika nr 8**

Realizacja kontroli NIK

**Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych**

Zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności i ustawą o NIK w postępowaniu kontrolnym kierownikowi jednostki kontrolowanej przez NIK przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Postępowanie w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych jest jednoetapowe. Prezes NIK powołuje Komisję Rozstrzygającą, która orzeka w trzyosobowych zespołach. Członkami Komisji Rozstrzygającej mogą być tylko kontrolerzy. Są oni w zakresie orzekania niezależni, decyzje podejmują kolegalnie, w formie uchwały.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłaszane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK: Kancelarii Sejmu,

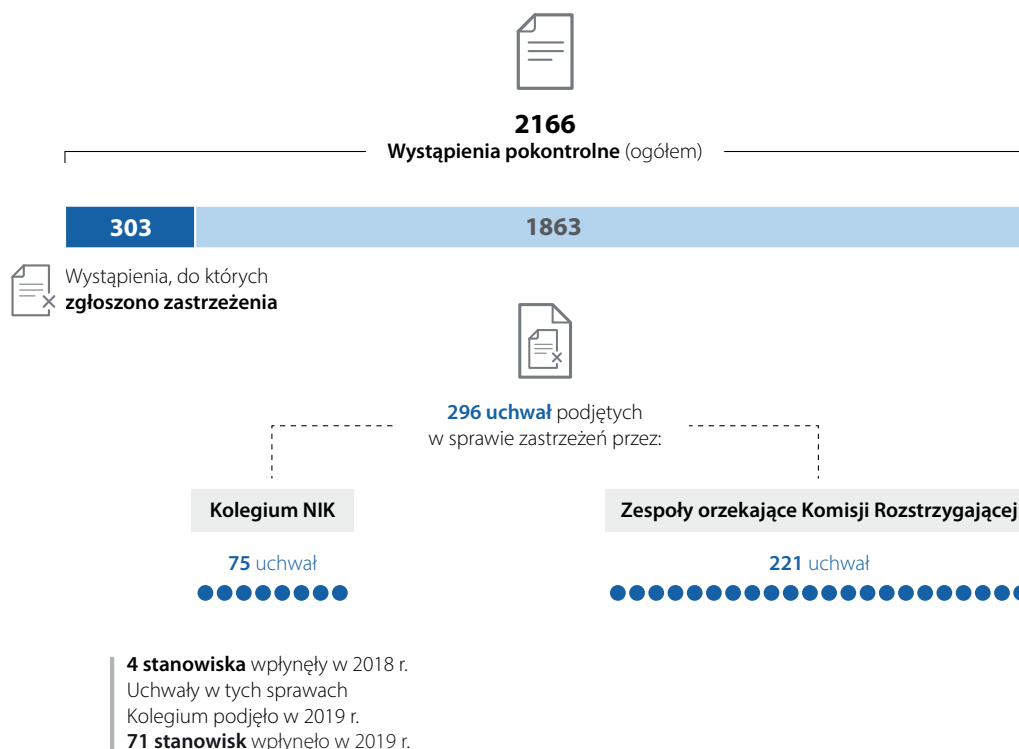
## II. Działalność kontrolna

Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

W 2019 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 303 wystąpieniach. Kolegium NIK podjęło w tych sprawach 75 uchwał, natomiast 221 uchwał podjęły zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej.

**Infografika nr 9**

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych w 2019 r.

**Informacje o wynikach kontroli<sup>3</sup>**

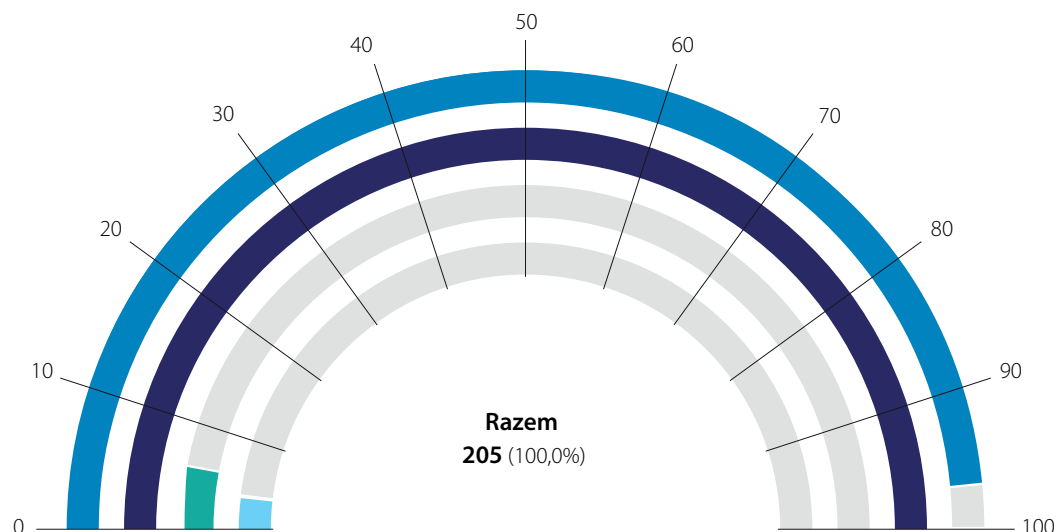
Działalność kontrolna NIK ma dostarczać władzom i społeczeństwu wiedzy o funkcjonowaniu państwa i realizowaniu zadań publicznych. Służy temu sporządzenie i upublicznienie informacji o wynikach kontroli. Informacja taka to końcowy raport podsumowujący wyniki przeprowadzonej kontroli planowej lub doraźnej, a jej podstawę stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

Przepisy ustawy o NIK precyzują adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki NIK w tym zakresie. Głównym adresatem informacji NIK jest Sejm RP. Informacje NIK mają dostarczać wiedzy z kontroli jak najszerszemu kręgowi podmiotów. Informacje są podawane do publicznej wiadomości z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

<sup>3</sup> Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., przeprowadzonych w roku 2019, oraz wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r. (niezależnie od daty rozpoczęcia kontroli) zamieszczono w załącznikach nr 1 i 2 do *Sprawozdania*.

**Infografika nr 10**

Opracowania przedłożone Sejmowi RP w 2019 r., w tym informacje o wynikach kontroli



- **97 (47,4%) – Informacji z kontroli wykonania budżetu państwa, w tym:**
  - 88 – części budżetowych**
  - 9 – państwowych funduszy celowych i agencji**
- **100 (48,8%) – Informacji z kontroli planowych**
- **5 (2,4%) – Informacji z kontroli doraźnych**
- **3 (1,4%) – Inne opracowania, w tym informacja systemowa\***

\* Sprawozdanie z działalności NIK w 2018 roku, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku oraz informacja systemowa (megainformacja) z obszaru zdrowia *System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian.*

**2. Rezultaty kontroli NIK****Realizacja wniosków pokontrolnych**

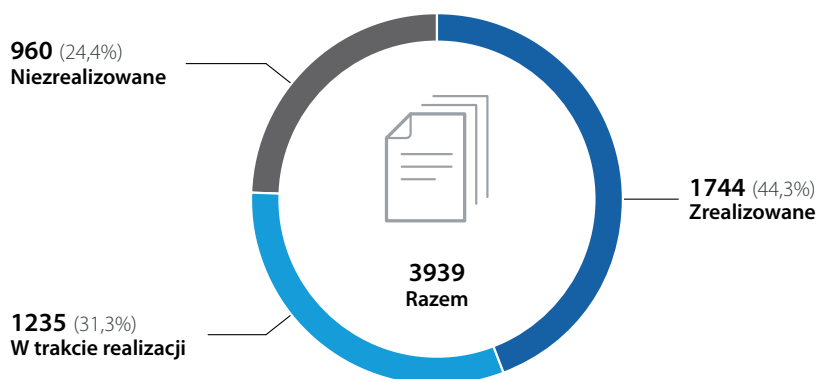
Na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli formułuje wnioski pokontrolne, które mogą zawierać sugestie zmian w kontrolowanych jednostkach, ale też dotyczyć całości kontrolowanych zagadnień o charakterze systemowym. NIK przedstawia wnioski, łącznie z ocenami i uwagami do kontrolowanej działalności, w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych kierownikom kontrolowanych podmiotów. W razie potrzeby informuje o nich także kierownika jednostki nadrzędnej i właściwe organy administracji publicznej. Wnioski wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli

## II. Działalność kontrolna

oraz poprawę skuteczności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu<sup>4</sup>. W 2019 r. NIK sformułowała łącznie 3939 wniosków pokontrolnych, z czego blisko ¼ nie została zrealizowana do dnia 27 marca 2020 r.

**Infografika nr 11**

Liczba wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w 2019 r.

**Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*<sup>5</sup>**

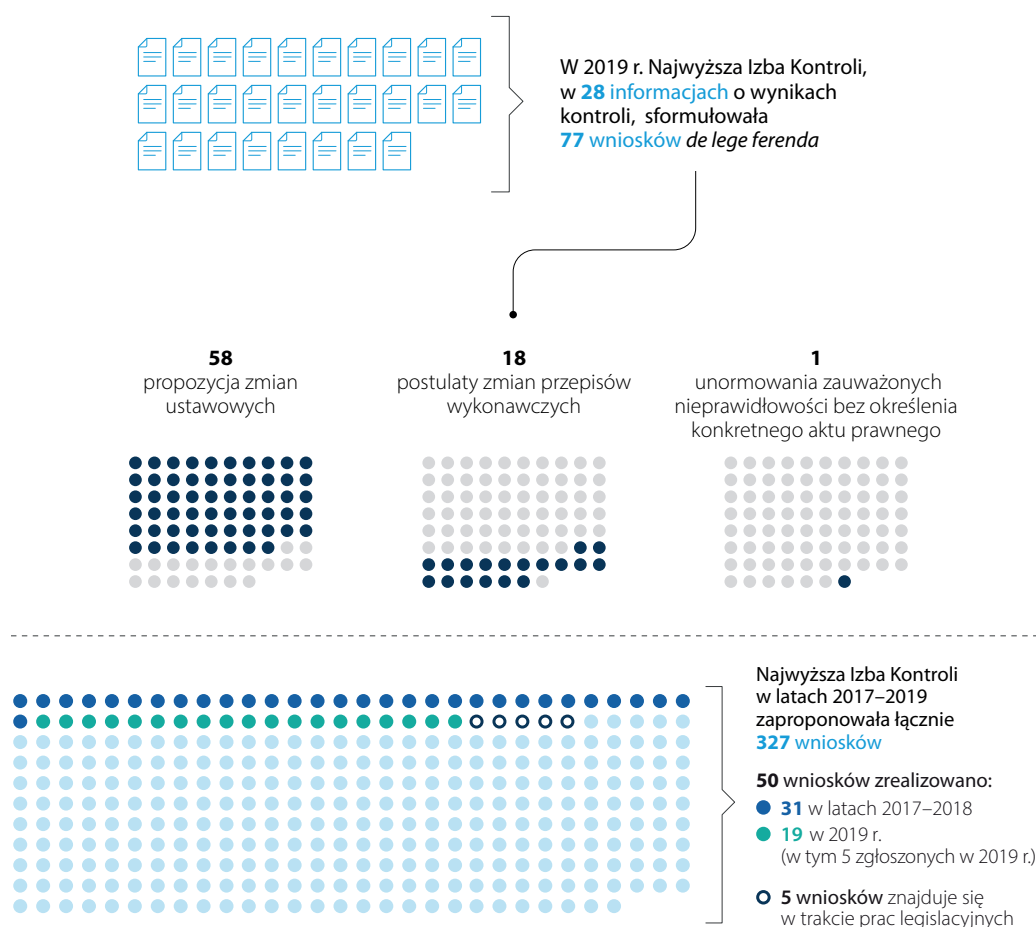
Na stan realizacji wniosków *de lege ferenda*, podobnie jak w latach poprzednich, istotny wpływ ma procedura legislacyjna. Jest to proces długotrwały, na który wpływ mają różne czynniki. Najwyższa Izba Kontroli w tym zakresie nie dysponuje żadnymi środkami oddziaływania na ten proces. Na proces prawodawczy wpływ mają natomiast takie czynniki, jak: inicjatywa ustawodawcza i uchwałodawcza, zgłaszanie i opiniowanie proponowanych regulacji (w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych), konsultacje społeczne, działalność lobbingsowa oraz dodatkowo – w przypadku ustaw – przebieg prac parlamentarnych. Należy podkreślić, że w roku 2019 zakończyła się VIII kadencja Sejmu, a po wyborach parlamentarnych w dniu 13 października 2019 r. rozpoczęła się IX kadencja Sejmu, z czym wiąże się zaprzestanie prac legislacyjnych dotyczących zgłoszonych projektów ustaw (zasada dyskontynuacji).

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, w 28 informacjach o wynikach kontroli, sformułowała 77 wniosków *de lege ferenda*. W latach 2017–2019 zaproponowała łącznie 326 wniosków *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych 50 wniosków. Trwają prace legislacyjne nad pięcioma wnioskami. Ogółem w 2019 r. zostało zrealizowanych 19 wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych w latach 2017–2019.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Taka sama reguła obowiązuje zgodnie z art. 62a ust. 2 ustawy o NIK w razie powiadomienia innych podmiotów o uwagach, ocenach i wnioskach.

<sup>5</sup> Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2019 r. dostępny jest na stronie internetowej NIK: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wnioski-de-lege-ferenda-2019.html>

## Infografika nr 12

Wnioski *de lege ferenda*

### Wnioski *de lege ferenda* zgłoszone i zrealizowane w 2019 r. sformułowane zostały w następujących informacjach o wynikach kontroli:

1. *Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (P/18/047)*. Kontrola dotyczyła działu<sup>6</sup> środowisko. Wniosek wskazywał na potrzebę zmiany ustawy o odpadach, pozwalającej na sfinansowanie wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów w przypadku, gdy nie ma możliwości egzekucji kosztów od posiadacza odpadów. Wniosek zrealizowany całkowicie.

W ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1579) w art. 6 pkt 11 dodany został do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.) art. 26a, w którym uregulowana została kwestia zwrotu przez posiadacza odpadów kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi, poniesionych przez właściwy organ. Ustawa weszła w życie w dniu 6 września 2019 r.

2. *Wykonanie budżetu państwa w 2018 roku (P/19/001)*. Kontrola dotyczyła działów: finanse publiczne i instytucje finansowe. Wniosek odnosił się do potrzeby wydania wymaganych ustawą o rozpa-

<sup>6</sup> Mowa tu o działach administracji rządowej, wskazanych ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

## II. Działalność kontrolna

trywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym rozporządzeń dotyczących Funduszu Edukacji Finansowej oraz dokonania zmian w tej ustawie poprzez doprecyzowanie przepisów dotyczących statusu i funkcjonowania Funduszu. Wniosek zrealizowany częściowo. Do końca 2019 r. zostały wydane prawem wymagane rozporządzenia, natomiast przepisy, o których mowa we wniosku, nie zostały jeszcze zmienione.

3. *Bezpieczeństwo pacjentów przy stosowaniu antybiotykoterapii w szpitalach (P/18/058)*. Wniosek dotyczył działu zdrowie. We wniosku wskazano potrzebę wydania (znowelizowania) sześciu rozporządzeń zawierających przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.), ze względu na uchylenie wcześniej obowiązujących regulacji w tym zakresie. Wniosek zrealizowany częściowo.

Do końca 2019 r. wydane zostało tylko jedno z tych rozporządzeń, co do jednego uchylona została podstawa prawna do jego wydania, a pozostałe nie zostały wydane.

4. *Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach (P/18/040)*. Wniosek dotyczył działu praca. Wniosek miał na celu zrationalizowanie zasad i częstotliwości sporządzania przez pracowników socjalnych aktualizacji rodzinnych wywiadów środowiskowych określonych w art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Wniosek zrealizowany częściowo.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. poz. 1690) w art. 1 pkt 18 lit. a wprowadziła zmianę art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej polegającą na wydłużeniu okresu obowiązywania rodzinnego wywiadu środowiskowego jedynie w przypadku osób przebywających w domu pomocy społecznej, z sześciu do 12 miesięcy. Okres ten powinien być także wydłużony w przypadku stabilizacji życiowej i dochodów osób ubiegających się o świadczenie pomocy społecznej. Ustawa weszła w życie w dniu 4 października 2019 r.

5. *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. (P/19/001)*. Wniosek dotyczył działów: budżet i rozwój wsi. Wnioskowano o zmianę rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 183), przez objęcie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) wyłączeniem, o którym mowa w załączniku nr 41 rozdziale 5 pkt 50 ppkt 12, dotyczącym nieujmowania w planie finansowym środków na finansowanie i współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wniosek zrealizowany w pełni.

Ministerstwo Finansów w stanowisku do informacji o wynikach kontroli poinformowało NIK, że w toku prac nad budżetem na 2020 r. nie przewiduje wyłączenia środków, o których mowa we wniosku; Plan KOWR na 2020 r. powinien obejmować wszystkie środki, którymi KOWR dysponuje, a następnie przekazuje do beneficjentów pomocy unijnej.

KOWR środki te włączył do planu finansowego na 2020 r.

#### **Spośród wniosków zgłoszonych w 2018 r., a zrealizowanych w 2019 r., można wymienić wnioski sformułowane w kontrolach:**

1. *Działania organów państwa wobec problematyki dziedziczenia przedsiębiorstw (P/17/115)*. Kontrola dotyczyła działu gospodarka. We wniosku proponowano wprowadzenie do ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej zmian mających na celu likwidację skutków śmierci małżonka przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, jeżeli pomiędzy małżonkami istniał ustrój wspólności majątkowej. Ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. poz. 1495), w art. 66 dodano do ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem

osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw, m.in. rozdział 11a „Tymczasowe wykonywanie praw z udziału małżonka przedsiębiorcy w przedsiębiorstwie” (art. 60a–60j). Przepisy tego rozdziału wprowadziły możliwość powołania tzw. tymczasowego przedstawiciela (w przypadku śmierci przedsiębiorcy jest to zarządca sukcesyjny), na wypadek śmierci małżonka przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG, jeżeli przedsiębiorstwo stanowiło w całości mienie przedsiębiorcy i jego małżonka niebędącego przedsiębiorcą. Do powołania tymczasowego przedstawiciela mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy dotyczące powoływania zarządcy sukcesyjnego (tj. prawo jego powołania ma np. małżonek spadkodawcy, czyli przedsiębiorca). Tymczasowy przedstawiciel będzie sprawował zarząd majątkiem spadkowym w zakresie udziału małżonka w przedsiębiorstwie, do czasu wygaśnięcia zarządu, tj. przykładowo do uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, jeżeli jeden spadkobierca nabył udział małżonka w całości i dokonania działu spadku obejmującego udział małżonka przedsiębiorcy. Wniosek zrealizowany w pełni.

2. *Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się* (P/18/062). Kontrola dotyczyła działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne i mieszkalnictwo. Wniosek miał na celu podjęcie działań, które zapewnią wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych obowiązku stosowania zasad uniwersalnego projektowania obiektów budowlanych o użyteczności publicznej, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 lit. a oraz lit. f Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i definicją uniwersalnego projektowania, zawartą w art. 2 tej Konwencji. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r. poz. 1696, ze zm.) wprowadza zasady uniwersalnego projektowania przestrzeni publicznej, które poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych mają zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp do środowiska fizycznego, transportu, informacji, technologii i usług na równych zasadach z innymi obywatelami. Wniosek zrealizowany w pełni.
3. *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym* (P/17/111). Kontrola dotyczyła działu sprawiedliwość. Wniosek odnosił się do wprowadzenia usprawnień i udogodnień dla konsumentów w postępowaniu upadłościowym. Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1802) wprowadzono m.in.: możliwość ogłoszenia upadłości osoby nieprowadzącej działalności gospodarczej w uproszczonej procedurze bez wyznaczania sędziego – komisarza oraz możliwość wystąpienia do sądu upadłościowego przez dłużnika będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej, który stał się niewypłacalny o otwarcie postępowania o zawarcie układu na zgromadzeniu wierzycieli (bez ogłaszania upadłości). Wniosek został zrealizowany częściowo.

#### **Spośród wniosków zgłoszonych w 2017 r., a zrealizowanych w 2019 r., można wymienić wniosek sformułowany w kontroli:**

1. *Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej* (P/16/011). Kontrola dotyczyła działów: budżet, finanse publiczne. Wniosek wskazywał na wprowadzenie rozwiązań prawnych w zakresie współpracy [organu egzekucyjnego] w likwidowaniu zaległości z dłużnikami, którzy wcześniej rzetelnie wywiązywali się ze zobowiązań podatkowych, w celu utrzymania przez nich możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2070) przewiduje uproszczenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego w zakresie m.in. egzekucji z ruchomości poprzez wprowadzenie nowej formy sprzedaży ruchomości przez zobowiązanego za zgodą organu egzekucyjnego (nowo dodany art. 104a i nast. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Wniosek zrealizowany w pełni.

**Spośród wniosków zgłoszonych w 2019 r. pozostały niezrealizowane m.in. wnioski sformułowane w kontrolach:**

1. *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców (P/18/105)*. Kontrola dotyczyła działu administracja publiczna. W wyniku kontroli NIK sformułowała pięć wniosków odnoszących się do pobytu cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej; w tym zakresie uznano za istotne:
  - rozważenie wprowadzenia do ustawy o cudzoziemcach definicji legalnego i nielegalnego pobytu;
  - określenie i wdrożenie rozwiązań prawnych zmierzających do wprowadzenia nowej formy zezwolenia na pracę, wydawanego na czas określony, u dowolnego przedsiębiorcy, z możliwością zastosowania ograniczeń na wykonywanie pracy w danym zawodzie lub wyłącznie na określonym obszarze;
  - usprawnienie legalizacji pracy cudzoziemców i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii oraz wydłużenie okresu, na który jest rejestrowane oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy, w celu odciążenia powiatowych urzędów pracy;
  - usprawnienie legalizacji pracy cudzoziemców i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii poprzez rozważenie zastąpienia, w możliwym zakresie, zaświadczeń przedkładanych przez cudzoziemców ich pisemnymi oświadczeniami;
  - rozważenie zmiany art. 88z ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczącego możliwości wydania decyzji o odmowie wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, poprzez rezygnację z fakultatywności, w celu wyeliminowania niejednolitej praktyki urzędów pracy w zakresie weryfikacji spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie.
2. *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym (P/17/010)*. Kontrola dotyczyła działów: instytucje finansowe i sprawiedliwość. W wyniku kontroli NIK sformułowała 5 wniosków, w których wskazano potrzebę:
  - rozważenia wskazania i wyposażenia w odpowiednie uprawnienia lub powołania instytucji, która zapewniałaby całościową ochronę interesów klientów instytucji finansowych;
  - przyjęcia rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby np. Rzecznikowi Finansowemu rozstrzyganie w sposób wiążący sporów z zakładami ubezpieczeń na etapie przedsądowym;
  - uregulowania zasad działalności przez kancelarie odszkodowawcze świadczące usługi dochodzenia roszczeń od zakładów ubezpieczeń.
3. *Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej (P/18/063)*. Kontrola dotyczyła działu zdrowie. W wyniku kontroli NIK sformułowała sześć wniosków, w których wskazano celowość:
  - opracowania standardów opieki paliatywnej i hospicyjnej jako narzędzia zapewniającego należytą jakość udzielanych świadczeń, na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej;
  - zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kryteriów wyboru ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, tak aby premiovane były podmioty oferujące najlepszej jakości warunki dodatkowe udzielania świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej, jak np. wsparcie socjalne dla pacjenta i rodziny, udział wolontariatu w opiece, zwiększona liczba personelu, zapewnienie pojazdów dla pielęgniarzek;
  - zmiany załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej zmierzające do zapewnienia dostępu do opieki wszystkim potrzebującym, niezależnie od typu choroby, których stan kliniczny wskazuje na potrzebę objęcia opieką paliatywną.
4. *Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT (P/18/010)*. Kontrola dotyczyła działu budżet i finanse publiczne. Wniosek ma na celu wprowadzenia do ustawy – Ordynacja podatkowa przepisu wskazującego na zasadność wydania interpretacji ogólnej w sytuacjach, w których w analogicznych stanach prawnych i faktycznych o wydanie interpretacji indywidualnych w swych indywidualnych sprawach zwraca się wielu podatników.

5. *Działalność organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących (P/18/112).* Kontrola dotyczyła działań: instytucje finansowe, sprawiedliwość, gospodarka. W wyniku kontroli NIK sformułowała 11 wniosków, w których wskazano potrzebę:
- uregulowania w kodeksie karnym szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego opartego na systemie typu „piramida”;
  - rozszerzenia uprawnień Rzecznika Finansowego co do zakresu podmiotowego pomocy i stosowanych narzędzi oraz zwiększenia wysokości kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez Rzecznika Finansowego za uchylanie się przez podmiot rynku finansowego od obowiązków określonych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym;
  - ukształtowania zasad postępowania cywilnego i mechanizmów ułatwiających konsumentom dochodzenie roszczeń;
  - wprowadzenia obowiązku nagrywania rozmów związanych z oferowaniem i sprzedażą produktów finansowych o charakterze inwestycyjnym w placówkach sprzedażowych oraz wszelkich rozmów związanych ze świadczeniem usług doradztwa inwestycyjnego;
  - wprowadzenia możliwości podania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do publicznej wiadomości informacji o podejrzeniu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów już na etapie postępowania wyjaśniającego;
  - wprowadzenia przepisów umożliwiających przeznaczanie środków Funduszu Edukacji Finansowej, pochodzących m.in. z wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez KNF, na rekompensowanie konsumentom, do ustawowo określonej wysokości, strat poniesionych wskutek nabycia obligacji korporacyjnych, jeżeli egzekucja przeciwko emitentowi okaże się bezskuteczna, jak również wtedy, gdy jest oczywiste, że egzekucja ta będzie bezskuteczna;
  - zmiany ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (w celu ułatwienia dochodzenia roszczeń celowe byłoby obniżenie opłaty sądowej – stosunkowo wysoka opłata sądowa może zniechęcać do dochodzenia roszczeń).

### Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli są jednym z wymiernych efektów kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie stanowią one jednak jedynej podstawy do oceny kontrolowanej działalności oraz oceny efektywności pracy NIK. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości o skutkach finansowych prowadzą często do utraty środków publicznych. Niekorzystne skutki finansowe zaistniałych nieprawidłowości można często odwrócić – podjąć działania w celu odzyskania utraconych środków lub uzyskania dodatkowych korzyści w postaci oszczędności lub pożytków. Zadaniem NIK jest zarówno wskazywanie na nieprawidłowości i zagrożenia występujące w funkcjonowaniu podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, jak i pozytywne oddziaływanie prowadzące do poprawy gospodarności, w tym oszczędności i wydajności w działaniach tych podmiotów.

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

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości,
- korzyści finansowe,
- finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej.

W ramach powyższych grup wydzielone są szczegółowe kategorie.

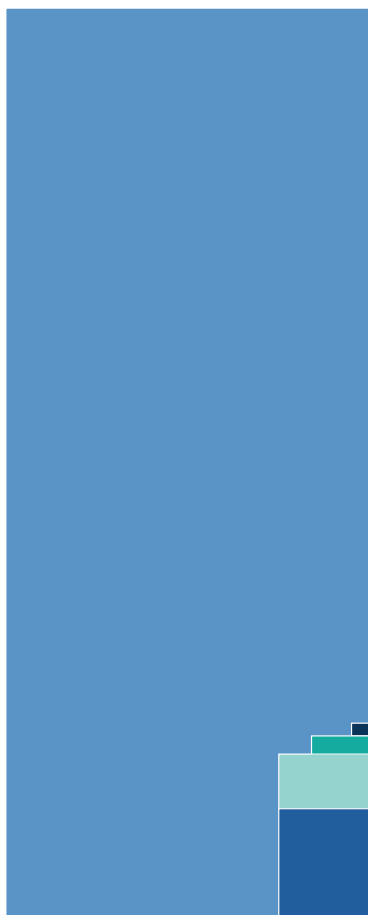
### Finansowe skutki nieprawidłowości

Finansowe skutki nieprawidłowości to kwoty dotyczące nieprawidłowości, które mają lub będą miały wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności. Składają się na nie te kategorie wydzielone w ramach grupy dotyczącej skutków finansowych lub sprawozdawczych, które mają materialne znaczenie i na które NIK zwraca szczególną uwagę.

#### Infografika nr 13

Finansowe skutki nieprawidłowości w 2019 r.

#### Kategorie – ujawnione kwoty



#### Uszczuplenia środków lub aktywów

**12 019 334** 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 wydatkowane z naruszeniem prawa

**378 874** tys. zł

Kwoty, których wydatkowanie stanowiło naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego

#### Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami

**187 980** 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

#### Kwoty nienależnie uzyskane

**40 624** 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 w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa

**8 323** tys. zł

Kwoty, których wydatkowanie nie stanowiło wprawdzie naruszenia przepisów prawa, natomiast było następstwem ujawnionych w trakcie kontroli działań stanowiących takie naruszenie

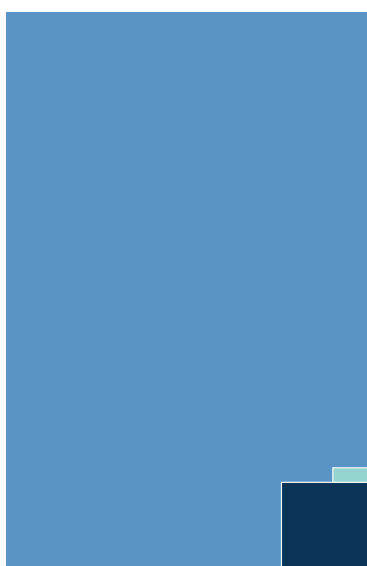
### Korzyści finansowe

Jednym z rodzajów finansowych rezultatów kontroli są korzyści finansowe. Zalicza się do nich kwoty, które zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty w wyniku podjęcia działań naprawczych przyjętych do realizacji w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych. W 2019 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **17 334 tys. zł**.

#### Infografika nr 14

Korzyści finansowe uzyskane w 2019 r.

#### Kategorie – ujawnione kwoty



#### Pozyskane pożytki finansowe

**16 631** tys. zł

Kwoty dodatkowych dochodów, przychodów lub składników aktywów, które w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi odpowiednio – w czasie lub po zakończeniu kontroli – zostały faktycznie pozyskane przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego albo istnieje gwarancja ich pozyskania w przyszłości

#### Oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów

**657** tys. zł

Kwoty podatków, opłat lub innych danin publicznych niewłaściwie naliczonych i (lub) nienależnie pobranych przez kontrolowaną jednostkę od innych podmiotów, które w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zostaną naliczone właściwie, a w wypadku ich pobrania – zwrócone tym innym podmiotom

#### Oszczędności finansowe

**46** tys. zł

Kwoty odpowiadające wielkości obniżenia kosztów lub wydatków, które nastąpiło lub nastąpi w przyszłości w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi odpowiednio w czasie lub po zakończeniu kontroli i nie spowoduje uszczerbku w realizacji zadań przypisanych kontrolowanej jednostce

### Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również znaczenie prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków unijnych, zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy budżetowej. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, w zakresie objętym kontrolami przeprowadzonymi przez NIK w 2019 r., wyniosły **4545 tys. zł**. Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli<sup>7</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>7</sup> W podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji.

**Infografika nr 15**

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wykazane w 2019 r.

**Kategorie – ujawnione kwoty**



**Szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej**

**4 379** tys. zł

Środki finansowe Unii Europejskiej, które w wyniku działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, zostały wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku

**Potencjalna szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej**

**166** tys. zł

Środki finansowe Unii Europejskiej, które w wyniku działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, mogłyby zostać wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku, gdyby nieprawidłowość nie została wykryta

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

Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r., wykonując obowiązek wynikający z art. 63 ust. 1 i 3 ustawy o NIK, przekazała do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń oraz innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 61 zawiadomień, którymi objęto 55 osób.

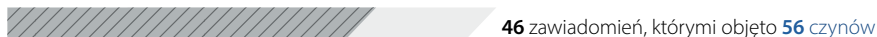
**Infografika nr 16**

Zawiadomienia skierowane przez NIK do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów w 2019 r.

**Łączna liczba zawiadomień**



**Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych)**



- 45 – Prokuratura
- 1 – Centralne Biuro Antykorupcyjne

**Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia lub innego czynu**



- 6 – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
- 5 – Policja
- 1 – Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
- 1 – Starosta Namysłowski
- 1 – Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny Polskiej Izby Biegłych Rewidentów
- 1 – Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Dolnośląskiej Izby Inżynierów Budownictwa

Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r. skierowała 46 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw, którymi objęto 56 czynów. Należy podkreślić, że liczba kierowanych zawiadomień nie odpowiada liczbie czynów nimi objętych, ponieważ jednym zawiadomieniem można objąć kilka czynów popełnionych przez jedną lub więcej osób bądź skierować zawiadomienie „w sprawie” ze wskazaniem kilku zarzutów.

### Infografika nr 17

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), przekazane przez NIK w 2019 r. organom ścigania według klasyfikacji prawnej czynów przyjętej przez NIK

22 zawiadomienia



Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 kk)

17



Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciężących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 kk)

5



Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości w zb. z art. 61 § 1 kks)

3



Przestępstwo określone w art. 90 Prawa budowlanego, polegające na wybudowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia bądź zgłoszenia

2



Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 kk)

1



Ujawnianie, przez funkcjonariusza publicznego, osobie nieuprawnionej informacji, stanowiącej tajemnicę służbową lub informacji, którą uzyskano w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes (art. 266 § 2 kk)

1



Niespełnienie określonego w art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi, mienia lub zagrożenia środowiska (art. 92 Prawa budowlanego)

1



Niespełnienie obowiązku określonego w art. 61 Prawa budowlanego, dotyczącego utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami lub niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego (art. 91a Prawa budowlanego)

1



Składanie fałszywego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 1 kk)

1



Ujawnienie lub wykorzystanie niezgodnie z jej przeznaczeniem tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 280 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 95) – art. 289 ust. 1 tej ustawy

1



Ujawnienie lub wykorzystanie w obrocie instrumentami finansowymi informacji stanowiącej tajemnicę zawodową lub tajemnicę służbową (art. 179 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, (Dz. U. z 2020 r. poz. 89)

1



Ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiącej tajemnicę bankową, niezgodnie z upoważnieniem określonym w ustawie, przez osobę zobowiązaną do zachowania tajemnicy bankowej – art. 171 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357)

**RAZEM**

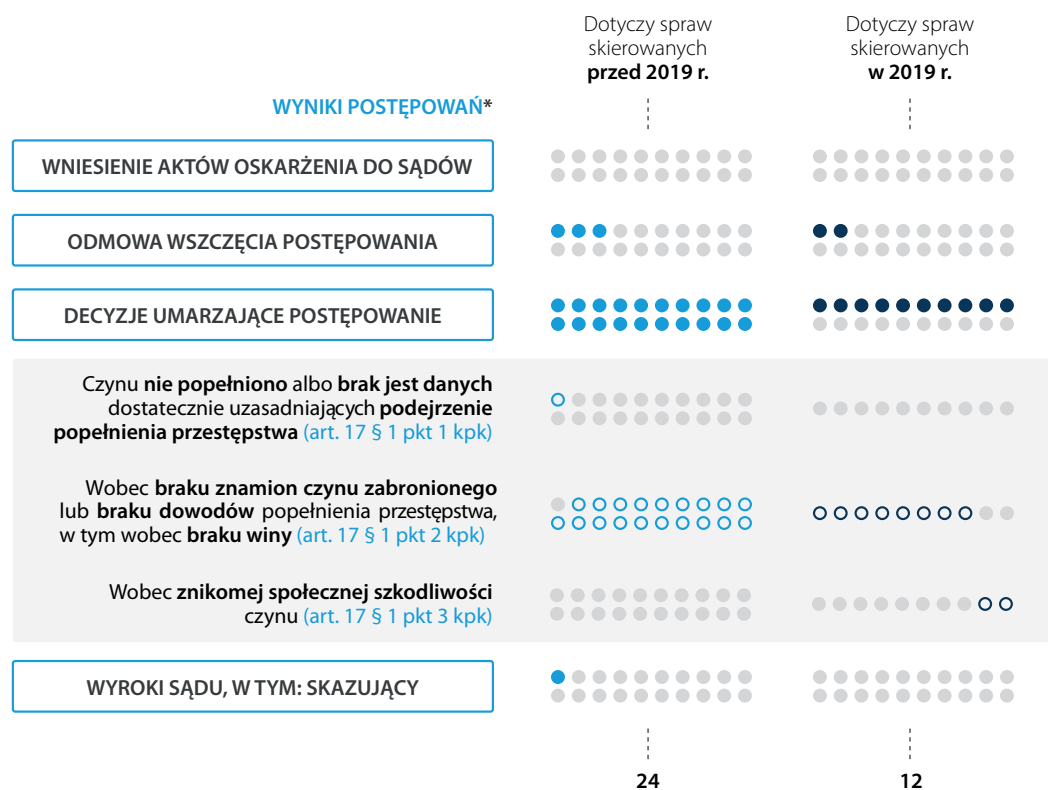
56 zawiadomień

## II. Działalność kontrolna

W 2019 r. NIK została poinformowana o zakończeniu postępowania łącznie w 36 sprawach.

**Infografika nr 18**

Wyniki postępowań dotyczące zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa



\* Przekazane NIK informacje dotyczą zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skierowanych w roku 2019 i w latach wcześniejszych

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

W przypadku postanowień o umorzeniu postępowania i odmowie wszczęcia postępowania, należy mieć na względzie, iż Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przekazywać zawiadomienia do organów powołanych do ścigania przestępstw i wykroczeń, gdy zachodzi „uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa i wykroczenia”. Natomiast udowodnienie winy i wniesienie aktu oskarżenia przeciwko konkretnej osobie należy wyłącznie do organów ścigania. Organy te, po przeprowadzeniu czynności dowodowych w oparciu o przepisy kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, mogą dokonać innej niż NIK oceny prawno-karnej ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie wypełnienia znamion strony podmiotowej i osoby odpowiedzialnej za te nieprawidłowości. NIK, kierując zawiadomienie do tych organów, załącza bowiem wyłącznie dowody zebrane w toku postępowania kontrolnego.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń i innych czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność ustawowa, Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r. skierowała 15 zawiadomień, które dotyczyły razem 56 czynów karalnych.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń, Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r. skierowała 11 zawiadomień, które dotyczyły 47 czynów karalnych.

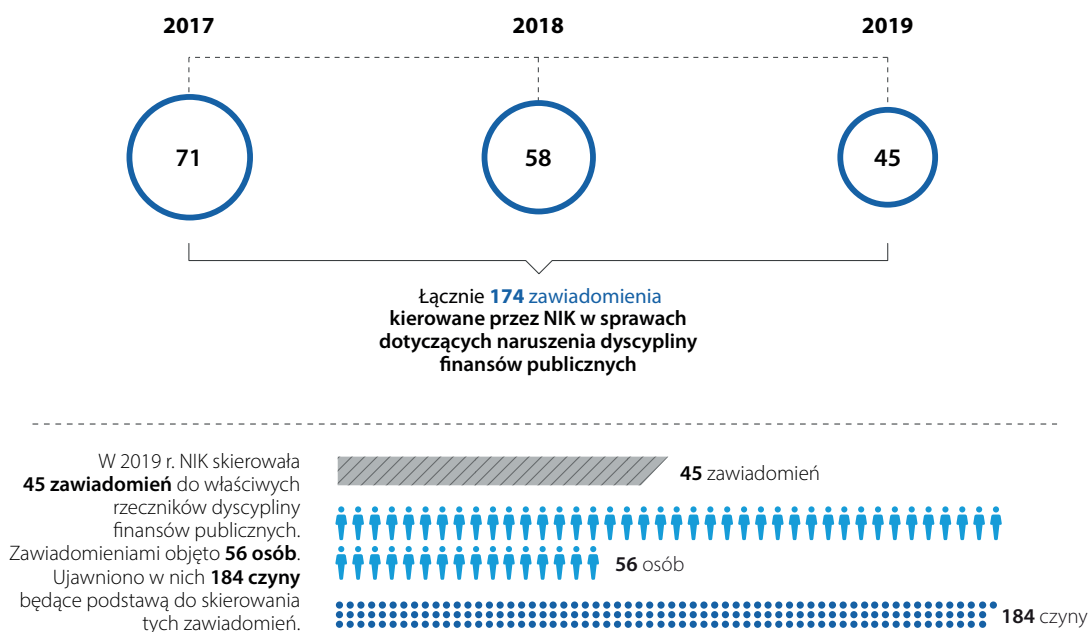
### Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (przez kierowanie zawiadomieniami w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny)

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>8</sup>, skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 45 zawiadomień. Ujawniono w nich 184 czyny będące podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 56 osób.

W 2019 r., podobnie jak w latach poprzednich, zarzuty naruszania dyscypliny finansów publicznych dotyczyły przede wszystkim kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek. Liczba zawiadomień NIK w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w latach 2017–2019 wyniosła 174, z czego 26% przypadło na rok 2019.

#### Infografika nr 19

Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych



Najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (46,9%).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

## II. Działalność kontrolna

## Infografika nr 20

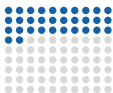
Rodzaje formułowanych zarzutów w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2019 r.

85 czynów



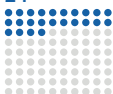
Czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (art. 17)

32



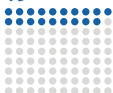
Nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne, składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 14 ust. 5)

24



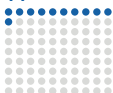
Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 ust. 1)

19



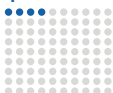
Przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej przekazywania lub udzielania, wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającą dotację, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu, niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości (art. 8 pkt 1–3, art. 9 pkt 1–3)

11



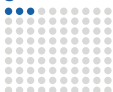
Zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15 ust. 1)

4



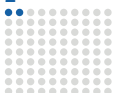
Przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce (art. 7)

3



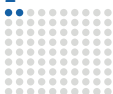
Dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10)

2



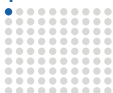
Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 18 pkt 1)

2



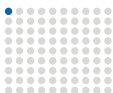
Niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 18b pkt 1)

1



Niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie, pobranie lub dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 5 ust. 1 pkt 2)

1



Niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności (art. 16 ust. 1)

## RAZEM

184 czyny ► Dotyczy liczby czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, również w przypadku kierowania zawiadomień „w sprawie” (jest ona większa od liczby przekazanych zawiadomień, ponieważ wystąpiły przypadki, że w jednym zawiadomieniu zostało sformułowanych kilka zarzutów).

Należy odnotować, że od 2010 r. (z wyłączeniem 2017 r.) utrzymuje się spadkowa tendencja w zakresie liczby ujawnionych przypadków wskazujących na popełnienie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych i liczby zawiadomień skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Świadczy to o wzrastającej świadomości prawnej kontrolowanych podmiotów oraz pozytywnym oddziaływaniu badań kontrolnych w zakresie wykorzystania majątku i środków publicznych.

### 3. Działania w obszarze metodyki kontroli

#### Rozwój metodyki kontroli

Prace związane z rozwojem metodyki kontroli koncentrowały się w 2019 r. na następujących obszarach:

- opracowanie i wdrożenie rozwiązań dotyczących postępowania z dokumentami elektronicznymi w kontroli;
- opiniowanie dokumentów kontrolnych NIK (projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli);
- bieżące wspieranie metodyczne jednostek organizacyjnych NIK w przygotowaniu i realizacji kontroli oraz opracowywaniu ich wyników, w tym w zakresie stosowania nowych wzorów dokumentów, wprowadzonych w 2018 r.;
- wsparcie jednostek kontrolnych w zakresie pozyskiwania i wykorzystania w kontroli zasobów informacyjnych dotyczących obszarów objętych kontrolą.

W postępowaniu kontrolnym kontrolerzy mają coraz częściej do czynienia z dokumentami elektronicznymi, gdyż w ramach czynności kontrolnych dokonuje się analiz danych pobieranych w wersji elektronicznej, a ponadto wiele instytucji wprowadziło elektroniczny obieg dokumentów. W 2019 r. zostały wprowadzone w NIK szczegółowe zasady postępowania z dokumentami elektronicznymi w postępowaniu kontrolnym, tj. weryfikacji autentyczności podpisanych dokumentów, podpisywania przez kontrolerów plików danych funkcją skrótu oraz włączania dokumentów elektronicznych do akt kontroli. Opracowano szczegółowe rozwiązania metodyczne i techniczne służące do praktycznego stosowania tych zasad i przeprowadzono szereg szkoleń kontrolerów.

Prowadzone były również prace dotyczące doskonalenia technik ochrony danych osobowych w postępowaniu kontrolnym ze szczególnym uwzględnieniem danych osobowych zawartych w elektronicznych zbiorach danych.

W związku z rozwojem międzynarodowych standardów kontroli INTOSAI, opracowane zostały i przekazane jednostkom kontrolnym na etapie prac nad *Planem pracy NIK na rok 2020* szczegółowe definicje i zasady wynikające z tych standardów wraz z ich odniesieniem do zasad kontroli NIK zapisanych w ustawie o NIK.

#### Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli

W związku z postępującą informatyzacją jednostek sektora publicznego, kluczowa z punktu widzenia efektywności i skuteczności kontroli staje się umiejętność pozyskiwania i analizy danych z systemów informatycznych. Proces pozyskiwania i analizy danych ma miejsce na wszystkich etapach postępowania, tj. przygotowania kontroli, prowadzenia czynności kontrolnych oraz opracowywania informacji o wynikach kontroli.

W celu wsparcia analitycznego przygotowania kontroli prowadzona jest w NIK i aktualizowana baza analityczna, dotycząca podmiotów podlegających kontroli. Baza jest sukcesywnie aktualizowana w powiązaniu z rejestrami i systemami zewnętrznymi (rejstry publiczne, otwarte dane, systemy spr-

## II. Działalność kontrolna

wzrost) oraz powiązana z bieżącą bazą systemu zarządzania kontrolami. Pozwala to na wykonanie mapy kontroli, pokazującej, czy i jak często NIK kontroluje poszczególne podmioty oraz na dokonanie doboru jednostek do kontroli z wykorzystaniem informacji o ich zadaniach, wydatkach oraz wynikach poprzednich kontroli.

Na etapie tym ważna jest również umiejętność korzystania z zewnętrznych zasobów informacyjnych, w tym zasobów Głównego Urzędu Statystycznego. Zdobyć takich umiejętności służyły m.in. szkolenia w zakresie obsługi Banku Danych Lokalnych i systemu STRATEG, jakie pracownicy GUS przeprowadzili nieodpłatnie dla kontrolerów NIK.

Etap prowadzenia czynności kontrolnych wymaga dostępności danych jednostkowych, dotyczących poszczególnych transakcji (danych transakcyjnych) lub co najmniej szczegółowych danych gromadzonych w bazach analitycznych (tzw. hurtowniach danych). NIK korzysta w kontrolach z centralnych baz danych, w tym baz Narodowego Funduszu Zdrowia czy hurtowni danych skarbowych WHTAX, ale najczęstszym źródłem szczegółowych danych są lokalne systemy informatyczne kontrolowanych podmiotów. Wykorzystanie takich zasobów wymaga wiedzy o systemach teleinformatycznych funkcjonujących w podmiotach wykonujących zadania publiczne. W przypadku powszechnie stosowanych systemów, takich jak systemy finansowo-księgowe, w NIK gromadzone i aktualizowane są informacje o tych systemach (funkcjonujących w państwowych jednostkach budżetowych). Pozwala to praktycznie w 100% pozyskiwać dane w wersji elektronicznej przy badaniu wydatków i ksiąg rachunkowych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. W przypadku innych systemów IT, w tym służących do ewidencji procesów związanych z wykonywaniem różnych zadań, problemem staje się zarówno wiedza o zakresie danych gromadzonych przez te systemy, jak i jakość samych systemów, w tym precyzyjne powiązanie danych z obsługiwany procesami biznesowymi oraz możliwość eksportu danych do celów analitycznych.

Na etapie przygotowanie informacji o wynikach kontroli niezbędna jest odpowiednia agregacja wyników poszczególnych kontroli jednostkowych, ale również, w celu uogólnienia wyników kontroli, celowe może być posłużenie się danymi i wynikami analiz wykonanych podczas przygotowania kontroli oraz danymi pozyskanymi od podmiotów nieobjętych kontrolą. Ponieważ zakres podmiotowy kontroli musi być ograniczony, a zagadnienia objęte kontrolą i prezentowane w informacji o jej wynikach dotyczą często bardzo dużej liczby podmiotów w skali kraju, istotne jest pozyskiwanie informacji o możliwie dużej liczbie podmiotów. Jeśli niezbędne informacje nie są dostępne w systemach sprawozdawczych, jedyną drogą ich pozyskania jest zapytanie kierowane do szerokiego kręgu jednostek, przy pełnej świadomości ograniczonej wiarygodności pozyskanych tą drogą danych. Zapytania takie kierowane są najczęściej do jednostek drogą elektroniczną w postaci kwestionariuszy wypełnianych online. W 2019 r. wykorzystano je m.in. w ramach kontroli: *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe*, *Informatyzacja procesu zamówień publicznych*, *Bezpieczeństwo pacjentów przy stosowaniu antybiotykoterapii w szpitalach*, *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce*, *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*. Zapytania kierowane były najczęściej do jednostek samorządu terytorialnego i szpitali. Pozyskane taką drogą dane, pomimo ich weryfikacji, mogą być obciążone błędem i prezentowane są odrębnie od wyników uzyskanych w ramach czynności kontrolnych.

W roku 2019 przeprowadzono również badania ankietowe w technologii CAWI (ang. *Computer-Assisted Web Interview*) poprzez ankiety elektroniczne otwarte – zamieszczane na stronie WWW NIK, albo ankiety kierowane bezpośrednio na adresy poczty elektronicznej respondentów. Dotyczyło to m.in. kontroli *Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP* oraz kontroli *Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny*. Uzyskane taką drogą opinie obciążone być mogą dużym błędem, stąd nie są wykorzystywane wprost przy dokonywaniu ocen kontrolowanej działalności, ale mogą stanowić dodatkowy element charakteryzujący kontrolowany obszar.

Wykorzystanie zasobów informacyjnych i wsparcie informatyczne kontroli wymaga stosowania odpowiednich narzędzi informatycznych. Najwyższa Izba Kontroli od 2001 r. podejmuje działania na rzecz zastosowania narzędzi informatycznych wspomagających kontrole (tzw. narzędzi CAATs). Poza standardowymi narzędziami udostępnionymi przez oprogramowanie biurowe (arkusze kalkulacyjne), w Najwyższej Izbie Kontroli wykorzystuje się dla celów wsparcia informatycznego kontroli dwa narzędzia specjalistyczne: program audytorski ACL oraz opracowany w NIK program Pomocnik Kontrolera.

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

Program Pomocnik Kontrolera jest autorską aplikacją zbudowaną w NIK, służącą do statystycznego doboru próby oraz importu i audytorskiej analizy danych. Program pozwala na dobór próby z zastosowaniem większości stosowanych w praktyce metod statystycznych, w tym na dobór technikami mieszanymi. Ponadto program posiada funkcje importu danych zapisanych w różnych formatach, standardowych analiz audytorskich (klasyfikacja, stratyfikacja, wiekowanie, luki, duplikaty, powiązania, statystyki opisowe danych) oraz specyficzne funkcje analityczne dostosowane do zasad rachunkowości jednostek sektora publicznego (klasyfikacje budżetowe, badanie danych na okoliczność zgodności z obowiązującymi zasadami rachunkowości). W 2019 r. opracowane zostały nowe funkcjonalności programu nakierowane na obsługę dokumentów elektronicznych i włączanie ich do akt kontroli oraz na ochronę danych osobowych w elektronicznych zbiorach danych pozyskiwanych dla celów kontrolnych (różne metody anonimizacji i pseudonimizacji danych).

Najwyższa Izba Kontroli korzysta również z narzędzi specjalistycznych wspomagających import danych zapisanych w plikach PDF (ABBY Transformer, PDF2XL Cogniview) oraz oprogramowania do tworzenia map (Map Viewer).

Zapytania kwestionariuszowe realizowane były z zastosowaniem aplikacji Lime Survey (zapytania online) oraz Adobe LiveCycle (zapytania offline w postaci aktywnych plików PDF). W 2019 r. wdrożone zostało specjalistyczne oprogramowanie PS Quaestio wykorzystywane do pozyskiwania danych w wersji elektronicznej w trybie online, analizy statystycznej i prezentacji danych. W zakresie zapytań online zastąpiło ono aplikację Lime Survey.



# Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

- Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa
  - Stabilna gospodarka i rozwój
- Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo
- Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia
  - Troska o środowisko i klimat
- Dbłość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe

III.

## Wprowadzenie

W rozdziale III. *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2019 roku* przedstawione zostały najważniejsze ustalenia z kontroli planowych i wybranych kontroli doraźnych przeprowadzonych i zakończonych informacją o wynikach kontroli, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r.<sup>1</sup>

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

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

Wyniki kontroli, zarówno planowych, jak i doraźnych, zostały zaprezentowane według działów administracji rządowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>2</sup>. Kontrole, przedstawione w podziale wg działów administracji rządowej, zostały pogrupowane w sześć bloków tematycznych: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa; Stabilna gospodarka i rozwój; Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo; Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia; Troska o środowisko i klimat; Dbłość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe.*

Mając na uwadze uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>3</sup>, w której Sejm wyraził oczekiwanie, że „raporty Najwyższej Izby Kontroli powinny podawać pogłębioną diagnozę obecnego stanu państwa i przedstawiać ocenę mechanizmów występujących w całej administracji”, Najwyższa Izba Kontroli w Rozdziale III. *Sprawozdania* zobrazowała realizację zadań państwa w świetle kontroli NIK.

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

<sup>1</sup> Ujętych w załącznikach nr 2 i 3 do *Sprawozdania*.

<sup>2</sup> Dz. U. 2019 r. poz. 945, 1248, 1696, 2170, z 2020 r. poz. 284.

<sup>3</sup> Monitor Polski 2000/2 poz. 10.

## 1. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa

COFOG: Działalność ogólnopaństwowa. Sprawy gospodarcze

### 1.1. Budżet<sup>4</sup>

- *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. (P/20/001/KBF)*
- *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2019 r. (P/20/002/KBF)*
- *Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT(P/18/010/KBF)*

Zgodnie z przepisami art. 204 Konstytucji RP oraz art. 7 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W wyniku kontroli **wykonania budżetu państwa w 2019 r.** ustalono m.in., że większość wskaźników monitorujących realizację celów strategii Europa 2020 i Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju osiągnęła założony poziom. NIK stwierdziła, że oczekiwanych efektów nie uzyskano jednak między innymi w obszarze rozwoju innowacyjności, rozwoju inwestycji, zmniejszenia energochłonności gospodarki i ochrony środowiska. Pandemia COVID-19 do której doszło na początku roku 2020, a także zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych ujawniły, że przyjęte w Polsce cele strategiczne wymagają przeglądu i dostosowania do nowej sytuacji. Konieczne jest zwłaszcza dalsze wzmacnianie systemu ochrony zdrowia oraz realizacja programów ekonomicznych chroniących i stymulujących gospodarkę w powiązaniu ze wspierającymi działaniami Narodowego Banku Polskiego.

Lata 2018–2019 były jednym z najbardziej udanych pod względem sytuacji gospodarczej okresów w historii Polski po 1989 r. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyła rekordowo niska stopa bezrobocia, umiarkowana inflacja oraz – w 2019 r. – nadwyżka na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Taka kombinacja zjawisk gospodarczych wskazuje, że rozwój gospodarczy w Polsce przebiegał w stabilnych warunkach i sprzyjał utrzymaniu równowagi na rynku krajowym i w wymianie międzynarodowej. Oznacza to, że miał solidne fundamenty ekonomiczne i nie był sztucznie wykreowany.

Choć tempo wzrostu gospodarczego w 2019 r. było niższe niż w 2018 r. o 1,2 punktu procentowego, to odnotowany wskaźnik wzrostu w wysokości 4,1% pozostawał relatywnie wysoki. Polska gospodarka wciąż rozwijała się szybciej niż inne gospodarki Unii Europejskiej. Czynnikiem wzrostu były w szczególności konsumpcja, inwestycje (szczególnie w sektorze przedsiębiorstw) oraz dodatnie saldo wymiany handlowej z zagranicą. Zmalało bezrobocie, a wzrostowi zatrudnienia towarzyszył wzrost wynagrodzeń.

Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową, a sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2019 r. przedstawia rzetelne informacje o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

Podobnie jak rok wcześniej, zidentyfikowane w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

W 2019 r. utrzymała się wzrostowa tendencja realizacji dochodów podatkowych, co z jednej strony było wynikiem panujących w tym okresie korzystnych warunków ekonomicznych, z drugiej zaś przyczyniły się do tego prowadzone w latach wcześniejszych oraz w 2019 r. działania uszczel-

<sup>4</sup> Kontrole P/20/001 i P/20/002 zostały uwzględnione w Sprawozdaniu ponieważ ich ustalenia odnoszą się do kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.

niające polski system podatkowy. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody podatkowe budżetu państwa były wyższe o 5,1%, w odniesieniu do roku 2017 o 16,5%, a w porównaniu do dochodów wykonanych w 2016 r. o 34,5%. Relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności podatkowych do zapłaty z tego tytułu poprawiła się o 1,3 punktu procentowego w porównaniu do zanotowanej w 2018 r. i wyniosła 98,7%. W dalszym ciągu problemem pozostawał jednak wysoki poziom zaległości podatkowych, który na koniec 2019 r. przekroczył 105 mld zł. Był to w dużej części efekt narastania od lat zaległości w podatku od towarów i usług z tytułu zobowiązań podmiotów wystawiających fikcyjne faktury, wykrytych przez służby skarbowe.

Istotnym pozostaje również fakt, że w najbliższych latach zarówno sytuacja gospodarki światowej, jak i polskiej zostanie zdeterminowana skalą rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19. W związku z podjętymi w 2020 r. działaniami mającymi na celu ratowanie gospodarki przed kryzysem oraz przeciwdziałanie wystąpieniu upadłości przedsiębiorstw, bezrobociu i załamaniu systemów finansowych, należy się spodziewać istotnego pogorszenia równowagi finansów publicznych oraz skokowego wzrostu państwowego długu publicznego i jego relacji do produktu krajowego brutto.

Wyniki kontroli w poszczególnych częściach budżetu państwa oraz kontroli zarządzania realizacją budżetu państwa pozwalają na pozytywną ocenę jego wykonania w 2019 r. Budżet państwa w 2019 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa wyniosły 400,5 mld zł i były o 3,3% wyższe od ujętych w prognozie i o 5,4% wyższe niż w 2018 r.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 414,3 mld zł, w tym 0,1 mld zł stanowiły wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zrealizowane wydatki były o 0,5% niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej i o 6,1% wyższe niż zrealizowane w 2018 r.

Deficyt budżetu państwa osiągnął wartość 13,7 mld zł, która była o ponad 50% niższa od ustalonej w ustawie budżetowej. W odniesieniu do 2018 r. deficyt był o 32% wyższy. Uzyskane w 2019 r. dochody pozwoliły na sfinansowanie 96,7% wydatków budżetu państwa.

Dochody budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosły 73,5 mld zł i były wyższe o 5,5% od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 16,1% od osiągniętych w 2018 r. W 2019 r., tak jak w latach wcześniejszych, wielkość tych dochodów kształtowana była przede wszystkim kwotą transferów z Unii Europejskiej oraz kwotą wydatków wynikającą z realizacji płatności.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 70,9 mld zł, co stanowiło 83,1% planu oraz 106,1% wykonania 2018 r. Wynik budżetu środków europejskich był dodatni i wyniósł 2,6 mld zł, pomimo zaplanowanego w ustawie budżetowej deficytu w wysokości 15,6 mld zł. Uzyskany wynik był również o 6,2 mld zł wyższy niż w roku 2018.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 474 084,4 mln zł (w tym dochody budżetu państwa 400 535,3 mln zł, a dochody budżetu środków europejskich 73 549,1 mln zł) i były o 3,6% wyższe od ujętych w prognozie oraz o 6,9% wyższe niż w 2018 r.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485,2 mld zł, tj. były o 3,3% niższe od planowanych i o 6,1% wyższe niż zrealizowane w 2018 r.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 11,1 mld zł i stanowił 25,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Kwota ta była również o 20,4% niższa niż rok wcześniej.

W 2019 r. zwiększyło się zadłużenie Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednak przyrost tych wielkości był mniej dynamiczny niż prognozowany na etapie opracowywania ustawy budżetowej na 2019 r. Wzrost długu Skarbu Państwa w 2019 r. o 19,1 mld zł nie wynikał z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych

netto budżetu państwa, gdyż były one ujemne (-0,2 mld zł). Oznacza to, że Minister Finansów w celu finansowania zadań niezwiązanych ze spłatą zadłużenia nie musiał zaciągać nowego długu na rynku finansowym. Dług został zwiększony głównie w wyniku nieodpłatnego przekazania w końcu 2019 r. obligacji skarbowych uczelniom, Funduszowi Dróg Samorządowych i mediom publicznym oraz udzielenia pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej. Wzrost długu z tytułu tych operacji wyniósł 14,6 mld zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

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

Głównym czynnikiem umożliwiającym stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy Polski w 2019 r. była konsumpcja, mimo zmniejszenia się drugi rok z rzędu jej dynamiki. W IV kwartale 2019 r. dynamika konsumpcji obniżyła się do najniższego poziomu od 14 kwartałów (wzrost konsumpcji wyniósł 3,3% w stosunku o analogicznego okresu roku poprzedniego). Kolejnym ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego były inwestycje. Realna wartość nakładów brutto na środki trwałe zwiększyła się względem wartości z 2018 r. o 7,2%, chociaż w drugim półroczu 2019 r. nastąpiło wyraźne spowolnienie ich dynamiki. Do utrzymania się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w 2019 r. przyczynił się również wzrost salda obrotów z zagranicą. Wysokie saldo obrotów z zagranicą wynikało ze znaczącej przewagi dynamiki eksportu nad dynamiką importu. Skutkowało to rekordową nadwyżką na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, która w 2019 r. wyniosła ponad 10,6 mld zł, w tym nadwyżka handlowa 10,4 mld zł.

Rząd w celu ochrony polskiej gospodarki i zniwelowania skutków epidemii przygotował we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Polskim Funduszem Rozwoju, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego oraz Narodowym Bankiem Polskim pakiet antykrzysowych rozwiązań. Skuteczność wdrażanych instrumentów powinna być poddawana cyklicznej ewaluacji.

Jednym z najważniejszych wyzwań pokryzysowych będzie harmonizacja celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, w tym ochrona klimatu i przeciwdziałanie nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego.

Drugi rok z rzędu nie była planowana i nie wystąpiła wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego. Za 2018 r. Bank wykazał zerowy wynik finansowy. Dochody niepodatkowe były o 8,6% wyższe niż w 2018 r. Poziom stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego pozostał niezmienny od marca 2015 r.

Państwowy dług publiczny, obliczony według metodologii krajowej, wyniósł na koniec 2019 r. 990,9 mld zł, to jest o 6,6 mld zł (o 0,7%) więcej niż na koniec 2018 r. Jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 43,6%. W związku z tym, że wzrost gospodarczy w 2019 r. przewyższał tempo przyrostu długu, relacja ta uległa obniżeniu w stosunku do zanotowanej w 2018 r. o 2,8 punktu procentowego.

Zwiększenie państwowego długu publicznego było następstwem przede wszystkim przyrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 5,7 mld zł. Z powodu podjęcia decyzji o nieodpłatnym przekazaniu w 2019 r. obligacji skarbowych mediom publicznym, uczelniom spoza sektora finansów publicznych oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu państwowy dług publiczny wzrósł o 1,4 mld zł. Osiągnięta na koniec 2019 r. wartość państwowego długu publicznego i jego relacja do produktu krajowego brutto nie ograniczyła w 2020 r. możli-

wości finansowania rozwiązań pomocowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 poprzez emisję długu. W kolejnych latach z dużym prawdopodobieństwem nastąpi wyższy niż w 2019 r. wzrost długu spowodowany koniecznością finansowania działań antykryzysowych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyliczony według metodologii Unii Europejskiej, wzrósł w 2019 r. o 9,4 mld zł do kwoty 1045,1 mld zł. Jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 46%. Pozostała ona znacznie poniżej średniej dla 28 krajów członkowskich należących w 2019 r. do Unii Europejskiej, która wyniosła 79,3%.

W strukturze długu Skarbu Państwa zmalał udział zadłużenia w walutach obcych, a także udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i skarbowych papierów wartościowych. Wynikało to z obniżenia zadłużenia zagranicznego i zaciągania zobowiązań wobec podmiotów krajowych. Dzięki temu mniejsza część długu obciążona jest ryzykiem kursowym, co sprzyja stabilności rynku długu i złotego.

Z treści Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2019 r. wyniosły 925 mld zł, a wydatki 923,7 mld zł. W sektorze finansów publicznych odnotowano rekordową nadwyżkę w wysokości 1,3 mld zł. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wyniósł 16,8 mld zł i nie przekroczył równowartości 1% produktu krajowego brutto, stanowiącej średniokresowy cel budżetowy, wynikający ze zobowiązań Polski określonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu.

W 2019 r. Rada Ministrów zrealizowała wniosek Najwyższej Izby Kontroli składany corocznie od 2013 r. w sprawie niezaliczania do dochodów publicznych części środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W rezultacie, po raz pierwszy od 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje kwoty dochodów i wyniku sektora finansów publicznych zawartych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.

W 2019 r. zmniejszyła się o blisko 5 mld zł wielkość publicznych nakładów na inwestycje. Mimo tego spadku należy uznać, że wartość wydatków majątkowych w sektorze finansów publicznych utrzymywała się na wysokim poziomie, przekraczającym 100 mld zł. Dla porównania w 2016 r. wartość tych wydatków wyniosła niespełna 63 mld zł, a w latach 2009–2018 średnio 81,1 mld zł.

W 2019 r. kwoty wydatków budżetu państwa planowanych i wykonanych w układzie zadaniowym były zgodne z kwotami wydatków zaplanowanych i wykonanych w układzie przyjętym w ustawie budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednak funkcjonowanie budżetu zadaniowego jako narzędzia, które powinno służyć poprawie skuteczności i efektywności zarządzania środkami publicznymi. Na poziomie centralnym układ zadaniowy wydatków nie odgrywał znaczącej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Dane ze sprawozdań o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie były podstawą do podejmowania decyzji o przesunięciach środków w trakcie roku budżetowego ani o ich alokacji na przyszłe lata. Dane te nie były również wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów przy identyfikacji obszarów, w których należało dokonać szczegółowego przeglądu wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje opinię wyrażoną w poprzednich latach, że struktury budżetu zadaniowego nie można uznać za wiarygodny obraz priorytetów wydatkowych państwa. Blisko 85% wniosków zgłoszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. zostało przyjętych do realizacji, a około 44% z nich zostało zrealizowanych. Mimo to stwierdzone w 2019 r. nieprawidłowości dotyczyły co do zasady zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Istotnym odchyleniem nie uległa również skala tych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków, niewłaściwego wykorzystania dotacji przez beneficjentów i uchybień w udzielaniu dotacji, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych oraz niedochodzenia należności budżetowych.

W dalszym ciągu dość istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej.

Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do kierowników kontrolowanych jednostek ponad 400 wniosków. Odnosiły się one do nieprawidłowości w księgach i sprawozdawczości (około 24% wszystkich wniosków) oraz w zakresie udzielania zamówień publicznych (około 12%) i funkcjonowania kontroli zarządczej (około 11%), jak również obszaru dochodzenia należności przez kontrolowane podmioty (około 8%).

Podobnie jak w latach ubiegłych, Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych. Udział wniosków dotyczących nieprawidłowości w przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji we wnioskach ogółem w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. kształtował się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim i wyniósł około 6%. Zwiększył się jednak udział wniosków dotyczących przekroczenia upoważnień do dokonywania wydatków, który w analizowanym okresie wyniósł 4% ogółu wniosków i był o 2 punkty procentowe wyższy w porównaniu do kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli zwracała również uwagę na przypadki nierzetelnego projektowania planów finansowych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli występowała do jednostek kontrolowanych z wnioskami o dokonywanie blokad wydatków budżetowych niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań. Udział wniosków dotyczących nieprawidłowości przy dokonywaniu blokad wydatków budżetowych we wnioskach ogółem wyniósł w analizowanym okresie około 2%. Podobnie jak w roku poprzednim, Najwyższa Izba Kontroli kierowała wnioski o prawidłowe konstruowanie budżetu zadaniowego oraz terminowe regulowanie zobowiązań jednostek kontrolowanych.

W następstwie dokonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli ustaleń, zarówno w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, jak i innych kontroli planowych, należy również wskazać na potrzebę:

- kontynuowania przez Ministra Finansów działań nakierowanych na uszczelnienie systemu podatkowego oraz przeciwdziałanie narastaniu zaległości podatkowych;
- wzmocnienia nadzoru dysponentów części nad realizacją planów finansowych, w szczególności w zakresie dochodzenia należności, wykorzystania dotacji oraz realizacji zadań inwestycyjnych;
- poprawy planowania przez dysponentów części środków na wydatki majątkowe oraz ujmowanych w rezerwach celowych.

Ponadto – podobnie jak w latach wcześniejszych – Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność przyspieszenia prac nad przygotowywaną reformą systemu budżetowego oraz potrzebę rozszerzenia zakresu przeglądu wydatków i uwzględniania ich wyników przy opracowywaniu ustawy budżetowej.

Należy również zauważyć, że zastosowane w 2019 r. rozwiązania w zakresie sposobu finansowania niektórych zadań zaburzyły przejrzystość realizacji budżetu. Dotyczyło to:

- przeniesienia realizacji zadań związanych z wypłatą jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów do Funduszu Solidarnościowego, którego koszt w 2019 r. wyniósł 8,7 mld zł i nie został objęty stabilizującą regułą wydatkową oraz przekazania do tego funduszu środków na realizację tego zadania w formie pożyczki;

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

- dofinansowania poza rachunkiem deficytu i rozchodów budżetu państwa, w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych o nominalnej wartości 5,9 mld zł jednostek publicznej radiofonii i telewizji, uczelni publicznych i uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe na zasadach uczelni publicznych oraz międzynarodowego instytutu naukowego, a także Funduszu Dróg Samorządowych.

Wskazać należy także, że w 2019 r. w znacznie szerszym zakresie niż dotychczas stosowano niektóre instrumenty prawne umożliwiające dokonywanie zmian w strukturze wydatków. W szczególności na większą skalę dokonywano blokad i przeniesień planowanych wydatków, co w istotny sposób wpłynęło na zmianę struktury wydatków budżetu państwa. Ponadto w wyniku nieobjęcia Funduszu Solidarnościowego zakresem stabilizującej reguły wydatkowej nastąpiło osłabienie jej działania.

Aktualne pozostają również zgłaszane w latach wcześniejszych uwagi i wnioski dotyczące zmian w sposobie funkcjonowania systemu budżetowania zadaniowego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest wypracowanie całościowego, nowego modelu planowania budżetowego, na co wskazują również wyniki przeprowadzonej w 2019 r. kontroli Planowania i realizacji zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie **wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2019 r.** Główny cel w nich ustalony, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień  $\pm 1$  punkt procentowy, został osiągnięty. Wprawdzie w dwóch pierwszych miesiącach 2019 r. inflacja kształtowała się poniżej tego przedziału, jednak w kolejnych miesiącach nastąpił jej wzrost w okolice górnej granicy odchyień od celu. Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 2,3%.

Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła stopy procentowe w 2019 r. na niezmiennym poziomie, biorąc pod uwagę, że sprzyjało to utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ograniczeniu ryzyka wystąpienia nierównowag w gospodarce polskiej. Było to spójne z Załoženiami polityki pieniężnej na rok 2019, które dopuszczały elastyczne reagowanie na pojawiające się, jak na początku 2019 r., lub prognozowane, odchylenia inflacji od celu. Kolejne kwartalne prognozy Narodowego Banku Polskiego opracowywane w 2019 r. wskazywały na ograniczone ryzyko trwałego odchylenia dynamiki cen od celu inflacyjnego w horyzoncie dwóch lat. Najwyższa Izba Kontroli ocenia decyzje Rady Polityki Pieniężnej jako celowe, choć obarczone ryzykiem wzrostu inflacji w przyszłości w przypadku dalszego zwiększania się presji popytowej i inflacyjnej.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego skutecznie stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego instrumenty wymienione w Załoženiach polityki pieniężnej na rok 2019. Przeprowadzone operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej pozwoliły na osiągnięcie operacyjnego celu polityki pieniężnej, ustalonego w Załoženiach polityki pieniężnej na rok 2019. Krótkoterminowa stopa procentowa na rynku międzybankowym (POLONIA) została utrzymana w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.

W latach 2008–2018 udział podatku CIT w podatkowych dochodach budżetu państwa wynosił między 9,1% a 12,4%. Podatek ten stanowi więc istotne źródło dochodów budżetu państwa. Kontrola dotycząca **przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej w zakresie CIT** wykazała, że Minister Finansów, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej oraz pozostałe organy podatkowe w latach 2014–2018 (I połowa) prowadzili działania mające na celu przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji podatkowej w zakresie podatku CIT. Zakres tych działań na przestrzeni kontrolowanych lat był zróżnicowany, a zwiększona aktywność nastąpiła dopiero od 2016 r.

Ministerstwo Finansów prowadziło te działania pomimo nieoszacowania luki podatkowej CIT oraz nieustalenia metodologii jej liczenia, chociaż już w 2014 r. w Polityce zarządzania ryzykiem wskazano na potrzebę jej oszacowania. W konsekwencji tego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie jest możliwa jednoznaczna ocena, czy podejmowane działania były adekwatne do przyczyn powstania luki i jej wielkości oraz czy były skuteczne i jaki miały wpływ na wzrost łącznych dochodów z tytułu CIT. Właściwe działania przeciw agresywnej optymalizacji podatkowej były poprzedzone pracami analitycznymi prowadzonymi zarówno w Ministerstwie Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej, jak i izbach administracji skarbowej (poprzednio izbach skarbowych), natomiast w urzędach skarbowych, ze względu na charakter przypisanych im zadań, działalność analityczną prowadzono w ograniczonym zakresie. W ramach prac analitycznych identyfikowano obszary ryzyka oraz mechanizmy agresywnej optymalizacji, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie. W Ministerstwie Finansów zidentyfikowano łącznie 81 takich mechanizmów, w Krajowej Informacji Skarbowej 30, a w kontrolowanych IAS (poprzednio IS) łącznie 45 oraz jeden w urzędzie skarbowym.

Działania analityczne nie miały jednak charakteru skoordynowanego i usystematyzowanego, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli miało istotnie ujemny wpływ na efektywność prowadzonych działań, tym bardziej, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono reformę administracji celnej i skarbowej, tworząc Krajową Administrację Skarbową, co wiązało się ze zmianami organizacyjnymi i kadrowymi w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, w tym z tworzeniem w Ministerstwie Finansów nowych departamentów i podziałem już istniejących. Czynnikiem utrudniającym proces analiz, jak również pełną i skuteczną wymianę informacji, było też rozproszenie źródeł informacji podatkowej i celnej, a także niezapewnienie aktualności baz danych, między innymi dotyczących wydawanych decyzji podatkowych, wyroków sądowych, interpretacji indywidualnych.

Nie prowadzono również jednego centralnego rejestru zidentyfikowanych mechanizmów agresywnej optymalizacji podatkowej. W efekcie jednostki podległe Ministerstwu Finansów, jak również departamenty MF, nie posiadając pełnej wiedzy o zidentyfikowanych mechanizmach optymalizacji, prowadziły wielokrotnie analizy w tym samym zakresie, a część z mechanizmów optymalizacji zidentyfikowano niezależnie w różnych jednostkach organizacyjnych KAS, a także w różnych departamentach MF. Ponadto poszczególne jednostki organizacyjne, nie mając pełnej wiedzy o zidentyfikowanych przez inne jednostki mechanizmach, nie mogły podejmować działań w zakresie swoich właściwości w celu przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Minister Finansów nie opracował jednolitej dokumentacji opisującej w sposób kompleksowy polityki przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej.

Dokumenty opracowane przez Ministerstwo Finansów odnosiły się do przeciwdziałania erozji bazy podatkowej, tj. zarówno do kwestii unikania opodatkowania, jak i uchylania się od opodatkowania. Jednak również tak postrzegany problem erozji bazy podatkowej był ujęty w różnych dokumentach, co utrudniało koordynowanie działań w tym zakresie, zwłaszcza że departament MF właściwy merytorycznie w sprawach przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej nie miał wiedzy o części z tych dokumentów, w tym o istnieniu Strategii zwalczania oszustw podatkowych oraz przeciwdziałania unikaniu opodatkowania – rekomendacje i propozycje opracowanej w styczniu 2014 r.

Działania przeciwko unikaniu opodatkowania podatkiem CIT zintensyfikowano dopiero od 2016 r. Polegały one głównie na inicjatywach legislacyjnych uszczelniających system podatku CIT. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia te inicjatywy. Lata 2016–2018, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, były najbardziej aktywnym okresem uszczelniania przepisów podatku CIT od czasu jego wprowadzenia. Z drugiej jednak strony inicjatywę legislacyjną w celu wyeliminowania możliwości unikania opodatkowania z wykorzystaniem przepisów dotyczących podatkowej grupy kapitałowej podjęto ze znacznym opóźnieniem, tj. w 2017 r., pomimo uzyskania przez MF informacji o takim schemacie optymalizacji już w 2013 r. Inicjatywy legislacyjne wynikały bowiem przede wszystkim z implementacji przepisów związanych z przeciwdziałaniem agresywnej optymalizacji podatkowej zawartych w dyrektywach UE.

Wobec faktu, że nie wszystkie zidentyfikowane mechanizmy unikania opodatkowania wymagały interwencji legislacyjnej, Ministerstwo Finansów podejmowało również inne działania. Między innymi opisywano schematy podatkowe w ostrzeżeniach przed agresywną optymalizacją podatkową, podjęto negocjacje w celu zmiany umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą a Cyprem, typowano podmioty i zlecano właściwym jednostkom ich kontrolę. Analizowano także zidentyfikowane mechanizmy, uznając część z nich jako wchodzące w zakres klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Jednak działania Ministerstwa Finansów przeciw unikaniu opodatkowania, podobnie jak działania analityczne, również nie były skoordynowane i usystematyzowane, a przepływ informacji w ramach MF i jednostek organizacyjnych KAS był ograniczony. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli mogło to przyczynić się do niepodjęcia działań wobec niektórych zidentyfikowanych mechanizmów agresywnej optymalizacji podatkowej oraz do niepełnej efektywności przedmiotowej działalności.

We wszystkich kontrolowanych urzędach skarbowych kontroli prawidłowości rozliczeń CIT poddano niewielki odsetek podatników tego podatku, tj. od 1,0% do 9,8%. Przyczyną tego stanu rzeczy było priorytetowe traktowanie postępowań dotyczących podatku od towarów i usług. W latach 2014–2018 (I połowa) jednostki podległe Ministrowi Finansów, w tym kontrolowane urzędy skarbowe, w niewielkim zakresie korzystały z pozaklauzulowych instrumentów przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej. Biorąc pod uwagę fakt powszechnie rozpoznanego na dużą skalę zjawiska agresywnej optymalizacji podatkowej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli w kontrolowanym okresie w niewystarczającym stopniu wykorzystywano pozaklauzulowe prawne instrumenty przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej.

Z uwagi na krótki czas obowiązywania klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania (od lipca 2016 r.), Szef KAS nie wydał żadnej decyzji przy wykorzystaniu tego mechanizmu. Ministerstwo Finansów objęło natomiast koordynacją siedem spraw prowadzonych przez organy KAS w celu ewentualnego ich przejścia do dalszego prowadzenia, w przypadku potwierdzenia zasadności zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Opinie zabezpieczające, mimo ich ogromnego znaczenia dla bezpieczeństwa podatników, nie stały się powszechne. Dostępność do nich jest utrudniona, a liczba wniosków o ich wydanie w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. zmniejszyła się. Zdaniem NIK opinie te nie spełniają więc swojej funkcji jako narzędzia ochrony podatników.

Izby administracji skarbowej prawidłowo sprawowały bieżący nadzór nad podległymi urzędami skarbowymi, między innymi w ramach postępowań odwoławczych. W wyniku badania przyjętych do próby postępowań w żadnym z kontrolowanych urzędów nie stwierdzono przypadków uchylenia decyzji naczelników urzędu skarbowego z powodu stosowania błędnej wykładni przepisów podatkowych lub niewłaściwego ich stosowania.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do połowy 2018 r., w odniesieniu do przepisów ustawy CIT, zasada rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika nie była stosowana w żadnym przypadku, tj. w wydawanych interpretacjach ogólnych, interpretacjach indywidualnych, opiniach w sprawie odmowy udzielenia interpretacji indywidualnej, opiniach zabezpieczających, decyzjach podatkowych organów I i II instancji.

Ministerstwo Finansów podjęło inicjatywę legislacyjną w celu uchylenia przepisu ustawy Ordynacja podatkowa (art. 119b §1 pkt 1), zgodnie z którym klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania nie stosuje się, jeżeli korzyść podatkowa nie przekracza 100 000 zł. Proponowane zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podjęcie działań w celu uchylenia progu kwotowego, zamiast doprecyzowania w przepisach kwestii stosowania

tego progu w przypadkach odmów wydawania interpretacji indywidualnych, stanowi przejaw nadmiernego fiskalizmu i narusza podstawowy cel wprowadzenia klauzuli, czyli zwalczanie istotnych z punktu widzenia państwa przypadków agresywnej optymalizacji. Minister Finansów nie prowadził, jak również nie zlecał KIS ani innym jednostkom podległym prowadzenia analiz pod kątem identyfikacji przepisów ustawy CIT, które budzą najczęściej wątpliwości podatników. Tymczasem negatywną ocenę przepisów ustawy CIT przez podatników i profesjonalnych doradców potwierdzają wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli, gdzie obie grupy respondentów oceniły jakość przepisów jako niską lub bardzo niską, natomiast częstotliwość zmian jako wysoką lub ekstremalnie wysoką, w stopniu powodującym znaczne trudności lub uniemożliwiającym zapoznanie się ze zmianami i ich praktyczne zastosowanie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zła jakość dotychczasowych przepisów o podatku CIT ogranicza zaufanie podatnika do państwa i prawa, a także zwiększa ryzyko stosowania agresywnej optymalizacji podatkowej.

## 1.2. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

- *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku VAT (P/18/011/KBF)*
- *Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych (P/18/077/LKR)*
- *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej (P/18/009/KBF)*
- *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym (P/17/010/KBF)*
- *Nadzór nad rynkiem gier hazardowych (P/18/012/KBF)*
- *Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe (P/19/009/KBF)*
- *Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym (P/19/010/KBF)*
- *Promocja gmin województwa świętokrzyskiego (P/19/072/LKI)*

W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę pt. **Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku VAT**, podsumowującą dotychczasowe działania w tym zakresie.

W ocenie NIK Minister Finansów w latach 2007–2018 podejmował szereg działań nadzorczych mających na celu prawidłowy pobór oraz przeciwdziałanie uszczupleniom w podatku od towarów i usług. Ich skuteczność w tym okresie kształtowała się w sposób istotnie zróżnicowany. Biorąc pod uwagę wielkość luki podatkowej jako wskaźnika oceny skuteczności realizacji dochodów z podatku VAT, w latach 2010–2011 nie udało się istotnie ograniczyć luki podatkowej w VAT, narosłej w okresie ujawnienia się światowego kryzysu finansowego w latach 2008–2009. Nie udało się także przeciwdziałać jej istotnemu wzrostowi w latach 2012–2013. W tym okresie uzyskane zostały najłabsze wyniki – luka VAT gwałtownie wzrosła i utrzymywała się na najwyższym poziomie. W ocenie NIK zastosowane przez Ministra Finansów w latach 2010–2015 środki przeciwdziałania i zwalczania zjawisk powodujących istotny ubytek dochodów podatkowych były niewystarczające, aby poprawić skuteczność realizacji dochodów z podatku VAT. Luka VAT w Polsce wynosiła w tym okresie przeciętnie 24%, podczas gdy średnio w UE 14%. Znaczny wzrost skuteczności realizacji dochodów osiągnięty został dopiero w latach 2016–2017. Wielkość dochodów z VAT zrealizowanych w 2018 r. świadczy o utrzymaniu się tej tendencji. Wzrost dochodów nastąpił w warunkach dobrej sytuacji gospodarczej oraz poprawy ściągальności podatku VAT będącej efektem wprowadzonego w latach 2015–2018 szerokiego pakietu zmian legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu poprawę dyscypliny podatkowej oraz skuteczności działania aparatu skarbowego. Wprowadzone w tym okresie zmiany były zbieżne z wnioskami i propozycjami przedstawianymi od kilku lat także przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Jednocześnie jednak wyniki kontroli P/18/011 wskazują na potrzebę kontynuowania prac w zakresie przygotowania oraz wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych do analizy obszarów ryzyka i podejmowania działań systemowych lub typowania podmiotów do kontroli w celu usprawnienia oraz przyspieszenia reakcji służb podległych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej na rozpoznane zagrożenia oraz efektywnego nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników, w tym na rzecz przeciwdziałania nieuzasadnionym opóźnieniom w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych. W opinii NIK niezbędne jest również wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań jednostek podległych KAS w zakresie sprawnego wszczynania i prowadzenia spraw karnych skarbowych, monitorowanie skuteczności wprowadzanych rozwiązań mających uszczelnić system podatku VAT i poprawić skuteczność jego poboru oraz szybkie wdrażanie kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie negatywnych zjawisk w zakresie systemu VAT, jeżeli dotychczas wprowadzone będą nieadekwatne do aktualnych zagrożeń.

Problem luki podatkowej, przede wszystkim w VAT, ale także w zakresie innych podatków, jak CIT i akcyza, wymaga skutecznych i szybkich działań administracji państwa. NIK przeprowadziła kontrolę **wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych**. Na podstawie poczynionych w jej trakcie ustaleń NIK oceniła, że ze względu na małą skalę wykorzystania JPK miał on w latach 2016–2018 (I półrocze) niewielki wpływ na poprawę efektywności postępowań i kontroli podatkowych oraz zmniejszenie ich uciążliwości dla przedsiębiorców. Wynikało to z opóźnień Ministerstwa Finansów w opracowaniu koncepcji wykorzystania JPK\_VAT oraz pozostałych struktur JPK, a przede wszystkim stworzeniu i udostępnieniu narzędzi informatycznych umożliwiających wykorzystanie danych zawartych w JPK. Dopiero w sierpniu 2018 r. resort zlecił stworzenie rozwiązania zapewniającego dostęp do danych z plików pozostałych struktur JPK, pobieranych na żądanie organów podatkowych.

Zdaniem NIK jest to jednak niewątpliwie narzędzie, które dzięki założonym funkcjonalnościom umożliwiającym kompleksową i szybką analizę danych z ewidencji podatkowych o kontrahentach i transakcjach, przyniosło już pierwsze oznaki usprawnienia działań organów Krajowej Administracji Skarbowej. Analiza badanych danych wykazała m.in. pozytywny wpływ JPK na skrócenie czasu prowadzenia kontroli i postępowań przez organy KAS w porównaniu z tymi, w których JPK nie wykorzystywano. W latach 2016–2017 i w I połowie 2018 r. czas przeprowadzanych kontroli wprawdzie się wydłużał, jednakże wynikało to z rozwoju czynności analitycznych i większej liczby czynności sprawdzających. Prowadzone kontrole i postępowania dotyczyły spraw o coraz wyższym stopniu skomplikowania. Te prostsze były częściej wyjaśniane bez potrzeby wszczynania kontroli. Ogólnopolskie statystyki wykazywały wyraźny spadek liczby kontroli u podatników na rzecz wzrostu liczby czynności analitycznych i sprawdzających.

W ocenie NIK warunkiem uzyskania wymiernych i oczekiwanych efektów w związku ze stosowaniem JPK jest przede wszystkim jego pełne wdrożenie i zwiększenie stopnia wykorzystania przez organy administracji skarbowej. W działalności skontrolowanych izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i celno-skarbowych, NIK nie stwierdziła zaniechań lub działań stanowiących barierę w wykorzystaniu JPK. Izby aktywnie wspierały podległe urzędy z punktu widzenia organizacyjnego. Urzędy skarbowe i celno-skarbowe w ramach posiadanych zasobów kadrowych i sprzętowych starały się z kolei optymalnie wykorzystać nowe narzędzie, a informacje zawarte w JPK\_VAT pomogły im w przeprowadzaniu zajęć egzekucyjnych lub zabezpieczających.

Zaznaczyć ponadto należy, że w opinii 91% ankietowanych przez NIK przedsiębiorców (odpowiedzi udzieliło 2608 przedsiębiorców spośród wylosowanych 25 tys. z bazy teleadresowej obejmującej łącznie 840 tys. podmiotów) JPK nie miał negatywnego wpływu na koszty wypełniania obowiązków podatkowych. Wdrożenie JPK wywarło pozytywny efekt edukacyjny. Dzięki niemu ponad połowa przedsiębiorców (54,1%) zaczęła lub częściej weryfikuje rzetelność swoich kontrahentów.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała **stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej**. NIK stwierdziła, że przeprowadzenie reformy administracji celno-skarbowej w Polsce było celowe. Dzięki połączeniu administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej, stworzono warunki do poprawy efektywności całego systemu poboru danin publicznych. Odnotowany w ostatnich latach wzrost dochodów podatkowych to efekt zmian systemowych – w tym właśnie przeprowadzonej konsolidacji – oraz dobrej koniunktury w gospodarce.

Celem reformy było między innymi ograniczenie skali oszustw podatkowych, zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych, zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych, a także obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej, w relacji do poziomu uzyskiwanych dochodów budżetowych.

Uzasadnieniem przeprowadzenia reformy były zidentyfikowane problemy związane z zachowaniem spójności i jednolitości postępowań trzech odrębnych służb. Taki stan organizacji systemu poboru danin publicznych z jednej strony obniżał skuteczność działań podejmowanych przez administrację państwową, a z drugiej zwiększał koszty ich poboru. Sprawność poboru danin publicznych ograniczały m.in. różne standardy działania poszczególnych służb, brak jednolitych procedur, rozproszenie i powielanie kompetencji oraz konkurowanie w podejmowanych działaniach, niewystarczające kanały komunikacji pomiędzy poszczególnymi organami, papierowy – w znacznej mierze – obieg dokumentów, dysproporcje w wyposażeniu poszczególnych służb, brak jasno określonej ścieżki kariery, a także brak możliwości optymalnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie prowadzonych działań.

Krajowa Administracja Skarbowa powstała z dniem 1 marca 2017 r. w wyniku połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Została ona podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. W pierwszym okresie jej działania zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości i uchybienia w procesie przygotowania i przeprowadzania reorganizacji wpłynęły na funkcjonowanie Krajowej Administracji Skarbowej oraz spowodowały potrzebę zmian dostosowujących. Nie spowodowało to jednak, zdaniem NIK, ujemnych skutków dla stanu finansów publicznych. Dochody podatkowe zrealizowane w pierwszej połowie 2018 r. wyniosły 197 121,7 mln zł i były o 27,5% wyższe od dochodów podatkowych uzyskanych w pierwszej połowie 2016 r., a dochody z podatku od towarów i usług były o 34% wyższe. Odnotowany wzrost dochodów podatkowych, co było jednym z oczekiwanych efektów konsolidacji, to zdaniem NIK efekt zarówno zmian systemowych, jak również dobrej koniunktury w gospodarce.

W pierwszej połowie 2018 r. odnotowano 30% wzrost kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych, w tym głównie z tytułu podatku od towarów i usług (o 33,4%), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 46,6%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (o 57,4%). Odmienne tendencje wystąpiły w egzekucji należności scentralizowanych, w tym głównie podatku akcyzowego. Odnotowano istotny spadek kwot wyegzekwowanych w postępowaniu egzekucyjnym oraz kwot objętych tytułami wykonawczymi. Negatywny wpływ na ten stan rzeczy miały nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum Organu Wierzyciela w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, obsługującym należności scentralizowane dla obszaru całego kraju. Największe zastrzeżenia NIK budzi obszar szeroko rozumianych spraw kadrowych. Zauważyć jednak należy, że większość problemów prawnych i organizacyjnych była w dużej mierze następstwem uregulowań zawartych w ustawach.

W ocenie NIK, poza stwierdzonymi w kontroli nieprawidłowościami i uchybieniami, Minister Finansów przeprowadził proces konsolidacji służb celnych i skarbowych zgodnie z przepisami tych ustaw.

Oceniając stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała zarówno założenia przyjętego modelu powołanej KAS, jak i sposób zaplanowania i przeprowadzenia reorganizacji w Ministerstwie Finansów oraz w ośmiu izbach administracji skar-

bowej i ośmiu urzędach skarbowych. W wyniku reformy w jednostkach KAS zatrudnienie ogółem nie zmieniło się w sposób istotny, natomiast sam proces kształtowania kadr wzbudził liczne kontrowersje. Ustawowe kryteria brane pod uwagę przy składaniu pisemnych ofert określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w KAS były sformułowane w sposób ogólny, wyniki kontroli NIK wskazują na występowanie przypadków ich pomijania. Wzbudziło to poczucie krzywdy u wielu osób, którym nie przedłożono propozycji pracy lub służby albo zmieniono warunki na mniej korzystne lub przekształcono stosunek służbowy w stosunek pracy – tzw. „ucywilnianie”. Skutkowało to licznymi postępowaniami, które toczyły się i toczą przed sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi.

Ze względu na zakres i złożoność wprowadzanych zmian, uwagę zwraca również czas, w jakim przeprowadzono reformę, tj. trzymiesięczne *vacatio legis* oraz czas, jaki mieli kierownicy nowo powstałych jednostek, w szczególności Dyrektorzy Izby Administracji Skarbowej, na analizę posiadanych zasobów kadrowych w kontekście powierzonych im zadań (trzy miesiące). W ocenie NIK czas, w jakim przeprowadzono reformę, utrudniał rzetelne rozpoznanie potrzeb, co z kolei rodziło ryzyko uchybień i nieprawidłowości przy podejmowanych w tym zakresie działaniach i decyzjach.

Pomimo tych ograniczeń urzędy skarbowe w większości przypadków zostały należycie przygotowane do realizacji przejętych z izb celnych zadań, zostały też zapewnione odpowiednie warunki i zasoby kadrowe dla prawidłowego funkcjonowania komórek egzekucyjnych oraz podatku akcyzowego i podatku od gier. Istotne nieprawidłowości NIK stwierdziła w realizacji zadań przez Centrum Organu Wierzyciela w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie.

Kierownictwo IC, a następnie IAS w Szczecinie, mając wiedzę o zidentyfikowanych problemach z rzetelną i terminową realizacją zadań przez COW od początku jego istnienia, nie podjęło skutecznych działań, które wyeliminowałyby zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu COW przed konsolidacją służb celnych i skarbowych, co doprowadziło do dalszego ich pogłębienia. Miało to również negatywny wpływ na skuteczność windykacji należności scentralizowanych oraz realizację tytułów wykonawczych i ściągalność tych należności.

W ramach przygotowań do wdrożenia reformy szef KAS opracował i przekazał jednostkom podległym wytyczne i wskazówki, a także powołał koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w poszczególnych województwach. Określone i przekazane zostały również modele struktur organizacyjnych izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych, a także wskazówki i wytyczne w zakresie obsady etatowej niektórych komórek organizacyjnych oraz limity etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w strukturach poszczególnych izb administracji skarbowej. Nie zapobiegło to jednakże wystąpieniu braków i niejasności w regulacjach dotyczących zadań w obszarze podatku akcyzowego i podatku od gier. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na dzień 1 marca 2017 r. struktura organizacyjna jednostek KAS, w tym MF, nie została w pełni ukształtowana.

Nie przeprowadzono pełnej analizy potrzeb kadrowych w poszczególnych jednostkach KAS, między innymi w zakresie funkcjonariuszy służby Celno-Skarbowej, dla których limity etatów zwiększane były zarówno przed wdrożeniem KAS (w lutym 2017 r.), jak również zaraz po wdrożeniu (w marcu 2017 r.). Jak wynika z ustaleń kontroli, określenie liczby etatów na poszczególne IAS oraz komórki KAS w MF nastąpiło po określeniu przekazanych przez Szefa KAS modeli struktur organizacyjnych tych jednostek, przy czym obsada etatowa poszczególnych IAS w większości przypadków wynikała z sumowania etatów jednostek funkcjonujących przed 1 marca 2017 r.

W ocenie NIK przyjęty przez Ministerstwo Finansów moment przeprowadzenia analizy potrzeb kadrowych po 1 września 2017 r. nie dawał możliwości wykorzystania jej wyników jako bazy dla dyrektorów jednostek organizacyjnych KAS do podejmowania decyzji o kształcie obsady kadrowej kierowanych przez nich struktur, które to decyzje musiały zostać podjęte, co do zasady, do 31 maja 2017 r. NIK zwraca uwagę,

że zakres podmiotowy Porozumienia w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników i funkcjonariuszy(...) został ograniczony do pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych, urzędach celno-skarbowych i Krajowej Informacji Skarbowej. Ponadto Zespół do spraw monitorowania Porozumienia odstąpił od procedowania wniosków dotyczących pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali propozycji dalszej pracy bądź pełnienia służby, bowiem przyjęto założenie, że opinia wydana po wygaśnięciu stosunku pracy/służby byłaby bezprzedmiotowa.

W Ministerstwie Finansów zaplanowano i monitorowano prace nad projektami aktów wykonawczych do ustawy o KAS. W okresie przed konsolidacją administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej prowadzone były także prace w celu utrzymania ciągłości działania użytkowanych systemów informatycznych oraz ich rozwoju. Nie podjęto jednak skutecznych działań w celu sprawnego wdrożenia części systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS. Dotyczyło to centralnego systemu finansowo-księgowego do obsługi gospodarki własnej w ramach KAS oraz zapewnienia integracji systemów informatycznych mających znaczenie dla sprawnego poboru należności przez jednostki KAS.

Zarówno Szef KAS, jak i Dyrektorzy IAS prowadzili działania w zakresie kształtowania polityki szkoleniowej. Szef KAS nadzorował i monitorował realizację Kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017–2020 określonych w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. W tym celu określał kwartalne i roczne cele do osiągnięcia przez poszczególne IAS.

W celu wyeliminowania powstałych ryzyk, w tym dotyczących terminowości i rzetelności realizowanych zadań, oraz poprawy efektywności funkcjonowania KAS Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski do Ministra Finansów o: zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację dochodów z tytułu należności scentralizowanych przez jednostki KAS, podjęcie skutecznych działań zmierzających do wdrożenia systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS, w tym w zakresie integracji systemów EGAPOLTAX z systemem ZEFIR2, zakończenia procesu etatyzacji KAS oraz zapewnienia właściwej obsady etatowej w jednostkach KAS niezbędnej do realizacji zadań ustawowych przez te jednostki, wzmocnienia nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek KAS. NIK wniosowała również o rozważenie ujednoczenia zasad przyznawania dodatku kontrolerskiego oraz sfinalizowanie procesu tworzenia ścieżki kariery zawodowej.

Dyrektorzy izb administracji skarbowej powinni, zdaniem NIK, podjąć działania mające na celu wzmocnienie nadzoru nad terminowością, prawidłowością i rzetelnością realizacji powierzonych IAS zadań, w szczególności w zakresie egzekucji.

W związku ze wskazaniem przez komisje sejmową i senacką potrzeby zbadania genezy i skutków problemu polisokrat, NIK przeprowadziła kontrolę **ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym**. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że choć skontrolowane podmioty wypełniały obowiązki dotyczące przeciwdziałania nieuczciwym praktykom na rynku ubezpieczeniowym, to suma ich działań nie przekładała się na skuteczność systemu ochrony klientów zakładów ubezpieczeń. Powodem tego była m.in. niedostateczna współpraca między poszczególnymi instytucjami oraz rozproszenie ich kompetencji. Niekorzystnie na jakość współdziałania wpływał ponadto brak określenia roli poszczególnych instytucji, w tym podmiotu wiodącego w systemie ochrony klientów firm finansowych. I tak Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) reagowały z reguły na zdarzenia o szerszym zasięgu i zbiorowym charakterze, przy czym następowało to z opóźnieniem w stosunku do zaistniałych zjawisk. Nie zawsze udawało się więc wyeliminować wadliwe praktyki, co w przypadku KNF wynikało z niedostatecznego monitorowania realizacji

przez zakłady ubezpieczeń ustalonych rekomendowanych standardów świadczenia usług konsumentom, a w przypadku UOKiK – z wydłużonego czasu prowadzenia postępowań wyjaśniających i postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W sprawach indywidualnych, pomimo aktywnych działań Rzecznika Finansowego i rzeczników konsumentów, podmioty te ze względu na swoje kompetencje miały ograniczoną możliwość doprowadzenia do rozstrzygnięcia sporów konsumentów z ubezpieczycielami.

W konsekwencji ww. ustaleń NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda* adresowane do Ministra Finansów i Ministra Sprawiedliwości m.in. o rozważenie przyjęcia rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby w sposób wiążący rozstrzyganie sporów z zakładami ubezpieczeń na etapie przedsądowym, uregulowania zasad działalności przez kancelarie odszkodowawcze świadczące usługi dochodzenia roszczeń od zakładów ubezpieczeń, dokonania zmiany ustawowej definicji konsumenta, tak aby wyeliminować wątpliwości co do możliwości badania przez UOKiK praktyk zakładów ubezpieczeń.

Po nowelizacji ustawy o grach hazardowych NIK przeprowadziła kontrolę pt. **Nadzór nad rynkiem gier hazardowych**. Na podstawie poczynionych w jej trakcie ustaleń NIK pozytywnie oceniła zwiększenie nadzoru Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce po nowelizacji ustawy o grach hazardowych.

Do ograniczenia szarej strefy w zakładach wzajemnych przyczyniło się wprowadzenie od 1 kwietnia 2017 r. *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą*, a także wprowadzenie od 1 lipca 2017 r. pozostałych rozwiązań, jak obowiązek blokowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych nielegalnych stron internetowych oraz zakaz udostępniania usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych lub zaprzestanie świadczenia tych usług na stronach internetowych wpisanych do Rejestru.

Skuteczność części wprowadzonych instrumentów jest jednak w dalszym ciągu ograniczona. Udział legalnych zakładów wzajemnych online w rynku zakładów wzajemnych online ogółem wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 47,8% w 2018 r. Nadal jednak wartość rynku nielegalnego w tym segmencie przekracza wartość rynku legalnego. Rozwiązania wymaga w szczególności problemem tzw. „domen klonów”, tj. domen o treści i zasadach funkcjonowania tożsamych z innymi, zidentyfikowanymi domenami tego samego serwisu o podobnym brzmieniu, wpisanymi już do Rejestru, co powoduje, że są one wciąż dostępne dla polskich graczy. Obniża to skuteczność rejestru, umożliwiając „obchodzenie” ustawy i ogranicza zmniejszanie szarej strefy.

Skuteczność wprowadzonych rozwiązań obniżał dodatkowo brak uprawnień urzędów celno-skarbowych do kontrolowania, czy przedsiębiorcy telekomunikacyjni i dostawcy usług płatniczych wykonują obowiązki określone w ustawie o grach hazardowych. Odpowiednie zwiększenie uprawnień kontrolnych organów KAS przewidziano dopiero w znowelizowanej ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej.

Ponadto założenie, że salony gier na automatach zostaną uruchomione przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. już w 2017 r., okazało się nierealistyczne. W praktyce nastąpiło to w czerwcu 2018 r. i w niepełnym zakresie (pilotażowo), dzięki zakupowi automatów z zagranicy, co wpłynęło na niższy od prognozowanego poziom wykonania w 2017 r. i 2018 r. dochodów z podatku od gier. W wyniku przeprowadzonych kontroli, od 1 kwietnia 2017 r. do 31 października 2018 r., zatrzymano 32 184 nielegalne automaty do gier. Prowadzono również rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych oraz wykroczeń skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych i ściganie ich sprawców, a także zapobieganie takim czynom.

Dodatkowo wprowadzone zostały uregulowania prawne mające zapewnić odpowiedni poziom ochrony graczy przed szkodliwymi skutkami hazardu, a ich realizację sprawdzano w trakcie kontroli celno-skarbowych. Przygotowano i wdrożono kampanię informacyjno-edukacyjną dotyczącą nielegalnego urządzania i prowadzenia gier hazardowych, w tym w Internecie. KAS współpracowała z Ministrem Zdrowia i Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii w kwestiach dotyczących zapobiegania uzależnieniom od hazardu.

NIK przeprowadziła również w okresie sprawozdawczym kontrolę **prawidłowości sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe**, obejmując nią także kwestie administrowania Zintegrowanym System Rachunkowości i Zarządzania Kadrami funkcjonującym w sądach, gdzie wyniki przeprowadzanych rokrocznie kontroli wykonania budżetu państwa wskazywały, że system ten nie spełniał niektórych wymogów ustawy o rachunkowości.

Choć celem funkcjonowania jednostek budżetowych nie jest osiągnięcie zysku, a sprawozdanie finansowe nie jest miarą efektywności ich funkcjonowania, wiarygodne sprawozdanie finansowe stanowi istotne źródło danych i informacji o zarządzanym majątku i przepływach/alokacji środków, może więc być źródłem informacji do dalszych analiz, również tych dotyczących zarządzania państwem.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach, z wyjątkiem Ministerstwa Energii, księgi rachunkowe nie były prowadzone prawidłowo. Zarówno charakter, jak i skala stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości były istotne. Tym niemniej, w trzech jednostkach (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ambasady w Wilnie i w Lizbonie) nie stwierdzono nieprawidłowości w sprawozdaniach finansowych za rok 2018, a w Ministerstwie Energii stwierdzone nieprawidłowości nie były istotne. W pozostałych siedmiu jednostkach stwierdzone nieprawidłowości miały ujemny wpływ na jasność i rzetelność przedstawienia ich sytuacji finansowej i majątkowej

Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje nowe rozporządzenie w sprawie rachunkowości, toteż sprawozdania finansowe składane w 2019 r. za 2018 r. były pierwszymi sporządzonymi według nowych zasad. Wprowadzone zmiany wynikały z konieczności dostosowania funkcjonujących w Polsce regulacji do wymogów wynikających z przyszłej harmonizacji rachunkowości, która zakłada wprowadzenie w całej UE międzynarodowych standardów EPSAS. Pierwszym etapem ich wdrożenia ma być – zgodnie z oczekiwaniami EUROSTAT-u – przygotowanie przez kraje członkowskie tzw. bilansu otwarcia obejmującego wszystkie aktywa i zobowiązania sektora general government.

Zidentyfikowane przez Izbę uchybienia nie miały wprowadzić negatywnego wpływu na realizowane przez te jednostki zadania, natomiast w istotny sposób zniekształcały obraz ich sytuacji finansowo-majątkowej wynikający z publikowanych sprawozdań finansowych. Źródłem tych błędów były, co do zasady: niewłaściwa organizacja pracy, braki kadrowe, niewłaściwie opracowane lub niezaktualizowane regulacje wewnętrzne, w tym dotyczące zasad rachunkowości, nie w pełni funkcjonalne systemy finansowo-księgowo, nieskutecznie funkcjonujące mechanizmy kontrolne oraz niewłaściwa interpretacja przepisów.

W zakresie innowacyjności NIK w 2019 r. skupiła się na ocenie rynku finansowego pod kątem nowych technologii finansowych w kontroli pt. **Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym.**

Przesłanką do podjęcia kontroli były zachodzące zmiany, bazujące na nowych rozwiązaniach technologicznych, skutkujące opracowywaniem i wdrożeniem innowacyjnych usług finansowych, określanym pojęciem FinTech. Te nowe rozwiązania stały się czynnikiem postrzeganym jako mogący spowodować istotną transformację sektora finansowego. Zgodnie z przewidywaniami, innowacje finansowe mają zmienić zasady prowadzenia działalności zarówno przez funkcjonujące już nadzorowane instytucje finansowe, jak i nowo powstające podmioty.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działania w celu wsparcia rozwoju innowacyjnych usług finansowych podejmowane przez skontrolowane podmioty nie były wystarczająco skuteczne. W ich efekcie została zlikwidowana część zidentyfikowanych barier rozwoju tych usług. Jednak pozostałe nieusunięte bariery miały istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podmiotom FinTech przy wprowadzaniu/testowaniu innowacyjnych rozwiązań w tym obszarze. Nowe ryzyka związane z rozwojem FinTech były sukcesywnie uwzględniane w nadzorze nad rynkiem finansowym.

Ustalenia kontroli wskazują, że skontrolowane podmioty uwzględniły w swojej działalności kwestie związane ze wsparciem rozwoju innowacji finansowych. Także ustawodawca zauważył znaczenie sektora FinTech i w art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zadania Komisji Nadzoru Finansowego uzupełnił o podejmowanie działań mających na celu wspieranie innowacyjności rynku finansowego. Zdaniem NIK należy jednak zwrócić uwagę na następujące zagadnienia w celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez podmioty publiczne, tak aby zachęcić podmioty FinTech do rozwoju i testowania swoich pomysłów w Polsce.

NIK sformułowała w związku z tym wniosek do Ministra Finansów dotyczący przyjęcia strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych. Minister Finansów powinien rozważyć wyznaczenie jednego podmiotu wiodącego, pełniącego funkcje koordynacyjne i wyznaczającego cele strategiczne we wspieraniu FinTech w Polsce, a także zapewniającego bieżące monitorowanie i rozliczanie wyznaczonych działań wspierających rozwój FinTech w Polsce.

Jedną z głównych barier rozwoju innowacji na rynku finansowym wskazywanych przez podmioty FinTech był brak mechanizmów umożliwiających bezpieczne, pod względem prawnym, testowanie nowych usług. Prace prowadzone w UKNF w celu stworzenia Piaskownicy regulacyjnej uległy zawieszeniu i w wyniku przemodelowania koncepcji projektu zaplanowane na późniejszy okres. Z uwagi na szybkość zmian zachodzących w sektorze FinTech, okres ponad dwóch lat na stworzenie i uruchomienie takiego programu nie stanowi skutecznego wsparcia dla podmiotów FinTech. Dlatego obszaru tego dotyczył kolejny wniosek z omawianej kontroli skierowany do Przewodniczącego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o jak najszybsze zapewnienie bezpiecznego środowiska prawnego do testowania przez podmioty innowacyjnych rozwiązań w obszarze FinTech.

Jednym ze sposobów wzmocnienia atrakcyjności turystycznej i lokalnego potencjału jest promocja regionu. NIK skontrolowała **promocję gmin województwa świętokrzyskiego**. W ocenie NIK przedsięwzięcia podejmowane w ramach promocji przez skontrolowane jednostki w latach 2014–2018, nie były efektywne, a pozytywne rezultaty osiągnięte w niektórych gminach nie wynikały z zaplanowanych działań. Promocja gminy należy do jej zadań własnych. O skutecznej promocji można mówić wtedy, gdy przekłada się na poprawę wizerunku jednostki, co z kolei przynosi nowe inwestycje i miejsca pracy, zwiększa wpływy podatkowe, daje wzrost liczby turystów czy mieszkańców.

NIK ustaliła, że w żadnym z objętych kontrolą urzędów nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego, odnoszącego się wyłącznie do promocji gminy. We wszystkich gminach obowiązywały natomiast dokumenty dotyczące długookresowego rozwoju (strategie rozwoju, strategie rozwoju turystyki), odnoszące się ogólnie do realizacji zadania własnego, jakim jest promocja. Z uwagi jednak na to, że w trakcie projektowania budżetu gminy nie uwzględniano ogólnych kierunków działań promocyjnych, ujętych w tych dokumentach, promocja gmin nie była przemyślanym i systematycznym działaniem, a jedynie realizacją schematycznych zadań, uzupełnianych pojawiającymi się często ad hoc „pomysłami” na promocję. W skontrolowanych urzędach nie monitorowano całościowo realizacji działań promocyjnych i nie dokonywano ewaluacji ich efektów. W konsekwencji objęte kontrolą jednostki nie dysponowały danymi, czy działalność promocyjna wpłynęła na poprawę wizerunku gminy, a tym samym, czy przyczyniała się do zwiększenia jej atrakcyjności i rozwoju.

### 1.3. Aktywa Państwowe

- *Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (P/19/016/KGP)*
- *Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017 (P/18/019/KGP)*
- *Inwestycja KGHM SA w złożę Sierra Gorda w Chile (P/18/015KGP)*
- *Gospodarka finansowa i realizacja wybranych zadań przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur (S/18/002/KGP)*

19 listopada 2019 r., rozporządzeniem Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii<sup>5</sup>, zostało utworzone Ministerstwo Aktywów Państwowych.

Spółki pozostające pod kontrolą Skarbu Państwa, pomimo stałego wzrostu udziału sektora prywatnego w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto oraz kreowania miejsc pracy, stanowią istotny element z punktu widzenia interesów państwa. Stąd kwestia zapewnienia odpowiedniego nadzoru właścicielskiego jest stale obecna w kontrolach NIK. Kontrola nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, przeprowadzona jeszcze w 2017 r., wykazała m.in., że jednolite zasady nadzoru zostały opracowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dopiero po dziewięciu miesiącach od zainicjowania reformy nadzoru właścicielskiego. Ponadto resorty pełniące nadzór nad spółkami nie podjęły żadnych nowych inicjatyw restrukturyzacyjnych ani nie zainicjowały żadnych wspólnych przedsięwzięć.

NIK przeprowadziła, zakończoną we wrześniu 2019 r., kolejną kontrolę tego zagadnienia. Na podstawie poczynionych w trakcie kontroli pt. **Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa** ustaleń NIK oceniła, że rozpoczęta w 2017 r. reforma sfery wykonywania uprawnień właścicielskich okazała się nieskuteczna, nie spowodowała bowiem zwiększenia efektywności działania spółek. Zasady nadzoru zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów w październiku 2017 r. zostały wprowadzone, podobnie jak nowe zasady wynagradzania rad nadzorczych i zarządów spółek, w zasadzie wdrożone, chociaż wystąpiły wyjątki, dotyczące spółek, w których Skarb Państwa nie miał decydującego głosu, przez 2,5 roku od ich wprowadzenia nie sfinalizowano jednak procesu alokacji wykonywania nadzoru nad spółkami. W tym czasie sześciokrotnie zmieniany był wykaz spółek i podmiotów wykonujących w nich prawa z akcji/udziałów SP. Przy tym w okresie od października 2017 r. do marca 2019 r. wykaz ten nie był wcale aktualizowany. W ocenie NIK świadczy to o nietrafności lub braku analiz dotyczących zasadności pierwotnych decyzji o objęciu nadzoru nad tymi spółkami przez członków Rady Ministrów. W konsekwencji podmioty wykonujące te prawa monitorowały wprowadzenie sytuacji spółek, ale nie inicjowały działań sanacyjnych, wychodząc z założenia, że jest to zadanie rad nadzorczych. Choć rady te wyznaczały członkom organów zarządczych cele zarządcze, to powszechną praktyką było niedokonywanie ich rozliczania. Ponadto stwierdzone w kontroli powszechne zjawisko odwoływania przed upływem kadencji członków w organów nadzorczych, najczęściej bez podania uzasadnienia, nie sprzyjało ciągłości zarządzania. W związku z tym organy wykonujące prawa z akcji/udziałów będących własnością SP nie podjęły sformalizowanych działań naprawczych/restrukturyzacyjnych w spółkach, w których działania takie powinny zostać podjęte. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów przekazano w lipcu 2019 r. nadzór nad 98 spółkami do Agencji Rozwoju Przemysłu SA. Może to wskazywać, że podmioty wykonujące wcześniej w tych spółkach nadzór właścicielski SP nie podołały zadaniu ich sanacji.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2290.

W spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa kandydaci do rad nadzorczych byli powoływani oświadczeniami nadzorujących ministrów bez konieczności uzyskania akceptacji Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w tych samych spółkach powoływanie członków rad nadzorczych przez walne zgromadzenia albo zgromadzenia wspólników wymagało akceptacji Prezesa Rady Ministrów.

W następstwie ww. ustaleń NIK wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o dokonanie ujednoczenia zasad powoływania członków rad nadzorczych w spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa.

W ramach reformy nadzoru właścicielskiego w 2017 r. w dokumentach statutowych spółek dokonano także zmian pozwalających na zmianę systemu wynagradzania zarządów, a następnie zmieniono zasady wynagradzania zarządów spółek. Wynagrodzenia te miały składać się z części stałej uzależnionej od wielkości i znaczenia spółki oraz zmiennej – zależnej od wykonania zadań.

Kwestie wynagrodzeń członków zarządu w spółkach z udziałem Skarbu Państwa często są tematem doniesień środków masowego przekazu w kontekście ich wysokości, w porównaniu do podobnych stanowisk w sektorze prywatnym. Zwolennicy wysokich wynagrodzeń zarządów spółek z udziałem SP podnoszą argument, że płace polskich menedżerów są znacząco niższe niż płace na analogicznych stanowiskach w krajach zachodnioeuropejskich. Twierdzą ponadto, że relatywnie niskie płace tej kadry stanowią przeszkodę w doborze kadr o najwyższych kwalifikacjach.

NIK podjęła ten problem, przeprowadzając kontrolę pt. **Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017**. W jej trakcie NIK ustaliła, że w przeważającej liczbie spółek objętych kontrolą wysokość świadczeń wypłacanych kadrze kierowniczej, w tym zwłaszcza członkom zarządu, głównie w postaci odpraw i odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji, nie miała ekonomicznego uzasadnienia.

Pomimo pogarszających się wyników finansowych kontrolowanych spółek, w latach 2011–2015 wzrosły wynagrodzenia kadry kierowniczej, w tym głównie członków zarządu, co miało bezpośredni wpływ na wysokość wypłacanych odpraw. Brak powiązania pomiędzy kształtowaniem się wynagrodzeń a wynikami ekonomiczno-finansowymi był szczególnie widoczny w przypadku spółek, w których wynagrodzenia członków zarządu były ustalane z wyłączeniem ograniczeń zawartych w tzw. ustawie kominowej. Stan ten zaczął się stopniowo poprawiać po wprowadzeniu w 2016 r. zasad wynagradzania określonych w ustawie o wynagrodzeniach zarządu. Wpłaty odpraw i odszkodowań były wprowadzane zgodnie z przyjętymi przez spółki zasadami, niemniej jednak przy ich określaniu brak było merytorycznego uzasadnienia wysokości tych świadczeń. Podstawową przyczyną dokonywania wypłat tych świadczeń, w stopniu niewspółmiernym do osiągniętych wyników ekonomiczno-finansowych, było odchodzenie od zasad wynagradzania członków zarządu określonych w ustawie kominowej. Wskutek zamiany umów o pracę na kontrakty menedżerskie wynagrodzenia kadry zarządzającej (często tych samych osób, którym zmieniono umowę na kontrakt) zwiększały się nawet czterokrotnie. Wysokość tych wynagrodzeń stanowiła następnie podstawę do obliczania zarówno wysokości odpraw, jak i odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji.

NIK uznała za niegospodarną praktykę polegającą na zawieraniu porozumień z członkami kadry kierowniczej, w ramach których w zamian za zgodę na natychmiastowe rozwiązanie stosunku zatrudnienia, otrzymywali oni wyższe odprawy i odszkodowania, a także ekwiwalenty z tytułu niewykorzystanych urlopów przy równoczesnym zwolnieniu z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. Największe wypłaty, po części związane z powyższą praktyką, miały miejsce w latach 2015–2017.

Stwierdzone nieprawidłowości nie były eliminowane poprzez nadzór właścicielski nad spółkami SP, gdyż sprawy wynagrodzeń i odpraw nie były monitorowane przez właściwych ministrów. W wyniku przeprowadzonej kontroli w 28 spółkach z udziałem SP stwierdzono, wg stanu na dzień 14 maja 2019 r., finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 17 908,9 tys. zł.

NIK przyglądała się także działaniom podejmowanym przez pojedyncze podmioty gospodarcze, w których Skarb Państwa posiadał swoje akcje. Przykładem ilustrującym aktywność NIK na tym polu była **kontrola inwestycji KGHM S.A. w złożę Sierra Gorda w Chile**. Akcje KGHM są notowane od 10 lipca 1997 r. na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Na koniec 2018 r. SP posiadała 31,79% akcji tej spółki.

Sierra Gorda jest największą inwestycją zagraniczną zrealizowaną przez polskie przedsiębiorstwo. W marcu 2012 r. KGHM przejęła za 9,2 mld zł kanadyjską spółkę giełdową Quadra FNX Mining Ltd, do której należało 55% udziałów w spółce Sierra Gorda SCM, zarządzającej kopalnią odkrywkową miedzi budowaną w Chile. W czerwcu 2014 r. uruchomiono kopalnię, ale produkcja komercyjna rozpoczęła się dopiero w II półroczu 2015 r. Wyniki produkcyjne i ekonomiczne kopalni odbiegały od założeń. Zamiast zakładanych zysków występowały straty, co było przyczyną dokonania przez KGHM odpisów w wysokości 4,5 mld zł za 2015 r. oraz kolejnych 4,4 mld zł za 2016 r., z powodu obniżenia wartości tej inwestycji.

Ta sytuacja skłoniła NIK do zbadania okoliczności przeprowadzenia powyższej transakcji. W następstwie przeprowadzonej kontroli NIK negatywnie oceniła działania KGHM, które doprowadziły do zakupu 100% akcji spółki Quadra FNX Mining Ltd. Chociaż decyzja o rozpoczęciu inwestycji została podjęta zgodnie z obowiązującymi w spółce procedurami, przed jej podjęciem nie dokonano kompleksowej weryfikacji możliwości realizacji tego projektu i założeń przyjętych w dokumencie Studium Wykonalności. Zarząd KGHM we wniosku do RN zaprezentował wyniki wycen Quadra FNX w części dotyczącej Sierra Gorda w sposób nieodpowiadający rzeczywistości i wprowadzający w błąd członków RN. Opierały się one bowiem na założeniach opracowanych przez firmy działające na zlecenie Quadry FNX, które okazały się zbyt optymistyczne. Zamiast oczekiwanych zysków z inwestycji, KGHM zmuszony jest do dofinansowywania działalności kopalni.

Jednocześnie ministrowie skarbu państwa, pełniący nadzór właścicielski nad KGHM w latach 2010–2015, akceptowali kolejne strategie KGHM zakładające dywersyfikację źródeł surowcowych, polegającą na przejmowaniu aktywów zagranicznych oraz ich rozwijaniu. Uznawano, że takie działanie jest zgodne z interesami Państwa, bo zwiększa bezpieczeństwo surowcowe. W kolejnych dokumentach definiujących strategie KGHM nie wskazano, że projekty zasobowe rozpatrywane do przejścia, mają gwarantować opłacalność oraz nie zdefiniowano minimalnych oczekiwanych parametrów tej opłacalności.

W tym kontekście NIK dostrzegła efekty działań organów KGHM podjętych od 2016 r. z inspiracji nadzorującego wówczas spółkę Ministra Skarbu Państwa, dotyczące zmniejszania ryzyk zagrażających dalszemu funkcjonowaniu Sierra Gorda oraz zmierzające do ograniczenia, a w perspektywie do 2021 r. – do zaprzestania dofinansowywania działalności Sierra Gorda przez właścicieli. Efekty tych działań – przy założeniu utrzymywania się cen miedzi na poziomie przekraczającym 7 tys. USD za tonę – mogą spowodować, że eksploatacja tego złoża pozwoli na zwrot środków inwestowanych w projekt od 2015 r.

W następstwie powyższych ustaleń NIK wnioskowała do właściwych reprezentantów Skarbu Państwa m.in. o wykorzystywanie posiadanych instrumentów nadzoru właścicielskiego, w celu zintensyfikowania monitoringu wpływu efektów działalności kopalni w Chile na sytuację finansową KGHM. W odniesieniu do samej Spółki NIK postulowała natomiast śledzenie wyników produkcyjnych i ekonomicznych uzyskiwanych przez Sierra Gorda SCM oraz podejmowanie stosownych działań w sytuacjach uzyskiwania przez ten podmiot wyników odbiegających od założeń, a w przypadku nieuzyskiwania przez nią zakładanej efektywności – podejmowanie interwencji w celu odzyskania kwot zainwestowanych w uruchomienie projektu Sierra Gorda.

Poza podmiotami gospodarczymi badaniami kontrolnymi NIK objęta była także aktywność placówek naukowych. W ramach tego obszaru przeprowadzono m.in. kontrolę **gospodarki finansowej i realizacji wybranych zadań przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur**. W jej trakcie NIK ustaliła, że podstawą gospodarki finansowej tego Instytutu w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. był najem powierzchni biurowych oraz dotacje budżetowe. Przychody z działalności merytorycznej, z uwzględnieniem otrzymanych dotacji, nie przekroczyły w 2017 r. połowy łącznej sumy przychodów. Podobna sytuacja wystąpiła w roku 2016. W 2016 r. i 2017 r. Instytut miał ujemny wynik finansowy (odpowiednio 570,0 tys. zł i 977,8 tys. zł), a w 2017 r. także ujemne kapitały własne (509,6 tys. zł). Pomimo braku zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań, w Instytucie zwiększane było zatrudnienie i poziom płac. Były dyrektor Instytutu w sposób całkowicie nieprzejrzysty podjął jednoosobowo, bez udokumentowanej analizy i oceny, decyzję o zawarciu z jednym z dłużników Instytutu ugody mediacyjnej, na podstawie której Instytut wycofał dwa pozwy o zapłatę łącznie kwoty 463 tys. zł, wraz z odsetkami, oraz zrzekł się wszelkich roszczeń objętych tymi pozwami w zamian za zobowiązanie pozwanego do zapłaty na rzecz Instytutu w ratach kwoty 100 tys. zł oraz zrzeczenie się roszczeń wzajemnych. W Instytucie dopuszczono ponadto do naruszeń przepisów prawa regulujących zasady wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz prowadzenia rachunkowości.

Mając na względzie ww. ustalenia dokonane w IBRKiK, NIK przewidziała w planie pracy na 2020 r. przeprowadzenie kontroli P/20/014 Gospodarka finansowa instytutów badawczych. Jej celem będzie ustalenie w szerszej skali, czy jednostki te prawidłowo prowadziły swoją gospodarkę finansową oraz realizowały zadania statutowe, w tym w szczególności finansowane ze środków publicznych.

## 2. Stabilna gospodarka i rozwój

COFOG: Sprawy Gospodarcze

### 2.1 Energia. Gospodarka

- *Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018 (P/18/018/KGP)*
- *Nadzór PGNiG SA nad EuRoPol GAZ SA w latach 2011–2017 (P/18/014/KGP)*
- *Efektywność energetyczna gospodarki (P/18/021/KGP)*
- *Działalność przedsiębiorstw energetyki ciepłej w województwie lubelskim (S/18/002/LLU)*
- *Działalność specjalnych stref ekonomicznych (P/18/016/KGP)*
- *Działalność Tarnowskiego Klastra Przemysłowego SA w Tarnowie (P/19/076/LKR)*
- *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych (P/18/017/KGP)*

Kontrole NIK w tym obszarze służyły przede wszystkim badaniu i ocenie wysiłków podejmowanych przez rząd na rzecz skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu tzw. miksu energetycznego określającego strukturę produkcji/konsumpcji energii według rodzaju paliwa/technologii jej wytwarzania oraz rozwój infrastruktury służącej jej gromadzeniu i przesyłaniu.

W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę **inwestycji w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018**. Na podstawie dokonanych w jej trakcie ustaleń NIK oceniła, że inwestycje prowadzone w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej zapewnią pokrycie krajowego zapotrzebowania na moc w średniookresowej perspektywie (do roku 2035), pod warunkiem że będą realizowane terminowo. Tymczasem żadna ze zbadanych inwestycji nie zakończyła się zgodnie z planem, a opóźnienia wynosiły od pięciu miesięcy do czterech i pół roku. Oprócz opóźnień w realizacji inwestycji w nowe moce wytwórcze, przekraczane były także zakładane koszty. Tylko jedna inwestycja zmieściła się w zakładanym pierwotnie budżecie. Poza budowę nowych mocy wytwórczych producenci energii elektrycznej podejmowali także działania w celu dostosowania funkcjonujących jednostek do zaostrzonych wymogów środowiskowych. Wytwórcy energii deklarowali, że w latach 2014–2028 podejmą się budowy nowych źródeł o mocy 10,5 GW za ok. 54 mld zł oraz modernizacji istniejących źródeł, która wymaga nakładów na poziomie ok. 12 mld zł. Z drugiej strony w latach 2010–2014 przedsiębiorcy zrezygnowali z budowy 10 nowych jednostek wytwarzających energię, planowanych do przyłączenia do krajowej sieci. W tym kontekście NIK zwraca uwagę, że brak stosownej strategii działań administracji rządowej, zaostrzające się kryteria ekologiczne UE, zmienność regulacji prawnych wpływających na decyzje inwestycyjne oraz trudności i znaczne opóźnienia przy realizacji niektórych inwestycji rodzą ryzyko braku pokrycia pełnych potrzeb gospodarki na energię elektryczną w dalszej perspektywie (po 2035 r.). Ryzyko to wynika zaś z niepewności, jakie będzie otoczenie prawne rynku energii i jego uczestników za kilka, kilkanaście lat.

Jak wykazała kontrola, minister właściwy do spraw gospodarki, a następnie minister energii, przez pięć lat (od 2013 r.) nie przedłożyli Radzie Ministrów projektu PEP. Projekt PEP2040 został zaprezentowany i przedłożony do konsultacji dopiero w listopadzie 2018 r. i nie został dotychczas przyjęty przez rząd. W sytuacji braku aktualnej polityki energetycznej właściwy minister nie opracował innych dokumentów, określających strategię rozwoju krajowych mocy wytwórczych. W efekcie wszelkie plany inwestycyjne w sektorze energii elektrycznej oraz realizowane już projekty obciążone były zarówno ryzykiem braku rentowności, jak i regulacyjnym. Jednym z czynników tego ryzyka był brak informacji, jaka będzie struktura miksu energetycznego w przyszłości oraz brak skoordynowanego z interesariuszami spójnego i podlegającego ewaluacji planu działań wskazującego ścieżkę dojścia do projektowanego miksu.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Mając na względzie powyższe ustalenia, NIK wnioskowała m.in. o:

- podjęcie skutecznych działań celem przyjęcia PEP2040 przez Radę Ministrów;
- opracowanie, wraz z innymi istotnymi uczestnikami rynku energii, planu zastępowania wyłączanych z eksploatacji jednostek wytwórczych nowymi jednostkami, zgodnie z przyjętym docelowym miksem energetycznym;
- wprowadzenia instrumentów monitorowania i ewaluacji wsparcia regulacyjno-ekonomicznego – w odniesieniu do inwestycji modernizacyjnych i budowy mocy wytwórczych pozwalających na okresowe badanie ich skuteczności oraz zaprojektowanie i wdrożenie niezbędnych korekt w systemie, dzięki czemu interesariusze branży elektroenergetycznej nie będą zaskakiwani zmianami i wsparcie będzie adekwatne do aktualnej sytuacji na rynku.

Pilność i aktualność wniosku dotyczącego przyjęcia PEP2040, sformułowanego przez NIK w ramach tej kontroli, wynika m.in. z istotnych różnic przy prognozowaniu roli energetyki jądrowej w produkcji energii w Polsce.

Konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski, a także sprostania wymogom ochrony środowiska w kontekście polityki klimatyczno-energetycznej UE, stały się podstawą opracowania Programu polskiej energetyki jądrowej (PPEJ).

Wśród wykorzystywanych w naszym kraju surowców energetycznych szczególne miejsce zajmuje gaz ziemny. Związane jest to z koniecznością dalszej dywersyfikacji kierunków jego dostaw oraz rozbudowy infrastruktury przesyłowej, co z kolei sprzyjać ma właśnie podniesieniu bezpieczeństwa energetycznego Polski w obszarze tego nośnika energii. Ukończenie i oddanie do użytku terminalu do odbioru i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego (LNG) w Świnoujściu – umożliwiającego w pierwszym etapie eksploatacji sprowadzenie do Polski 5 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie – stworzyło wprawdzie alternatywną możliwość importu tego surowca do Polski, w dalszym ciągu jednak dla naszego bezpieczeństwa energetycznego oraz naszej wiarygodności jako kraju tranzytowego istotne znaczenie ma gazociąg przesyłowy Jamał-Europa. Gazociągiem tym przesyłany jest gaz ziemny na potrzeby odbiorców krajowych i zagranicznych. Głównymi akcjonariuszami spółki EuRoPol GAZ, będącej właścicielem polskiej części tego gazociągu przesyłowego o długości ok. 684 kilometrów, są ze strony polskiej Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG), a ze strony rosyjskiej Gazprom. Oba ww. podmioty mają po 48% akcji.

Zadaniem PGNiG jest sprawowanie nadzoru nad spółką EuRoPol GAZ w sposób kompetentny i profesjonalny. Gdy w kwietniu 2013 r. Gazprom i EuRoPol GAZ SA podpisały list intencyjny w sprawie budowy gazociągu z Białorusi przez Polskę do Słowacji, zaskoczony pytaniami mediów w tej sprawie został Prezes Rady Ministrów i za brak nadzoru zdymisjonował Ministra Skarbu Państwa. Odwołano też część członków zarządu PGNiG. Po rezygnacji obu rekomendowanych przez PGNiG członków zarządu EuRoPol GAZ SA, PGNiG podejmowała działania w celu obsady tych stanowisk. Jednakże Gazprom nie chciał zaakceptować zmian we władzach tej spółki. W konsekwencji w zarządzie EuRoPol GAZ SA było dwóch menedżerów wskazanych przez Gazprom, którzy samodzielnie nie mogli podejmować praktycznie żadnych decyzji. Sytuacja taka trwała do lipca 2014 r. Podobnie było na początku 2016 r. We wrześniu 2016 r. media poinformowały z kolei o budzącej zdziwienie sprawie przyznania przez walne zgromadzenie EuRoPol GAZ SA w czerwcu tego roku, przy podziale zysku za 2015 r., nagród dla nowych polskich członków władz spółki – dwóch członków zarządu i pięciu członków Rady Nadzorczej (RN).

Mając na względzie powyższe okoliczności, NIK przeprowadziła kontrolę **nadzoru PGNiG SA nad EuRoPol GAZ SA w latach 2011–2017**. W tym miejscu warto dodatkowo nadmienić, że prowadzone w ostatnich latach przez NIK kontrole wykonywania nadzoru właścicielskiego nad spółkami

z udziałem Skarbu Państwa (SP) wykazywały m.in: nierzetelny nadzór, brak polityki właścicielskiej, częste wymiany członków ich zarządów oraz rad nadzorczych, co nie sprzyjało dobremu zarządzaniu. Ponadto działania RN podczas niektórych postępowań dotyczących zmian członków zarządów były nieprzejrzyste, przede wszystkim z uwagi na brak uzasadnienia podejmowanych decyzji.

W przypadku kontroli dotyczącej nadzoru PGNiG SA nad EuRoPol GAZ SA w latach 2011–2017, NIK oceniła pozytywnie nadzór sprawowany w latach 2011–2018 (do listopada) przez PGNiG nad spółką EuRoPol GAZ SA, nie stwierdzając naruszeń obowiązujących przepisów ani naruszeń istotnych interesów Skarbu Państwa. Jednocześnie NIK zauważyła częste rotacje członków Zarządu i RN spółki. Ponadto procedura wyłaniania nowych kandydatów do organów EuRoPol GAZ SA, szczególnie do Zarządu, mogła być interpretowana jako mało przejrzysta. Brakowało także regulacji dotyczących zasad przyznawania nagród.

Mając na względzie powyższe ustalenia, NIK wnioskuje m.in. o przyjęcie w PGNiG regulacji wewnętrznych wskazujących na:

- zasady wyłaniania kandydatów na reprezentantów PGNiG w organach EuRoPol GAZ SA;
- pełne dokumentowanie w ramach PGNiG oraz w relacji pomiędzy PGNiG a właściwym ministrem procesów wyłaniania i wskazywania reprezentantów PGNiG do organów EuRoPol GAZ SA, jak również decyzji o ich odwołaniu.

Efektywne korzystanie z energii oznacza racjonalne i zrównoważone wykorzystywanie zarówno samej energii, jak i surowców energetycznych służących do jej wytworzenia. Tym samym poprawa efektywności energetycznej bywa określana mianem „szóstego paliwa”. Ogranicza bowiem wzrost zapotrzebowania na paliwa i energię, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie zmniejsza niekorzystny wpływ energetyki na środowisko i zdrowie ludzi poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych.

W zakresie efektywności energetycznej przyjęto dla UE osiągnięcie 20% oszczędności energii pierwotnej w 2020 r., z uwzględnieniem sumy celów krajowych, a także utworzenie drogi do dalszego zwiększenia efektywności energetycznej w dłuższej perspektywie. W związku z tym państwa członkowskie zobowiązane zostały do przedkładania Komisji Europejskiej krajowych planów określających przedsięwzięcia prowadzone w tym obszarze oraz stosowane w tym zakresie rozwiązania obejmujące m.in.: system świadectw efektywności energetycznej, audyty energetyczne i systemy zarządzania energią w dużych przedsiębiorstwach; programy informowania odbiorców i doradztwo; stworzenie rynku dla usług energetycznych oraz dofinansowanie przedsięwzięć energooszczędnych. Polska, stosując ww. środki, osiągnęła wprawdzie istotny postęp, jednak wciąż jeszcze odstaje od najbardziej energooszczędnych gospodarek europejskich.

W obszarze tym NIK przeprowadziła kontrolę **efektywności energetycznej gospodarki**. W ocenie NIK funkcjonujące w Polsce mechanizmy wsparcia działań proefektywnościowych, mimo swoich mankamentów, tworzą system przyczyniający się do uzyskania przez podmioty gospodarcze oszczędności energii. Skontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne zrealizowały obowiązek uzyskania oszczędności energii poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej (białe certyfikaty) lub uiszczenie opłaty zastępczej, a Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) rzetelnie ocenił wykonanie tego obowiązku. Ponadto wszyscy skontrolowani przedsiębiorcy, którzy mieli obowiązek wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa, audyt taki przeprowadzili. Jednocześnie Prezes URE nie dysponował jednak wykazem wszystkich podmiotów zobowiązanych, przez co nieznanym pozostawał wolumen energii potencjalnie możliwy do zaoszczędzenia. Prezes URE nie nakładał także kar za nieprzeprowadzenie audytu w terminie.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Z kolei Minister Energii (wcześniej Minister Gospodarki) z opóźnieniem przygotował kolejne (trzeci i czwarty) krajowe plany działań dotyczących efektywności energetycznej. Również z opóźnieniem (ponad dwuletnim) przygotowany został projekt ustawy implementującej dyrektywę 2012/27/UE. W konsekwencji przedsiębiorcy planujący inwestycje energooszczędne pozostawali w niepewności co do rozwiązań prawnych mających wspomagać ich działania.

Ponadto w funkcjonowaniu systemu białych certyfikatów ujawniono istotne dysfunkcje. Polegały one m.in. na bardzo dużych opóźnieniach w ich wydawaniu przez Prezesa URE oraz niedokonywaniu wrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej. W Urzędzie, z związku z jego niedofinansowaniem, nie było odpowiednich narzędzi informatycznych wspomagających zbieranie i analizę danych, co skutkowało niekompletnością rejestrów i opóźniało przetwarzanie informacji.

W konsekwencji ujawnionych nieprawidłowości NIK skierowała do Prezesa Rady Ministrów wniosek dotyczący dokonania rzetelnej analizy potrzeb kadrowych i finansowych URE, a następnie zagwarantowanie Urzędowi wystarczających środków niezbędnych do terminowej, rzetelnej i zgodnej z prawem realizacji zadań nałożonych na Prezesa URE w szczególności ustawą o efektywności energetycznej.

W 2019 r. NIK przeprowadziła również kontrolę **działalności przedsiębiorstw energetyki ciepłej w województwie lubelskim**. W trakcie kontroli w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Chełmie ustalono, że Zarząd Spółki nie przyjął do realizacji w Planie modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego miasta Chełma na lata 2019–2021 inwestycji zmierzających do ograniczenia wielkości emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu do wymogów przewidzianych w obowiązujących standardach emisyjnych. W związku z wygaśnięciem z końcem 2022 r. derogacji ciepłowniczej<sup>6</sup>, przyznanej Spółce w pozwoleniu zintegrowanym, niezaplanowanie tego rodzaju inwestycji stanowi ryzyko dla kontynuowania działalności przez Spółkę po 2022 r.

Kontrola NIK wykazała również, że Zarząd Spółki nie podejmował w latach 2017–2018 skutecznych działań w celu poprawy pogarszającej się sytuacji ekonomicznej (Spółka w 2018 r. poniosła stratę w kwocie 6926 tys. zł.). Brak skutecznych działań w celu obniżenia wydatków na zakup węgla spowodował wyrządzenie Spółce w 2018 r. szkody majątkowej w kwocie co najmniej 1466 tys. zł. Pomimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej Spółki, Zarząd zaniechał pobierania należnych opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej, a także zawierał umowy sponsoringu (181,2 tys. zł), udzielał darowizn (390,2 tys. zł) i pożyczek (1200 tys. zł) przy równoczesnym spłacaniu zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów oraz niewykonywaniu zaplanowanych remontów. Były to działania sprzeczne z interesem ekonomicznym Spółki. Udzielanie pożyczek wykraczało poza określony w umowie Spółki przedmiot działalności i sferę użyteczności publicznej. Nie określono również zasad działalności sponsoringowej oraz udzielania darowizn. Ustalenia kontroli NIK wskazały także na brak należytej dbałości o sprawy gospodarcze Spółki, ponieważ zakupiono 10 567 ton węgla o wartości 2752,7 tys. zł o parametrach niezgodnych (niższa wartość opału) ze wskazanymi w umowach, a także z naruszeniem wewnętrznych procedur przeprowadzono pięć postępowań na zakup węgla, w wyniku których zakupiono 51 095 ton węgla (19 382,4 tys. zł). W zawartych umowach na zakup węgla w nienależyty sposób zabezpieczono interesy Spółki, m.in. poprzez wyrażanie zgody na dostarczanie węgla o parametrach niezgodnych z pozwoleniem zintegrowanym. Działanie takie było również niekorzystne dla środowiska naturalnego, ponieważ zwiększało emisję zanieczyszczeń do atmosfery. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

<sup>6</sup> O której mowa w art. 33 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych, Dz. Urz. UE L Nr 334, str. 17, ze zm.

Kontrole NIK w obszarze dotyczącym gospodarki koncentrowały się w głównej mierze na ocenie funkcjonowania wybranych instrumentów ekonomicznych wprowadzanych przez rząd w celu pobudzenia zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Przykładem takiego rozwiązania, służącego przyspieszeniu rozwoju regionów słabo rozwiniętych dzięki przyciąganiu tam nowych inwestycji i promocji tworzenia miejsc pracy, są specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Mając na względzie powyższe, NIK przeprowadziła kontrolę **działalności specjalnych stref ekonomicznych** i oceniła, że w latach 2015–2017 SSE nie były skutecznym instrumentem realizacji prorozwojowych celów polityki gospodarczej, określonych w strategiach rządowych. Wydawane w okresie 2009–2014, przez ministrów właściwych do spraw finansów publicznych oraz gospodarki, niewłaściwe interpretacje prawne były kwestionowane przez sądy lub inne instytucje i powodowały konieczność zwrotu przez niektóre Spółki Zarządzające SSE wielomilionowych kwot. Same SZ SSE z kolei w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia służące osiągnięciu celów, do których strefy te zostały ustanowione. Przede wszystkim strumienie pomocy publicznej nie zostały skierowane do przedsiębiorców działających w preferowanych dla danego regionu gałęziach gospodarki oraz przyczyniających się do rozwoju innowacyjności i zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług czy też rozwoju eksportu. Ponadto gospodarowanie posiadanym majątkiem przez SZ SSE – z punktu widzenia realizacji celów – wskutek błędów i zaniedbań nie było tak skuteczne i efektywne, jak było to możliwe. W ograniczonym zakresie podejmowano również działania zmierzające do wyposażenia terenów stref w niezbędną infrastrukturę techniczną i logistyczną, co powodowało mniejsze zainteresowanie ze strony przedsiębiorców, a w konsekwencji niewykorzystywanie tych terenów do działalności gospodarczej.

Także nadzór sprawowany przez SZ SSE nad wypełnianiem zobowiązań przez beneficjentów nie był skuteczny. Nie zapewniał on rzetelnej weryfikacji wykonania przez przedsiębiorców warunków wynikających z uzyskanego zezwolenia na prowadzenie działalności w SSE. Minister właściwy do spraw gospodarki nie ustalił w tym zakresie stosownych wytycznych, co skutkowało niejednorodnym podejściem SZ SSE do kontroli przestrzegania warunków zezwoleń, a także nieefektywnym sposobem weryfikacji zasadności udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcom działającym w strefach.

W konsekwencji ww. ustaleń NIK wniosowała m.in. o zapewnienie spójnego systemu oceny efektów działalności SSE na podstawie adekwatnych, mierzalnych i weryfikowalnych wskaźników realizacji celów i zadań oraz spójnego systemu nadzoru właścicielskiego nad ZS SSE, uwzględniającego merytoryczną ocenę jakości zarządzania.

Pomimo stałego wzrostu udziału sektora prywatnego w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto oraz kreowania miejsc pracy, istotne z punktu widzenia interesów państwa gałęzie gospodarki i działające w tych obszarach spółki pozostają pod kontrolą Skarbu Państwa. Stąd kwestia zapewnienia właściwego nadzoru właścicielskiego pozostaje stale obecna w kontrolach NIK, zwłaszcza w obliczu prowadzonych w tym obszarze w ostatnich latach zmian. Kontrola nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, przeprowadzona jeszcze w 2017 r., wykazała m.in., że jednolite zasady nadzoru zostały opracowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dopiero po dziewięciu miesiącach od zainicjowania reformy nadzoru właścicielskiego. Ponadto resorty pełniące nadzór nad spółkami nie podjęły żadnych nowych inicjatyw restrukturyzacyjnych ani nie zainicjowały żadnych wspólnych przedsięwzięć.

NIK kontrolowała również **działalność Tarnowskiego Klastra Przemysłowego SA w Tarnowie**. Celem głównym kontroli było ustalenie, czy Tarnowski Klaster Przemysłowy SA w Tarnowie (TKP) działał gospodarnie i skutecznie. W ocenie NIK działania TKP nie były wystarczające, aby skutecznie realizować zadania statutowe polegające na tworzeniu nowych miejsc pracy oraz warunków do wszechstronnego rozwoju gospodarczego regionu.

Kontrola wykazała przypadki niegospodarnego zarządzania majątkiem Spółki. Jej Zarząd dopuścił m.in. do bezumownego wykorzystania przez osoby trzecie nieruchomości TKP o łącznej powierzchni 0,4259 ha, co zostało stwierdzone dopiero w trakcie kontroli. Ponadto do 2015 r. Spółka nie zachowała należytej staranności i nie zabezpieczyła w umowach sprzedaży nieruchomości prawa odkupu na wypadek niezrealizowania przez przedsiębiorców zamierzeń inwestycyjnych lub prawa pierwokupu. Wskutek takiego działania Spółka nie miała możliwości wykonywania swoich zadań statutowych na 5,4777 ha powierzchni w Parku Przemysłowym Czysta. Teren ten został sprzedany przedsiębiorcom, lecz do chwili zakończenia kontroli pozostawał niezagospodarowany. Słaba aktywność TKP przy zagospodarowaniu niektórych jej nieruchomości nie sprzyjała szybkiemu rozwojowi przedsiębiorczości. W skrajnych przypadkach czas, jaki upłynął od wejścia w posiadanie nieruchomości przez TKP do ich zbycia i późniejszego uruchomienia tam działalności przez przedsiębiorców, wynosił nawet 17 lat. Teren Parku Przemysłowego przy ul. Traktorowej, przekazany do Spółki przez Miasto jako aport, był od 10 lat niezagospodarowany. TKP nie gromadził także danych dotyczących nowych miejsc pracy tworzonych przez przedsiębiorców na terenie zarządzanym przez Spółkę. Uniemożliwiało to ocenę stopnia realizacji jednego z podstawowych zadań statutowych, dla których TKP został powołany. Ponadto NIK zwróciła uwagę, że pomimo posiadania własnych nieruchomości, Spółka wynajmowała na swoją siedzibę lokal od osób trzecich i ponosiła koszty czynszu. Jednocześnie NIK pozytywnie oceniła działania Spółki, które doprowadziły do utworzenia Inkubatora Przedsiębiorczości. Od 2017 r. cała powierzchnia została wynajęta przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność gospodarczą.

Wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa Tarnowskiego Klastra Przemysłowego S.A. w Tarnowie dotyczyły m.in. pozyskiwania informacji od przedsiębiorców realizujących swoją działalność na terenach Klastra, w sposób umożliwiający rzetelną weryfikację liczby nowych miejsc pracy, podjęcia działań mających na celu zaprzestanie bezumownego wykorzystywania majątku TKP we wszystkich ujawnionych przypadkach, zagospodarowanie nieruchomości na terenie Parku Przemysłowego Mechaniczne. Wniosek do Prezydenta Miasta Tarnowa odnosił się natomiast do systematycznego uzyskiwania od TKP danych o nowo utworzonych miejscach pracy przez przedsiębiorców działających na terenie Spółki oraz dokonywania oceny realizacji założeń strategicznych.

Sektor obronny jest przykładem sektora gospodarki, w którym kwestia właściwego nadzoru właścicielskiego nabiera szczególnego znaczenia. W wyniku przeprowadzonej w latach 2013–2015 konsolidacji podmiotów wchodzących w jego skład szczególną rolę odgrywa w nim zaś Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.

Funkcjonowanie PGZ S.A. było przedmiotem licznych publikacji prasowych oraz interpelacji poselskich. Część z nich naświetlała problemy funkcjonowania grupy kapitałowej przez pryzmat dokonywanych w niej zmian kadrowych w zarządach i radach nadzorczych spółek wchodzących w jej skład. W innych poruszano natomiast biznesowe aspekty funkcjonowania GK PGZ S.A. oraz oceny korelacji potrzeb modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP z możliwościami polskiego przemysłu obronnego.

Mając na względzie powyższe sygnały, NIK przeprowadziła kontrolę pt. **Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. i spółek zależnych**, obejmując nią lata 2015–2018. W wyniku ustaleń dokonanych w jej trakcie NIK negatywnie oceniła działalność tego podmiotu, w tym przede wszystkim sposób zarządzania nim oraz brak strategii działania.

Potencjał produkcyjny i rozwojowy spółek GK PGZ S.A. nie gwarantował pełnego i terminowego zaspokojenia bieżących potrzeb Sił Zbrojnych RP ani ich potrzeb perspektywicznych, skatalogowanych m.in. w Planie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022. Sytuacja ekonomiczna spółek GK PGZ S.A. nie była stabilna, występowały w niej niekorzystne zjawiska, aczkolwiek nie było bezpośrednich zagrożeń dla równowagi finansowej.

Nadzór właścicielski Ministra Obrony Narodowej nad PGZ S.A. i jej spółkami zależnymi nie był w pełni skuteczny, co wynikało przede wszystkim z jego niewłaściwej organizacji oraz braku konsekwencji w podejmowaniu decyzji nadzorczych.

Wnioski sformułowane przez NIK w ramach tej kontroli pod adresem Ministra Obrony Narodowej dotyczyły m.in. podjęcia, w porozumieniu z Zarządem PGZ S.A., decyzji co do dalszego funkcjonowania spółek nierealizujących zadania na rzecz obronności kraju oraz usprawnienia i wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad PGZ S.A. W toku kontroli stwierdzono kwantyfikowalne nieprawidłowości na ogólną kwotę 7702,3 tys. zł.

## 2.2. Transport

- *Budowa drogi ekspresowej S19 (P/18/029/KIN)*
- *Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych (P/18/033/KIN)*
- *Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim (P/19/080/LLU)*
- *Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych (P/18/083/LLO)*
- *Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 roku (I/17/001/KIN)*
- *Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym (P/18/061/LBI)*
- *Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych (P/18/068/LKA)*
- *Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski (P/18/030/KIN)*
- *Bariery rozwoju transportu intermodalnego (P/18/032/KIN)*
- *Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych (P/19/039/KIN)*
- *Ochrona lotnictwa cywilnego (P/17/032/KIN)*

Transport i infrastruktura komunikacyjna są newralgicznymi obszarami dla funkcjonowania państwa i zapewnienia komfortu obywatelom. Pomagają zarówno wytworzyć dobra, jak i je konsumować. Infrastruktura transportowo-komunikacyjna w Polsce, którą w 2019 r. skontrolowała NIK, obejmuje drogi, szlaki wodne i linie kolejowe. NIK zakończyła także w tym roku kontrolę bezpieczeństwa cywilnego transportu lotniczego.

Analiza działań w tym obszarze, jakie NIK podjęła w ciągu ostatnich kilku lat, pokazuje, że NIK monitoruje większość dużych inwestycji w infrastrukturę transportową. Nie inaczej było w przypadku budowy kluczowego z gospodarczego punktu widzenia międzynarodowego szlaku Via Carpatia, którego głównym elementem w Polsce jest droga S19. Ustalenia z kontroli **Budowa drogi ekspresowej S19**, której celem była ocena działań podejmowanych przez administrację rządową, aby doprowadzić do zbudowania drogi ekspresowej S19, wskazują, że zarówno minister właściwy do spraw transportu, jak również Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad rzetelnie i właściwie realizowali swe zadania, co oznacza że przygotowanie i budowa drogi ekspresowej S19, która ma połączyć południe Europy przez Rzeszów, Lublin i Białystok z krajami bałtyckimi, przebiegały prawidłowo. Warto podkreślić, że inwestycje z udziałem środków europejskich realizowane były zgodnie z umowami o dofinansowanie. W czasie kontroli stwierdzono nieprawidłowości, jednak nie miały one, w ocenie NIK, istotnego wpływu na ocenę rzetelności realizacji i nie spowodowały opóźnień. NIK w ramach wniosków pokontrolnych wskazała m.in. na potrzebę dokonania analizy możliwości wprowadzenia mechanizmów kontrolnych pozwalających na minimalizację wystąpienia przypadków przedłużających się odbiorów inwestycji.

Równie ważnym jak budowa dróg i równie systematycznie kontrolowanym przez NIK obszarem są remonty już istniejących tras. NIK przeprowadziła w 2019 r. dwie komplementarne względem siebie kontrole **zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych** oraz **nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim**. Potrzeba skontrolowania kwestii nadzoru to efekt wieloletnich obserwacji kontrolerów, bowiem z wcześniejszych ustaleń NIK wynikało, że podczas prac modernizacyjno-remontowych ogniwo nadzoru wykonawczego czy inwestorskiego było nieefektywne.

NIK ustaliła, że działania mające na celu poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych nie były w pełni skuteczne i efektywne. Analizując procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym na przestrzeni lat 2001–2018, NIK wskazała, że wzrósł on z 28,5% do 59,3% (średniorocznie procentowy udział dróg w stanie dobrym rósł o 1,81%). Jednak mimo pewnej poprawy, w ocenie NIK w dalszym ciągu nie zapewniono należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych. Przyczyną tego był m.in. niejasny sposób doboru zadań do przebudów i remontów, nieanalizowanie przez Centralę GDDKiA efektywności wydatków na bieżące utrzymanie sieci dróg oraz brak skutecznego nadzoru Generalnego Dyrektora DKiA nad podległymi mu komórkami i jednostkami organizacyjnymi.

Zdaniem NIK wpływ na stwierdzoną poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych ma dbałość GDDKiA o jakość wykonywanych robót drogowych i wykorzystywanych przez wykonawców materiałów, a pośrednio również rzetelne określanie stanu nawierzchni dróg krajowych oraz ciągłe udoskonalanie tego procesu. Działania Generalnego Dyrektora DKiA w tym zakresie powinny być, w opinii NIK, kontynuowane. NIK zwróciła uwagę na potrzebę zdefiniowania celu końcowego do osiągnięcia w zakresie procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym, czego mimo rzetelnego oceniania stanu dróg krajowych GDDKiA nie robiła. Ponadto w ocenie NIK celowym byłoby opracowanie przez Generalnego Dyrektora DKiA jednolitej procedury prowadzenia okresowych przeglądów stanu technicznego dróg wynikających z prawa budowlanego, co mogłoby przyczynić się do ograniczenia nieprawidłowości w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego, stwierdzono w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegające na gromadzeniu nierzetelnych danych dotyczących liczby wykonanych robót w ramach bieżącego utrzymania dróg. Świadczą one o braku skutecznego nadzoru Generalnego Dyrektora DKiA nad podległymi mu komórkami i jednostkami organizacyjnymi.

Nie był to jednostkowy przypadek, gdy w toku kontroli NIK stwierdzała nieprawidłowości w sferze nadzoru nad pracami. Stąd poświęciła temu zagadnieniu osobną kontrolę, w ramach której zbadano, czy inwestorzy publiczni sprawowali prawidłowy nadzór nad realizacją robót drogowych. W przypadku tej kontroli NIK przyjrzała się, jak ten nadzór funkcjonuje w odniesieniu do dróg lokalnych, szczególnie badając sytuację w województwie lubelskim.

Konkluzją kontroli jest stwierdzenie, że inwestorzy publiczni w większości skontrolowanych jednostek nie sprawowali prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych zleconych do wykonania na drogach lokalnych w województwie lubelskim. Nie wszystkie podejmowane w tym zakresie działania były rzetelnie prowadzone. Dla zapewnienia odpowiedniego dozoru merytorycznego nad wykonywaniem zleconych robót drogowych powoływano wprawdzie inspektorów nadzoru inwestorskiego, nawet w przypadkach gdy dla danego rodzaju robót nie było to wymagane. Nie sprawowano jednak rzetelnej kontroli nad ich działaniami.

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie w każdym zakresie powierzonych zadań wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością. W szczególności nie egzekwowali rzetelnie od wykonawców robót drogowych ścisłego przestrzegania procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz nie reagowali odpowiednio na brak lub nierzetelne prowadzenie wymaganej dokumentacji budowy.

Inwestorzy publiczni i działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie wykorzystywali w należyty sposób postanowień umów zawartych z wykonawcami robót oraz innych instrumentów prawnych, do sprawowania rzetelnego nadzoru nad jakością wykonania robót drogowych oraz stosowanych przez wykonawcę materiałów budowlanych. Jedynie w niektórych jednostkach korzystano z możliwości przeprowadzania niezależnie od wykonawcy robót kontrolnych badań laboratoryjnych w tym zakresie.

NIK uznała za celowe sformułowanie w tej kontroli wniosku *de lege ferenda*, który po zrealizowaniu i stosownej zmianie przepisów spowoduje, że prowadzenie dziennika budowy stanie się obowiązkiem wynikającym z przepisów wykonawczych Prawa budowlanego, także w odniesieniu do wymagających uprzedniego zgłoszenia robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych. Jak wskazują ustalenia kontroli, dziennik budowy jest dla inwestora publicznego ważnym źródłem informacji o przebiegu robót oraz narzędziem ułatwiającym sprawowanie nadzoru nad jakością wykonania robót budowlanych prowadzonych na drogach. Zarówno inwestorzy publiczni, jak i inspektorzy nadzoru inwestorskiego wskazywali, że trudno jest egzekwować rzetelne prowadzenie dziennika budowy, gdy przepisy budowlane nie nakładają na uczestników procesu budowlanego takiego obowiązku np. dla robót polegających na przebudowie drogi.

Ponadto NIK wnioskowała m.in. o objęcie wnikliwą kontrolą prawidłowości działania ustanowionych inspektorów nadzoru inwestorskiego i wymaganie od nich rzetelnego wykonywania powierzonych obowiązków z zakresu nadzoru nad drogowymi robotami budowlanymi. Wskazane jest także zdaniem NIK korzystanie w szerszym zakresie, w ramach nadzoru nad jakością wykonania zleconych drogowych robót budowlanych, z możliwości pobrania próbek użytych materiałów i wykonania badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy robót. Do poprawy jakości dróg przyczyni się również prowadzenie w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi systematycznych przeglądów stanu technicznego odcinków dróg, na których były wykonywane zlecone roboty budowlane, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia wad i usterek powstających na skutek niewłaściwej jakości użytych materiałów lub nienależytego wykonania zleconych robót budowlanych, konsekwentne egzekwowanie od wykonawców wykonania gwarancyjnych napraw drogi.

Kolejnym elementem w obszarze infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, mającym niebagatelny wpływ na jakość i szybkość przemieszczania się, jest zarządzanie ruchem. Sygnałem, że sytuacja w tym zakresie odbiega od pożądanej, są zatory drogowe. Dlatego NIK zbadała **przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych**.

Źle zorganizowane prace drogowe, brak skoordynowanego systemu zarządzania ruchem i informowania kierowców o utrudnieniach na drogach ekspresowych i autostradach to najważniejsze, choć nie jedyne przyczyny tego, że Polska stoi w korkach również poza miastem. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad opracował wprawdzie dla oddziałów terenowych zasady i wytyczne dotyczące zmniejszania uciążliwości drogowych prac utrzymaniowych oraz remontowych, jednak nie przyczyniło się to znacząco do ograniczenia utrudnień na drogach krajowych. Dyrektor GDDKiA nie stworzył w tym zakresie mechanizmów monitorowania i kontroli wewnętrznej. Co więcej, pozostawił daleko idącą swobodę w ich stosowaniu, ograniczając się do regularnego ponawiania zaleceń bez weryfikacji ich wykonania.

Tymczasem prace drogowe organizowano nie zawsze zgodnie z zasadami wdrożonymi przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, nawet już na etapie zawierania umów z wykonawcami bieżącego utrzymania dróg. Nie określano czasu ich realizacji. Nie wymagano od wykonawców informowania oddziałów GDDKiA o przewidywanym terminie i godzinach prowadzenia prac drogowych. Zobowiązania wykonawców dotyczące ograniczania uciążliwości robót były sformułowane w umowach nader ogólnikowo. Wskutek tego GDDKiA nie mogła należycie egzekwować nawet tych niewielkich wymagań w zakresie niskiej uciążliwości robót.

W Polsce nie funkcjonuje sprawny system zarządzania ruchem, którego działanie mogłoby przyczynić się do zwiększenia przepustowości i przejezdności newralgicznych odcinków dróg, zwiększania bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapobiegania powstawaniu zatorów drogowych czy kierowania na trasy alternatywne. Pojedyncze elementy systemu (detektory ruchu, kamery monitorujące, tablice zmiennej treści i stacje pogodowe) zainstalowane na odcinkach dziewięciu dróg szybkiego ruchu nie pomagają skutecznie monitorować ruchu drogowego.

NIK stwierdziła, że w celu upłynnienia ruchu na punktach poboru opłat, w wyjątkowych sytuacjach zarządca drogi decydował o odstąpieniu od poboru opłat i „podniesieniu bramek”. Nie wprowadził jednak innych, bardziej efektywnych rozwiązań uiszczenia obowiązkowych opłat – pomimo dopuszczenia takiej możliwości przez ustawodawcę – za pomocą których w łatwiejszy sposób kierowcy mogliby dokonać zapłaty za przejazd i w rezultacie uniknąć kolejek na „bramkach”. Tym samym potwierdził się ustalenia z kontroli **przygotowania administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 r.** Przez siedem lat nie udało się administracji rządowej opracować optymalnej koncepcji poboru opłaty elektronicznej, tzw. e-myta, wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli. System viaTOLL miał w listopadzie 2018 r. zostać przejęty przez Skarb Państwa. Opieszałość w podejmowaniu decyzji, brak wiedzy dotyczącej funkcjonowania nowoczesnych systemów poboru, błędy proceduralne, brak zasobów ludzkich posiadających odpowiednie kompetencje w zakresie IT doprowadziły do ryzyka niezapewnienia kontynuacji poboru opłat nawet przez 17 miesięcy.

W związku z ustaleniami obu tych kontroli, tj. dotyczącej zatorów drogowych oraz elektronicznego systemu poboru opłat, NIK uznała za wskazane m.in., aby Minister Infrastruktury opracował i przyjął do realizacji strategię dalszego funkcjonowania poboru opłaty elektronicznej w Polsce i rozważył zmianę systemu płatności na punktach poboru opłat w celu usprawnienia przejazdu autostradami.

Ponadto w celu likwidacji korków na drogach krajowych GDDKA powinna, zdaniem NIK, m.in. weryfikować i monitorować na bieżąco wykonywanie przez podległe jej oddziały terenowe zaleceń oraz wytycznych dotyczących minimalizowania utrudnień na drogach krajowych oraz doprecyzować standardy prowadzenia prac remontowych i utrzymaniowych na drogach szybkiego ruchu, tak aby wiązały się one z jak najmniejszymi utrudnieniami w ruchu i aby zapobiegać zatorom drogowym. W umowach zawieranych z wykonawcami bieżącego/kompleksowego utrzymania dróg powinny być zapewnione precyzyjne zapisy o minimalizowaniu utrudnień w ruchu, zaś użytkownicy dróg powinni być rzetelnie informowani o sytuacji na drogach, w tym realizowanych pracach remontowo-utrzymaniowych oraz o zdarzeniach powodujących utrudnienia w ruchu.

Kolejnym czynnikiem istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz komfortu użytkowników dróg jest prędkość przemieszczania się. W obu przypadkach powinna być optymalna. Jednak jak pokazują statystyki policyjne, kierowcy na polskich drogach mają tendencję do jej przekraczania. Narzędziem kontroli są w tym przypadku patrole policyjne stacjonarne i mobilne, fotoradary oraz odcinkowy pomiar prędkości. NIK przyjrzała się funkcjonowaniu tego ostatniego – najnowszego w polskich warunkach systemu w kontroli pt. **Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym.** Niestety okazało się, że na etapie planowania i realizacji projektu „Budowa systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” nie stworzono odpowiednich warunków organizacyjnych i prawnych do skutecznego funkcjonowania odcinkowych pomiarów prędkości. W konsekwencji system ten mógł w niewielkim zakresie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Uruchomienie odcinkowych pomiarów prędkości wpłynęło dyscyplinująco, choć w różnym stopniu, na kierujących pojazdami. Jednak demotywująco na kierowców wpłynął fakt, że Generalny Inspektorat Transportu Drogowego nie radził sobie z obsługą systemu i w efekcie spośród 204 tys. zarejestrowanych i zweryfikowanych wykroczeń popełnionych w latach 2015–2017 na odcinkach dróg objętych odcinkowym pomiarem prędkości, w GITD dopuszczono do przedawnienia aż 115 tysięcy spraw.

Sposób radzenia sobie z natłokiem spraw również nie był zdaniem NIK właściwy. GITD znacząco ograniczał rejestrację wykroczeń, programując urządzenia nawet o 30 km/h powyżej prędkości dozwolonej na danym odcinku. Tym samym zmniejszało to poczucie nieuchronności kary wśród kierowców i negatywnie wpływało na oczekiwaną redukcję liczby wypadków i ich skutków.

Mając na względzie konieczność stworzenia skutecznego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, zwiększenie bezpieczeństwa na drogach i zmniejszanie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, NIK zwróciła się z wnioskami do Ministra Infrastruktury przede wszystkim o podjęcie działań umożliwiających objęcie nadzorem urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości dłuższych odcinków dróg, i wprowadzenie w tym celu na przykład możliwości karania za przekroczenie średniej prędkości obowiązującej na danym odcinku drogi. Główny Inspektor Transportu Drogowego powinien w opinii NIK wyeliminować przedawnienia w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz podjąć współpracę z zarządcami dróg i policją w celu usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących, w miejscach szczególnie istotnych z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wiele przedsięwzięć z zakresu inwestycji w sferze infrastruktury transportowej odbywa się przy udziale kapitału prywatnego. Najbardziej znanym przykładem jest tu budowa i eksploatacja autostrad. Ze względu na powierzenie podmiotom niepublicznym, w formie umów koncesyjnych, długotrwałego zarządu nad istotnymi elementami infrastruktury drogowej oraz znaczne zaangażowanie zasobów państwa w te przedsięwzięcia, NIK postanowiła przyrzeć się, czy właściwe organy administracji skutecznie chronią interesy Państwa i obywateli, kształtując obowiązki koncesjonariuszy i egzekwują wykonywanie przez te podmioty warunków umów koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad płatnych. W wyniku kontroli **Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych** NIK stwierdziła, że działania właściwych organów administracji publicznej w celu ochrony interesów Skarbu Państwa i użytkowników koncesyjnych odcinków autostrad płatnych nie były w pełni skuteczne. Przeprowadzona w toku kontroli analiza umów koncesyjnych wskazała, że wszystkie zawierają szereg postanowień niekorzystnych dla strony publicznej lub użytkowników autostrad, dotyczących m.in. modelu finansowania budowy i utrzymania drogi, rozkładu ryzyka oraz mechanizmów rozstrzygania sporów. Na odcinkach autostrady, gdzie stawki opłat ustala strona publiczna, koncesjonariusze otrzymują wynagrodzenie bezpośrednio z budżetu państwa. Należy zauważyć, że stawki opłat za autostrady ustalane przez koncesjonariuszy są znacznie wyższe, niż na odcinkach, na których ustala je strona publiczna. Ponadto Minister Infrastruktury oraz podlegający mu Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie wykorzystywali wszystkich możliwości egzekwowania od koncesjonariuszy ciężących na nich obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących oraz umów koncesyjnych.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister nie dysponował pełną wiedzą o sposobie realizacji obowiązków przez koncesjonariuszy, gdyż nie posiadał wszystkich raportów z kontroli przeprowadzanych przez GDDKiA i informacji o realizacji umów koncesyjnych. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy należy wskazać fakt, iż Minister, sprawując nadzór nad GDDKiA, nie określił formalnie sposobu przekazywania, częstotliwości i zakresu informacji, które powinien otrzymywać od GDDKiA.

Dlatego w wyniku przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała uwagę o potrzebie regulowania zasad sprawowania nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, związanych z egzekwowaniem warunków umów koncesyjnych. GDDKiA powinna zdaniem NIK zdecydowanie zapewnić (we współpracy z Ministrem Infrastruktury) skuteczne egzekwowanie od koncesjonariuszy umownych standardów obsługi klienta. Dyrekcja powinna także wykorzystywać posiadane przez siebie materiały analityczne w procesie opracowywania ramo-

wych planów kontroli zgodności eksploatacji koncesyjnych odcinków autostrad z warunkami umów dla lepszej identyfikacji obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Obszar kontroli przeprowadzanych przez GDDKiA wzbudził bowiem także zastrzeżenia NIK, np. w niepełnym zakresie przeprowadzono kontrole zimowego utrzymania dróg.

W zakresie transportu coraz więcej państw i regionów stawia na intermodalność. Jednym z ważniejszych projektów Unii Europejskiej jest rozbudowa multimodalnej sieci transportowej połączeń: drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i śródlądowych, które umożliwiają przewóz towarów i osób przy użyciu co najmniej dwóch rodzajów transportu. NIK przyjrzała się temu aspektowi komunikacji w 2019 r. w dwóch kontrolach. W pierwszej zbadała, jakie generalnie są **bariery w rozwoju transportu intermodalnego** w Polsce, w drugiej zaś w oceniła **modernizację linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski**. Rail Baltica to jeden z najistotniejszych szlaków kolejowych Europy centralnej i wschodniej, a zarazem jeden z ważniejszych elementów w systemie europejskiego transportu multimodalnego. Linia ta ma mieć szerokość normalnotorową, kraje bałtyckie mają zaś sieć szerokotorową. W związku z tym w 2014 r. Litwa, Łotwa i Estonia, w celu realizacji przedsięwzięcia na odcinku z Tallina do Rygi i Kowna, powołały spółkę celową RB Rail, której zadaniem jest budowa normalnotorowej linii kolejowej składającej się z podwójnych torów, w pełni zelektryfikowanej, która umożliwi poruszanie się pociągów z prędkością maksymalną 230 km/h. W chwili obecnej na terytorium krajów bałtyckich trwają prace projektowe, które zgodnie z harmonogramem mają wejść w fazę realizacji w 2020 r. Realizacja II etapu (budowa) projektu, od granicy Polski do Tallina, przewidziana jest na lata 2025–2030. Polski odcinek Rail Baltica to 341 km trasy kolejowej z Warszawy przez Białystok, Elk i Suwałki do granicy Polski z Litwą w Trakiszkach. Jest on modernizowany w ramach uchwalonego przez Radę Ministrów Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. Program realizują PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Projekt modernizacji linii E 75 ma w Polsce istotne znaczenie. Trasa ta otwiera północno-wschodni region na resztę kraju i powinna zmniejszyć ruch ciężkich pojazdów na drogach, przyczyniając się do poprawy jakości życia i ochrony środowiska. W północno-wschodniej Polsce dotychczas nie było linii kolejowej o takich parametrach. Dlatego może stać się ona swoistym impulsem do rozwoju całego regionu.

W kontroli modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski NIK stwierdziła, że proces planowania i modernizacji linii wchodzących w skład magistrali E75 uwzględniał uwarunkowania międzynarodowe, a zastosowany wariant konstrukcyjny był zgodny ze specyfikacjami określonymi w podpisanych przez Polskę umowach międzynarodowych, choć odbiegał od założeń deklarowanych przez kraje bałtyckie. Jednocześnie NIK uznała, że planowanie i realizacja zadań inwestycyjnych na E75 i na liniach towarzyszących nie były prowadzone w sposób efektywny. Realizacja polskiego odcinka kolejowej magistrali Rail Baltica, mającej połączyć centralną Europę z Litwą, Łotwą i Estonią (w przyszłości także z Finlandią), była opóźniona. Powodem był brak przygotowania spójnej i jednolitej koncepcji jej modernizacji przez PKP PLK S.A. Wydłużenie czasu realizacji wpłynęło również na wzrost kosztów w stosunku do pierwotnie zakładanych.

Pozytywnie Najwyższa Izba Kontroli oceniła przygotowanie projektów budowlanych w sposób umożliwiający w przyszłości zwiększenie prędkości i przepustowości na modernizowanych liniach, jak również zmiany dokumentacji projektowej w stosunku do warunków zawartych w programach funkcjonalno-użytkowych, które przyczyniały się do poprawy jakości modernizowanych linii kolejowych.

NIK, mając na uwadze potrzebę usprawnienia procesu modernizacji linii kolejowej E75, jak również innych modernizowanych linii kolejowych, wnioskuje do Ministra Infrastruktury o rozszerzenie zakresu działań nadzorczych nad realizacją przez PKP PLK S.A. inwestycji w ramach Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.

W zakresie **barier rozwoju transportu intermodalnego** NIK wskazała, że podstawową barierą w rozwoju tej gałęzi transportu był brak zintegrowanego podejścia do tworzenia warunków dla jej rozwoju. Pomimo zdiagnozowania przez ministra właściwego do spraw transportu strategicznych potrzeb i określenia kierunków działań związanych z transportem intermodalnym, nie opracowano kompleksowego programu w tej dziedzinie. Realizacja celów strategicznych następowała poprzez wdrożenie odrębnych programów, dedykowanych infrastrukturze drogowej i kolejowej, służących poprawie ich stanu technicznego, co jedynie pośrednio przyczyniało się do rozwoju transportu intermodalnego. W programach tych brakowało zintegrowanych działań, zapewniających powiązanie inwestycji kolejowych i drogowych z rozwojem i dobrą organizacją połączeń sieci terminali intermodalnych (punktów węzłowych, gdzie następuje zmiana środka transportu). Ponadto minister nie określił docelowej sieci terminali ani ich koncepcji przestrzennej, co jest kluczowe dla pełnego wykorzystania potencjału realizowanych inwestycji w infrastrukturę.

NIK pozytywnie oceniła zaplanowane w ramach Krajowego Programu Kolejowego nowe inwestycje i modernizację istniejącej infrastruktury, mające na celu zwiększenie przepustowości i prędkości przejazdu pociągów. Działania podejmowane w ramach tego programu przez PKP PLK, w latach 2015–2018 (I półrocze), ukierunkowane na poprawę infrastruktury kolejowej, nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W realizacji inwestycji prowadzonych przez PKP PLK występowały opóźnienia, co może spowodować kumulację prac inwestycyjnych w kolejnych latach i mieć negatywny wpływ na przepustowość linii kolejowych i prędkość handlową pociągów intermodalnych.

W opinii NIK Minister Infrastruktury powinien przygotować i wdrożyć kompleksowy program, zapewniający koordynację działań w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju transportu intermodalnego oraz wypracować docelową strategiczną mapę centrów/terminali intermodalnych jako narzędzia służącego wykorzystaniu potencjału transportu intermodalnego dla rozwoju gospodarczego kraju. PKP PLK natomiast powinno zatroszczyć się o poprawę konkurencyjności kolejowych przewozów intermodalnych, a w szczególności o terminową realizację prowadzonych inwestycji, a także bieżącą analizę przewozów intermodalnych, w tym przyczyn opóźnień pociągów intermodalnych, by wypracować rozwiązania poprawiające punktualność tego rodzaju przewozów.

Kolejnym elementem systemu transportowego w Polsce, obok dróg i linii kolejowych badanym przez NIK w 2019 r., były szlaki wodne. NIK przeanalizowała w kontroli pt. **Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych** i stwierdziła, że działania te okazały się nieskuteczne, gdyż nie doprowadziły do wykonania wszystkich zaplanowanych w tym zakresie przedsięwzięć. W związku z tym we wnioskach z tej kontroli znalazły się zapisy o konieczności przyspieszenia przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej prac nad programami wieloletnimi budowy śródlądowych dróg wodnych Odry i Wisły, których uchwalenie zapewni finansowanie ujętych w nich zadań, w ten sposób, by ostateczne wersje tych programów były gotowe w terminach ustalonych w przyjętym harmonogramie „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej” oraz projekcie harmonogramu „Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły”.

W związku z nierealizowaniem przez dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej przypisanej im funkcji inwestora w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, a realizacją tych zadań przez PGW Wody Polskie, Minister GMiŻS powinien zdaniem NIK podjąć działania systemowe mające na celu doprowadzenie do zgodności stanu prawnego i stanu faktycznego w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym w ten sposób, by zadania te prowadziły jednostki, którym te kompetencje przypisano.

NIK, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju, wskazała na potrzebę dokonania zmian legislacyjnych, tj. określenia w drodze rozporządzenia, śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, co będzie stanowić realizację przez Radę Ministrów obowiązku określonego w art. 193 ust. 7 Prawa wodnego.

Ustalenia kontroli pt. **Ochrona lotnictwa cywilnego** wskazują, że w stosunku do poprzedniej kontroli NIK, w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015–2017 r. (I połowa), nastąpiła wyraźna poprawa w sferze działań legislacyjnych realizowanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Ujawnione wówczas zaległości w implementacji przepisów unijnych w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego zostały usunięte. Przede wszystkim zostały wydane akty wykonawcze do Prawa lotniczego, wdrażające przepisy trzech krajowych programów w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego, w pełni implementujące normy unijne. Ponadto przepisy te były sukcesywnie aktualizowane.

Pomimo pełnej implementacji norm unijnych do przepisów krajowych, kontrola NIK ujawniła, że lotnictwo cywilne w Polsce nadal nie jest chronione na dostatecznym poziomie. Stwierdzono występowanie nieprawidłowości o dużej skali i wadze, rzutujących negatywnie na poziom ochrony, a w konsekwencji na bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Odpowiedzialne za ochronę lotnictwa podmioty, w tym przede wszystkim właściwe organy administracji rządowej i zarządzający lotniskami, powinny zdaniem NIK podjąć działania usprawniające, zmierzające w ujęciu systemowym do trwałego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do ministra właściwego ds. transportu o podjęcie działań mających zapewnić skuteczne egzekwowanie od Prezesa ULC przekazywanie informacji o działaniach związanych z ochroną lotnictwa, sformułowanych w zakresie i w sposób umożliwiający sprawowanie na dostatecznym poziomie nadzoru nad działalnością tego organu oraz dokonywanie kompleksowej oceny stanu realizacji zadań z tego obszaru. NIK zwróciła się także do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o wdrożenie systemowych rozwiązań, trwale zapewniających m.in.: terminową aktualizację programów ochrony, na podstawie których podmioty działające w lotnictwie cywilnym realizują zadania ochrony, rzetelne dokumentowanie procesu certyfikacji audytorów krajowych i wewnętrznych, realizację ochrony stref ogólnodostępnych w portach lotniczych w Polsce na właściwym poziomie.

Zarządzający lotniskami muszą zdaniem NIK zapewnić, aby zadania z zakresu ochrony realizowały wyłącznie te osoby, które poddały się terminowo wszystkim wymaganym przepisom, a w przypadku kontroli bezpieczeństwa oraz kontroli dostępu, nadzoru i patroli – osoby te posiadały również ważny certyfikat oraz aby kontrola bezpieczeństwa przeprowadzana była przy użyciu urządzeń w pełni sprawnych i sprawdzonych w zakresie spełniania warunków techniczno-eksploatacyjnych i oprogramowania.

Aby powyższe było możliwe, NIK wskazała na szereg koniecznych zmian w prawie, z których najważniejsze dotyczą procedury aktualizacji programów ochrony, szkolenia okresowego operatorów kontroli bezpieczeństwa, procesu certyfikacji operatorów kontroli bezpieczeństwa.

#### 2.3. Rozwój regionalny. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE

- *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014–2020 (P/18/007/KAP)*
- *Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności (P/18/008/KAP)*
- *Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (P/18/081/LLU)*
- *Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady” i „Błękitny San” (P/18/095/LRZ)*
- *Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim (P/18/097/LRZ)*

W ramach kontroli **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014–2020** NIK w trosce o stan finansów publicznych postanowiła zbadać, czy Zintegrowane Inwestycje Terytorialne zostały przygotowane i są realizowane zgodnie z zasadami obowiązującymi dla funduszy europejskich. W perspektywie finansowej 2014–2020 wprowadzono ten nowy instrument w zakresie

polityki spójności. Działania podejmowane w ramach ZIT są ukierunkowane na zrównoważony rozwój obszarów dużych miast i otaczających je gmin. Komisja Europejska, chcąc zwiększyć zaangażowanie miast w realizację polityki spójności, zobowiązała kraje członkowskie do przeznaczania minimum 5% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację tego instrumentu. 14 państw członkowskich zdecydowało się na realizację zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez ZIT, przeznaczając na ten cel łącznie 13,6 mld euro. Wśród krajów, które przeznaczyły największą alokację na ZIT, są: Polska, Słowacja oraz Czechy.

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy kontrolowała ten nowy unijny instrument polityki spójności. W ocenie NIK, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) były na ogół realizowane zgodnie z przepisami, jednakże w ich przygotowaniu i realizacji wystąpiły wielomiesięczne opóźnienia, a stan zaawansowania na 30 czerwca 2018 r. czterech z sześciu badanych ZIT w zakresie kontraktacji i certyfikacji środków był niższy od celów określonych w planach wdrażania regionalnych programów operacyjnych oraz od celów wyznaczonych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Ministerstwo (Instytucja Koordynująca) podjęło działania dla zorganizowania i wdrożenia ZIT w Polsce – opracowało zasady ich realizacji i harmonogram ich wdrażania, prowadziło konsultacje i zapewniło wsparcie prawne. Nie zdołało jednak zapobiec wspomnianym już opóźnieniom we wdrażaniu i realizacji instrumentu. Przebieg prac nad Strategiami ZIT był długotrwały, prace przygotowawcze i wdrożeniowe ZIT prowadzono zbyt wolno. Nie uniknięto błędów przy naborze projektów do dofinansowania realizowanych w ramach Strategii ZIT, dokonując wyboru niektórych projektów z pominięciem obowiązkowej oceny zgodności ze Strategią ZIT przeprowadzonej przez przedstawicieli Związków ZIT. Kontrola wykazała również nieprawidłowości przy realizacji projektów, m.in. w zakresie nadzoru nad inwestycjami lub rozliczania we wnioskach o płatność wydatków poniesionych z naruszeniem prawa zamówień publicznych. Zdaniem NIK, przy uwzględnieniu dotychczasowej dynamiki kontraktacji i certyfikacji środków, może wystąpić ryzyko niepełnego wykorzystania środków przeznaczonych na niektóre Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała również **efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności**. Strategia wykorzystania środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w ramach Polityki Spójności Unii Europejskiej w latach 2014–2020 zakłada zwiększenie stopnia koncentracji środków na działaniach o największym potencjale rozwojowym. NIK pozytywnie oceniła realizację objętych kontrolą programów i projektów, które w większości skutecznie osiągały wskaźniki finansowe i rzeczowe wymaganych celów pośrednich na koniec 2018 r. Realizacja objętych kontrolą programów operacyjnych przyczyniała się do uzyskania wymaganego poziomu celów pośrednich określonych w ramach wykonania. Na koniec grudnia 2018 r. w 18 z 21 programów operacyjnych osiągnięto wszystkie wskaźniki rzeczowe na poziomie minimum 85% wartości celu pośredniego, a w przypadku Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój oraz Regionalnych Programów Operacyjnych dla województw świętokrzyskiego i lubelskiego nie osiągnięto tego poziomu.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zapewnił skuteczną koordynację realizacji celów tej umowy i związanych z nimi wskaźników. Instytucje zarządzające programami służącymi realizacji umów partnerskich w zakresie polityki spójności należycie monitorowały proces ich realizacji w celu zapewnienia właściwych rezultatów wydatkowania środków oraz podejmowały działania zaradcze i naprawcze, przyczyniając się do osiągnięcia zakładanych celów programów. W związku z tym nastąpiło przyspieszenie osiągnięcia wartości wskaźników przewidzianych dla programów, ustalonych z Komisją Europejską w tzw. ramach wykonania, które były przedmiotem oceny Komisji przeprowadzanej w 2019 r. wg stanu na koniec 2018 r.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Kontrolowani przez NIK beneficjenci na ogół zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowali projekty. W przypadku pięciu z 35 projektów wystąpiły nieprawidłowości dotyczące dokonywania wydatków z naruszeniem zasady konkurencyjności, nieosiągnięcia wymaganego poziomu wskaźników rezultatu, niewłaściwego informowania o korzystaniu z dofinansowania UE. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości beneficjenci naprawiali powstałe błędy już w trakcie kontroli NIK.

NIK skontrolowała ponadto **wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020**. W ocenie NIK w latach 2017–2018, w związku z udzielaniem bezzwrotnego wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości ze środków UE, zwiększyła się liczba nowych mikroprzedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa lubelskiego. Efekt ten był jednak krótkotrwały i ograniczony do okresu finansowania środkami Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. Przy wysokich kosztach udzielenia wsparcia nie udało się więc doprowadzić do powstania trwałych przedsiębiorstw i miejsc pracy.

Działania podmiotów zaangażowanych w system wsparcia przedsiębiorczości, tj. instytucję zarządzającą RPO Województwa Lubelskiego, oraz beneficjentów udzielających wsparcia, koncentrowały się przede wszystkim na maksymalnym wydatkowaniu środków finansowych Europejskiego Funduszu Społecznego. W związku z tym nie zorganizowano systemu, który zapobiegałby nadużyciom, w szczególności polegającym na dofinansowaniu innej niż prowadzona przez uczestnika działalności gospodarczej, prowadzeniu działalności pozornej lub korzystaniu ze wsparcia przez osoby nieuprawnione.

Możliwość uzyskania dofinansowania, którego nie zwraca się po prowadzeniu działalności gospodarczej przez 12 miesięcy, oraz łatwość spełnienia tego wymogu (wynikająca w szczególności z uzyskiwania comiesięcznego finansowego wsparcia pomostowego), w powiązaniu z nieokreśleniem przez instytucję zarządzającą RPO WL ograniczeń w zakresie udzielania i wydatkowania środków finansowych oraz z brakiem skutecznych mechanizmów weryfikacyjnych i kontrolnych spowodowały, że bezzwrotne środki finansowe otrzymał stosunkowo duży odsetek osób, które nie były zainteresowane prowadzeniem samodzielnej i trwałej działalności gospodarczej w dłuższej perspektywie czasowej niż 12 miesięcy oraz tworzeniem trwałych miejsc pracy. W konsekwencji, zdaniem NIK, istnieje ryzyko, że zainwestowane na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia środki finansowe z UE w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, będą miały niewielki i niewspółmierny do poniesionych nakładów wpływ na rynek pracy w regionie i rozwój województwa. W związku z tym, mimo że województwo lubelskie, w porównaniu do innych województw, osiągnęło najwyższe wskaźniki dotyczące liczby osób, którym udzielono wsparcia i liczby utworzonych miejsc pracy ze środków EFS, a także osiągnęło najwyższe wskaźniki wykorzystania środków UE w zakresie wsparcia przedsiębiorczości, to skuteczność realizacji celu wsparcia w zakresie utworzenia trwałych miejsc pracy była niewielka.

Ze względu na podejrzenie przedłożenia przez uczestników nieprawdziwych dokumentów w jednym z projektów, Delegatura NIK w Lublinie skierowała dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W związku z ustaleniami kontroli NIK, Zarząd Województwa Lubelskiego wystosował także zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w stosunku do trzech uczestników innych projektów.

Po przeprowadzonej kontroli Prezes Najwyższej Izby Kontroli skierował do Zarządu Województwa Lubelskiego zawiadomienie o ocenach i wnioskach sformułowanych w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych (dotyczących sześciu projektów). Zarząd Województwa poinformował NIK, że w odniesieniu do sześciu projektów wskazanych w zawiadomieniu NIK podjęto czynności wyjaśniające. W ich wyniku od dwóch beneficjentów wyegzekwowano nienależnie pobrane środki finansowe w łącznej kwocie

86,3 tys. zł, w przypadku jednego prowadzone były działania zmierzające do wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków finansowych, a trzech zobowiązano do przekazania wyjaśnień związanych z ustaleniami NIK.

Zagadnieniem skontrolowanym przez NIK w 2019 r. była też **realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady” i „Błękitny San”**. NIK zbadła, czy realizacja Programu Strategicznego Błękitny San (PSBS) oraz Programu Strategicznego Rozwoju Bieszczad (PSRB) przebiega zgodnie z założeniami i umożliwia osiągnięcie przewidzianych celów.

Wizja rozwoju województwa podkarpackiego określona została w Strategii Rozwoju Województwa, zgodnie z którą w 2020 r. województwo podkarpackie ma stać się obszarem zrównoważonego i inteligentnego rozwoju gospodarczego, wykorzystującym wewnętrzne potencjały oraz transgraniczne położenie, zapewniającym wysoką jakość życia mieszkańców.

PSBS i PSRB to dokumenty operacyjno-wdrożeniowe realizacji Strategii rozwoju województwa, uszczegóławiające jej zapisy w zakresie mającym zapewnić jak najlepsze wykorzystanie zasobów endogenicznych. System wdrażania opiera się na trzech sektorach: publicznym, prywatnym oraz społecznym. Głównym zadaniem samorządu województwa jest koordynacja przedsięwzięć podejmowanych w ramach programów strategicznych. Rolą samorządu lokalnego jest przygotowanie i realizacja projektów przedsięwzięć służących osiągnięciu celów tych programów.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że realizacja Programu strategicznego „Błękitny San” oraz Programu strategicznego rozwoju Bieszczad wskazuje, że zarówno Zarząd Województwa, jak i kontrolowane gminy wypełniały przypisane im zadania zgodnie z założeniami tych programów. Jednak brak jasno sformułowanych kryteriów oceny i wskaźników stopnia realizacji obu programów przyczynił się do wystąpienia poważnych problemów w systemie monitoringu i sprawozdawczości. Pojawiały się w nim nierzetelne, trudne do porównania i weryfikacji dane, zagregowane w niekompletny sposób. Utrudniało to ocenę stopnia zaawansowania realizowanych programów. Jeżeli ujawnione w toku kontroli wady systemu monitoringu i sprawozdawczości nie zostaną skutecznie wyeliminowane, to trudno będzie stwierdzić, czy i w jaki sposób programy strategiczne przyczyniły się do wzrostu poziomu i warunków życia mieszkańców. A to właśnie było ich głównym celem na rok 2020.

Zdaniem NIK oba wojewódzkie programy strategiczne mogłyby pełnić istotną rolę integracyjną dla podmiotów w nie włączonych, pod warunkiem utworzenia płaszczyzny współpracy i wymiany doświadczeń dla wszystkich uczestników. Jej brak może utrudniać spojrzenie na podejmowane przedsięwzięcia z perspektywy całego regionu, współpracę w planowaniu wspólnych działań koniecznych do podjęcia przez sąsiadujące ze sobą gminy, upowszechnianie i korzystanie z wprowadzanych ułatwień dla gmin (np. preferencji punktowych w sięganiu po fundusze unijne w ramach realizacji programów strategicznych), a także identyfikację i wdrażanie dobrych praktyk. W niewielkim stopniu tego rodzaju rolę integracyjną odgrywali powołani przez Zarząd Województwa Pełnomocnik oraz Rady Programowe, zajmujące się poszczególnymi programami strategicznymi. Rady te zebrały się w kontrolowanym okresie tylko dwukrotnie.

NIK przyjrzała się także procesom rewitalizacji w kontroli pod nazwą **Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim**. NIK ustaliła, że opracowanie przez gminy województwa podkarpackiego Programów Rewitalizacji, na skutek popełnianych przy ich tworzeniu błędów spowodowanych skomplikowanymi procedurami, przebiegało przewlekłe. W sześciu skontrolowanych gminach, wbrew przyjętym założeniom, rewitalizacja nie rozpoczęła się wcale albo przebiegała z opóźnieniem. Dlatego też aż w pięciu z nich do czasu zakończenia kontroli nie osiągnięto żadnych efektów projektów rewitalizacyjnych. Wprawdzie procesy rewitalizacji, finansowane w ramach obecnej perspektywy finansowej, sięgają 2023 r., ale wykazane w kontroli NIK opóźnienia i ograniczona aktywność gmin stwarzają istotne ryzyko, że cele rewitalizacji w założonych terminach i zakresach nie zostaną osiągnięte.

Proces rewitalizacji w większości gmin odbiegał od przyjętych założeń, niezależnie od tego, czy były to gminne czy lokalne programy rewitalizacji. Połowa skontrolowanych gmin nie prowadziła monitoringu i ewaluacji Programów Rewitalizacji ani nie gromadziła potrzebnych do tego danych. W pozostałych gminach opracowano jedynie karty monitoringu lub sprawozdania.

NIK upatruje szansy na zmianę istniejącego stanu rzeczy m.in. w realizacji wniosków. Minister Inwestycji i Rozwoju powinien m.in. dokonać weryfikacji procedur w zakresie rewitalizacji pod względem możliwości ich uproszczenia dla usprawnienia realizacji tego procesu. Organy wykonawcze gmin przede wszystkim powinny podjąć działania mające na celu zwiększenie zaangażowania we wdrażanie poszczególnych projektów rewitalizacyjnych ujętych w Programach Rewitalizacji, w tym aktywne włączenie w ten proces – poprzez różnorodne, możliwie dojrzałe formy – wielu grup interesariuszy.

#### 2.4. Rolnictwo. Rynki rolne. Rybołówstwo

- *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej (P/18/045/KRR)*
- *Obrót nieruchomościami rolnymi (P/18/042/KRR)*
- *Działalność ośrodków doradztwa rolniczego (P/19/098/LRZ)*
- *Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego (P/18/043/KRR)*
- *System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin (P/19/086/LLO)*
- *Nadzór właścicielski Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad spółkami prawa handlowego z branży rolno-spożywczej (P/18/044/KRR)*
- *Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków (P/18/110/LZG)*
- *Udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim, w związku z epizootią grypy ptaków (P/19/110/LZG)*

Wśród zakończonych w 2019 r. w obszarze rolnictwa na uwagę zasługuje kontrola dotycząca **zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej**, w której NIK oceniła ostatnie zmiany w jej strukturach. Do końca sierpnia 2017 r. funkcjonowały w Polsce cztery rolne agencje wykonawcze, z tego dwie będące akredytowanymi agencjami płatniczymi w Unii Europejskiej, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Nieruchomości Rolnych i Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych. Z dniem 1 września 2017 r. zniesione zostały Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, w miejsce których utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jednocześnie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została jedyną agencją płatniczą w Unii Europejskiej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przekształcenia dokonane w administracji rolnej nie miały negatywnego wpływu na obsługę rolnictwa, jednakże zniesienie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostało nierzetelnie przygotowane i nienależycie wdrożone, co niekorzystnie wpłynęło na sytuację pracowników znoszonych podmiotów, ład organizacyjny oraz stan zatrudnienia nowej struktury.

Wprowadzanie reformy administracji rolnej bez przeprowadzenia rzetelnych analiz wskazujących na brak efektywności działania likwidowanych Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, skutkowało niewystarczającym przygotowaniem organizacyjnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań przejętych od zniesionych agencji. W konsekwencji przyjęto błędne założenia dotyczące zatrudnienia i dokonano nadmiernej redukcji liczby pracowników, bez powiązania ich z zadaniami nałożonymi na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

NIK stwierdziła, że nie wskazano kryteriów przyjmowania pracowników do KOWR i nie uregulowano kwestii ochrony przed zwolnieniem osób w szczególnej sytuacji życiowej, np. w wieku przedemerytalnym czy kobiet w ciąży.

Najwyższa Izba Kontroli wносиła do KOWR m.in. o zakończeniu procesu opracowania i wdrożenie strategii określającej cele i długofalowe kierunki działania KOWR, stosownie do zarządzenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w sprawie kontroli zarządczej.

Wprowadzone niedawno nowe przepisy zmieniły w systemie prawnym, oprócz wspomnianej wyżej organizacji administracji rolnej, także zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. Ten problem NIK również objęła kontrolą. Ustawodawcy przyświecało założenie, że ziemia rolna ze względu na swoją naturę nie może być traktowana jak każdy produkt, który może być bez żadnych ograniczeń zbywany i nabywany. Zasoby ziemi rolnej nie są nieograniczone i należy je traktować jako niepomnażalne dobro, które na skutek procesów urbanizacyjnych, zmian klimatycznych czy degradacji środowiska może zostać nieodwracalnie utracone.

Regulacje prawa dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzone w 2016 r. zasadniczo zmieniły koncepcję gospodarowania zasobem gruntów rolnych, jak również stworzyły nową sytuację prawną i faktyczną na tym rynku. Nastąpiła zmiana polityki państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Główną formą dysponowania tymi gruntami stała się dzierżawa wobec uprzednio preferowanej sprzedaży. Rozszerzono zakres działania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przede wszystkim poprzez wprowadzenie ograniczeń w obrocie prywatnym. Zmiany w obrocie ziemią rolną zahamowały tempo wzrostu cen ziemi rolnej i spowodowały zmniejszenie liczby transakcji sprzedaży oraz obniżenie wysokości czynszu dzierżawnego gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W kontroli dotyczącej **obrotu nieruchomościami rolnymi** oceniono natomiast, czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo realizowali ustawowe zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

Nie podważając potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz wzmocnienia i ochrony gospodarstw rodzinnych, NIK zauważa zbyt restrykcyjną regulację tej materii prawa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zrównoważenia instrumentów prawnych wynikających z przepisów prawa, tj. obowiązków (ograniczeń) nałożonych na uczestników obrotu, z uprawnieniami organów administracji publicznej, realizujących kontrolę nad obrotem nieruchomościami rolnymi.

Na restrykcyjne obostrzenia przepisów prawa w tym zakresie wskazywano już podczas konsultacji społecznych w 2016 r., ale wówczas Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uwzględnił opinii zainteresowanych podmiotów w opracowywanych przepisach prawa. Konieczność złagodzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi minister dostrzegł dopiero po ich wejściu w życie. Skutkiem tego było opracowanie w latach 2017–2018 czterech projektów zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

NIK oceniła, że nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, funkcjonujące od ponad dwóch lat, i zamierzenia – takie jak przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów i wykorzystywaniu ich do celów innych niż rolne oraz wspieranie gospodarstw rodzinnych, realizowane były prawidłowo zarówno przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Nieruchomości Rolnych, jak i następcę prawnego – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, realizując zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, m.in. prowadził monitoring rynku nieruchomości rolnych. Obserwacja rynku nieruchomości rolnych prowadzona przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi spowodowała podjęcie działań w celu złagodzenia reżimu prawnego wprowadzonego w 2016 r. w obrocie

nieruchomościami rolnymi. Agencja Nieruchomości Rolnych, a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, prawidłowo opracowały i wdrożyły procedury obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że konieczne jest wprowadzenie w życie zmian w zasadach obrotu nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza dotyczących nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast oraz wyłączenia spod działania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego gruntów rolnych o powierzchni do jednego hektara. Ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw wprowadzono rozwiązania mające na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Ustawa jest zgodna z wnioskami NIK i m.in. rozszerza katalog przypadków, w których nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepisy ww. ustawy nie mają również zastosowania do nieruchomości rolnych położonych na przykład w granicach administracyjnych miast. Ponadto w zmienionej ustawie zawarto szerszy wykaz podmiotów i przypadków, których nie dotyczą określone w niej wymogi nabycia nieruchomości rolnej (spełnienie przez nabywcę kryteriów uznania za rolnika indywidualnego, ograniczenie obszarowe nabywanej nieruchomości rolnej). Nie wymaga to także zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Rozszerzono również katalog ww. przypadków m.in. o: nabywanie nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 hektar, nabywanie nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego, nabywanie nieruchomości w wyniku zniesienia współwłasności, podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa oraz działu spadku, nabywanie nieruchomości w wyniku podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego, nabywanie nieruchomości położonej na obszarze górniczym lub terenie górniczym.

Ponadto w sferze dotyczącej rolnictwa NIK zbadała w 2019 r. **działalność ośrodków doradztwa rolniczego**. System doradztwa rolniczego w Polsce tworzą Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, izby rolnicze oraz prywatne podmioty doradcze. Podstawową grupą, do której jednostki doradztwa rolniczego kierują usługi, są rolnicy, właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność na obszarach wiejskich oraz mieszkańcy obszarów wiejskich.

Jednostki doradztwa rolniczego realizowały zadania doradcze w obszarze stosowania nowoczesnych technologii, ekonomiki i organizacji produkcji rolnej. Współpracowały z instytucjami naukowymi i organami administracji publicznej w zakresie transferu wiedzy i jej upowszechniania. Jednostki doradztwa rolniczego prawidłowo wykonywały ustawowe zadania, a podstawową formą świadczonych usług doradczych były szkolenia oraz wypełnianie wniosków i dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej ze środków UE lub z innych instytucji krajowych i zagranicznych. Odsetek gospodarstw rolnych korzystających z doradztwa rolniczego w poszczególnych objętych kontrolą województwach wynosił w 2018 r. od 22% w zachodniopomorskim do 56% w lubelskim.

Jednakże w zakresie usług związanych z wdrażaniem nowoczesnych technologii stwierdzono brak powiązań działalności doradczej z nauką. Współpraca sektora badawczo-rozwojowego z jednostkami doradztwa rolniczego świadczącego usługi doradcze w rolnictwie sprowadzała się do udziału pracowników naukowych w konferencjach, szkoleniach, pokazach, a także zagranicznych wyjazdach studyjnych. Efekty tej współpracy nie były weryfikowane i miały charakter teoretyczny.

Ważnym elementem odpowiedzialnej produkcji rolnej jest upowszechnianie rolnictwa ekologicznego pozwalającego na zachowanie dobrego stanu gleb, utrzymanie bioróżnorodności, dostarczanie zdrowej żywności. W kontroli **wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego** NIK zbadała, jak w Polsce jest wspierany rozwój tego rodzaju rolnictwa. Realizacja zadań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz wprowadzania do obrotu handlowego jego produktów nie była prawidłowa. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmowane w tym zakresie nie były spójne ani skuteczne. W latach 2014–2018 liczba

producentów ekologicznych zmniejszyła się o 19,2%, powierzchnia upraw ekologicznych – o 26,3%, a zwiększenie o 88% liczby przetwórci związane było m.in. ze wzrostem importu surowców ekologicznych z innych krajów Unii Europejskiej oraz z państw trzecich. Niski był poziom wiedzy konsumentów o znakowaniu żywności ekologicznej, a rozpoznawalność logo rolnictwa ekologicznego niewielka.

Od 2014 r. do 2018 r. aż siedmiokrotnie, w dodatku bez analizy rynku, zmieniane były przepisy dotyczące trybu i zasad udzielania pomocy producentom żywności ekologicznej. Trudno w takiej sytuacji o stabilizację czy rozwój. W 2015 r., na wniosek organizacji ekologicznych, ministerstwo obniżyło wymogi dotyczące plonów uzyskanych w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich, sadowniczych. Producenci zostali zobowiązani do przeznaczania na sprzedaż czy do przetwórstwa już nie co najmniej 80% tego, co wytworzą, a co najmniej 30% i to przy zachowaniu takich samych stawek dopłat. Jednak w ocenie NIK ta decyzja nie sprzyjała stymulacji rozwoju rynku ekoproduktów.

Zdaniem NIK system wsparcia, jakiego państwo udziela producentom ekologicznym, powinien promować przede wszystkim rolników, którzy wprowadzając ekożywność na rynek, przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich. W opinii NIK Polska ma potencjał, by stać się znaczącym producentem żywności ekologicznej w Europie, żeby jednak tak się stało, sektor ten potrzebuje istotnego wsparcia państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę przede wszystkim opracowania krajowego planu działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku produktów ekologicznych w ramach nowej perspektywy finansowej. Bardzo ważna jest również potrzeba przygotowania i wdrożenia rozwiązań umożliwiających gromadzenie danych i informacji dotyczących wytworzonych produktów ekologicznych w celu określenia rzeczywistego potencjału oraz możliwości rozwoju polskiego rolnictwa ekologicznego.

W sferze ekoprodukcji żywności niezwykle ważne jest racjonalne stosowanie nawozów i wszelkich koniecznych w dzisiejszych czasach środków ochrony roślin. Temu problemowi NIK poświęciła w 2019 r. osobną kontrolę **systemu bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin**. Zajął się w niej oceną systemu bezpieczeństwa obrotu tymi środkami. Celem stosowania większości środków ochrony roślin jest ograniczenie lub wyeliminowanie organizmów wyrządzających szkody w rolnictwie. Zatem nieodłączną ich cechą jest toksyczność dla określonych grup organizmów żywych. Toksyczności dla organizmów szkodliwych może towarzyszyć oddziaływanie na organizmy niebędące obiektami zwalczanymi. Chemiczne środki ochrony roślin należą do substancji, które w razie przedostania się do organizmu zagrażają zdrowiu i życiu człowieka, a nieumiejętne stosowanie tych preparatów może przyczyniać się do wystąpienia wielu niepożądanych efektów.

NIK ustaliła, że niewłaściwa organizacja poboru i badań laboratoryjnych próbek płodów rolnych negatywnie wpływała na bezpieczeństwo systemu stosowania środków ochrony roślin oraz ich obrotu. Niesprawnie działał system nadzoru Inspekcji Sanitarnej nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości pestycydów. Czas badań jakościowych próbek samych środków ochrony roślin wynosił nawet ponad 300 dni. Stwarzało to ryzyko niskiej skuteczności w wycofywaniu z punktów sprzedaży środków ochrony roślin niespełniających norm jakościowych. Kontrola wykazała, że długotrwałe badanie próbek płodów rolnych na obecność pozostałości środków ochrony roślin (trwające nawet ok. trzech miesięcy) w praktyce uniemożliwiało stosowanie art. 46 ustawy o środkach ochrony roślin, uprawniającego organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa do wydania zakazu przeznaczania do spożycia i wprowadzania do obrotu płodów rolnych zawierających pozostałości tych środków, w szczególności zagrażających zdrowiu lub życiu ludzi. W trakcie badań płody rolne były zbierane z pól, a ich znaczna część wprowadzona do obrotu.

Natomiast prawidłowo i skutecznie działał system bezpieczeństwa dopuszczania do obrotu środków ochrony roślin. NIK pozytywnie oceniła także współpracę pomiędzy Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa i Krajową Administracją Skarbową w zakresie zwalczania wprowadzania na rynek nielegalnych środków ochrony roślin.

NIK, dostrzegając możliwość poprawy sytuacji, sformułowała wnioski *de lege ferenda*, zmierzające m.in. do podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do ustawy o środkach ochrony roślin obowiązku dokumentowania sprzedaży środków ochrony roślin użytkownikom profesjonalnym, w celu identyfikacji nabywcy i w konsekwencji usprawnienia kontroli przedsiębiorców stosujących środki ochrony roślin i kolejnych nabywców. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa powinni zdaniem NIK podjąć działania m.in. w celu skrócenia czasu badania próbek płodów rolnych oraz żywności na zawartość środków ochrony roślin. Główny Inspektor Ochrony Środowiska powinien z większą starannością zwrócić uwagę na gospodarowanie opakowaniami po niebezpiecznych środkach ochrony roślin.

W 2019 r. NIK zbadała także nadzór właścicielski Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad spółkami prawa handlowego z branży rolno-spożywczej. Celem kontroli **nadzoru właścicielskiego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad spółkami prawa handlowego z branży rolno-spożywczej** było zweryfikowanie, czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór właścicielski nad spółkami, w stosunku do których wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa.

NIK ustaliła, że nadzór ten był sprawowany prawidłowo, jednak nie był w pełni skuteczny. Wyniki finansowe sześciu spółek za 2017 r. pogorszyły się w porównaniu do 2016 r., a cztery spółki odnotowały stratę netto. Kondycja ekonomiczno-finansowa dwóch spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, pomimo podejmowanych działań, była zła, a jedna z nich w styczniu 2019 r. została rozwiązana.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na malejącą rolę rynków hurtowych w dystrybucji produktów rolnych na rzecz dużych podmiotów handlowych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po przejęciu zadań nadzoru właścicielskiego, nie określił koncepcji funkcjonowania i rozwoju nadzorowanych spółek, w szczególności utworzonych z udziałem Skarbu Państwa rynków hurtowych. Pomimo że w grudniu 2015 r. Minister wskazał jako priorytetowe zadanie utworzenie Narodowego Holdingu Spożywczego, podmiotu mającego służyć stabilizacji rynku rolnego w Polsce, działania w tym zakresie podjął dopiero w trakcie kontroli NIK.

Spółki nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowią istotny element produkcji i handlu produktami rolnymi w Polsce. Rosnąca w ostatnich latach konkurencja sieci handlowych, które pomijają rynki hurtowe w dystrybucji produktów rolnych, powoduje zmniejszenie znaczenia tych podmiotów. Ze względu na zmieniające się otoczenie rynkowe oraz preferencje konsumentów, a także zmiany w handlu detalicznym i rozwój nowych technologii, należy na nowo zdefiniować zadania dla spółek z branży rolno-spożywczej i określić możliwe perspektywy ich rozwoju. Rolę i pozycję spółek z branży rolno-spożywczej należy ponownie przeanalizować, a podjęte działania powinny spowodować zwiększenie ich udziału we wsparciu lokalnych rynków rolnych oraz w stabilizacji sytuacji rynkowej we właściwych dla nich segmentach rynku rolnego.

W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę opracowania i wdrożenia koncepcji funkcjonowania spółek z branży rolno-spożywczej dla stabilizacji rynku rolnego w Polsce, a także na rzecz osiągnięcia trwałego i zrównoważonego wzrostu wartości tych spółek jako majątku narodowego.

W 2019 r. dwie kontrole NIK zostały poświęcone chorobie zagrażającej hodowlom drobiu w Polsce i na świecie – grypie ptaków. Grypa ptaków jest zakaźną chorobą wirusową drobiu, która może powodować śmiertelność sięgającą nawet 100% zainfekowanych osobników. Chorobę wywołują niektóre szczepy podtypów H5 i H7 wirusa grypy typu A. Zachorowania drobiu odnotowane w Polsce w latach 2016–2017 wywołane były wirusem podtypu H5N8. Na zakażenie wirusami grypy ptaków podatne są prawie wszystkie gatunki ptaków, zarówno domowych (drób), jak i dzikich wolno żyjących, jednak stopień wrażliwości poszczególnych gatunków jest zróżnicowany. Grypa ptaków najczęściej występuje i powoduje największe straty wśród kur i indyków. Wirus wysoce zjadliwej grypy ptaków podtypu H5N8 nie jest groźny dla ludzi.

W kontroli **przeciwdziałania rozprzestrzenianiu oraz zwalczania skutków zachorowań drobiu na gripę ptaków** NIK stwierdziła, że wojewodowie oraz Inspekcja Weterynaryjna podejmowali właściwe działania ograniczające rozprzestrzenianie się zachorowań drobiu na gripę ptaków. Stwierdzono co prawda nieprawidłowości w podjętych działaniach, nie miały one jednak negatywnego wpływu na ich skuteczność i często były usprawiedliwione skalą epizootii na niektórych obszarach oraz koniecznością szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Wojewodowie nie kontrolowali sposobu wydatkowania przez organy Inspekcji Weterynaryjnej środków publicznych na zwalczanie epizootii oraz niekiedy błędnie wyznaczali obszary zapowietrzane i zagrożone chorobą.

Nieodzownym warunkiem skutecznej walki z epizootią grypy ptaków jest podejmowanie bezzwłocznych, skoordynowanych działań przez wiele podmiotów, w tym przez inspekcje i służby, z uwzględnieniem szczególnej roli organów Inspekcji Weterynaryjnej, zwłaszcza szczebla powiatowego, której w przepisach prawa przypisano najwięcej zadań w tym zakresie. Na skuteczność tych działań bezpośredni wpływ ma odpowiednie finansowanie, stopień przygotowania merytorycznego i liczebność kadr, a także należyście skonstruowane procedury wewnętrzne funkcjonujące w Inspekcji Weterynaryjnej. O ile wysokość środków przeznaczonych na zwalczanie epizootii była adekwatna do zgłoszonych potrzeb, o tyle czas, jaki upłynął do ich pozyskania przez powiatowe inspektoraty weterynarii był – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – stanowczo za długi, szczególnie ze względu na konieczność natychmiastowego wdrożenia środków służących powstrzymaniu postępów choroby.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła potrzebę podjęcia działań przez Głównego Lekarza Weterynarii, w związku z czym wniosowała do niego o: modyfikację wzorów planów gotowości zwalczania grypy ptaków dla powiatowych i wojewódzkich lekarzy weterynarii, tak by w większym stopniu spełniały uzasadnione oczekiwania i potrzeby tych organów, oraz o uregulowanie w ramach Inspekcji Weterynaryjnej form i sposobów przekazywania informacji o występowaniu grypy ptaków, postępach tej choroby i działaniach podejmowanych w celu jej zwalczania, by realizacja tego obowiązku była jak najmniej pracochłonna, tj. ograniczała się do przekazywania tylko niezbędnych danych.

Natomiast w drugiej kontroli dotyczącej grypy ptaków NIK zbadała **udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim w związku z epizootią grypy ptaków**. Wynika z niej, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na ogół prawidłowo wypłacała środki w ramach pomocy finansowej producentom drobiu w związku z epizootią grypy ptaków. W działalności trzech z pięciu skontrolowanych przez NIK biur powiatowych ARiMR odnotowano przypadki nierzetelnej weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy właścicielom drobiu w związku z epizootią wysoce zjadliwej grypy ptaków, przy czym ich skutki nie były znaczące dla całego procesu udzielania wsparcia. Należy jednak zauważyć, że w skontrolowanych biurach ARiMR, załatwiając sprawy dotyczące udzielania pomocy właścicielom drobiu, nagminnie nie dotrzymywano terminów przewidzianych przepisami prawa, czego głównymi powodami były brak wystarczających środków w planie finansowym ARiMR oraz opieszałość w podejmowaniu działań przez biura powiatowe Agencji. Natomiast Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt nierównego traktowania producentów rolnych, wskutek przyjętych regulacji prawnych dotyczących wypłaty rekompensat za utrudnienia spowodowane ptasią gripą.

Dlatego też NIK wniosowała do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o zapewnienie przyjęcia regulacji wewnętrznych, które umożliwiłyby terminowe rozpatrywanie wniosków producentów rolnych ubiegających się o wsparcie finansowe w związku z wystąpieniem grypy ptaków. Ponadto NIK wniosowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zapewnienie, by termin określony w rozporządzeniu Rady w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań ARiMR, przewidziany na złożenie wniosku o udzielenie pomocy finansowej w związku z utrudnieniami, jakich doznało gospodarstwo rolne z powodu epizootii grypy ptaków, umożliwił wszystkim producentom rolnym skorzystanie z tej formy pomocy.

### 3. Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo

COFOG: Obrona narodowa. Bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Działalność ogólnopaństwowa. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna

#### 3.1. Obrona narodowa

- *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego (P/18/109/LZG)*
- *Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016 (stan realizacji I półrocze 2018 r.) (P/17/035/KON)*
- *Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych (P/18/069LKA)*
- *Wykonania budżetów za lata 2017–2018 przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w ramach kontrybucji Frame Nations Budget i Shared Multinational Budget (P/19/037/KON)*

Jednym z największych podmiotów dysponujących mieniem Skarbu Państwa jest Agencja Mienia Wojskowego. W jej zasobie, na koniec 2016 r. znajdowało się ponad 2,5 tys. nieruchomości gruntowych (stanowiących w 100% własność SP), o łącznej powierzchni przekraczającej 5,2 tys. ha. Ogółem wartość majątku trwałego netto, powierzonego AMW przez SP, według stanu na koniec 2016 r. (bez majątku trwałego przekazanego przez AMW w trwały zarząd innym podmiotom), wynosiła 5 079 189,8 tys. zł.

NIK przeprowadziła kontrolę **gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego**. W następstwie poczynionych w jej trakcie ustaleń NIK oceniła, że Agencja rzetelnie i gospodarnie zarządzała nieruchomościami Skarbu Państwa. Wyjątki dotyczyły udzielania i realizacji zamówień publicznych przez Oddział we Wrocławiu oraz przyjętego sposobu deklarowania i uiszczania podatku od nieruchomości.

Jednocześnie NIK dostrzega duże ryzyko związane z faktem, że jedynie część zasobu AMW wykazywano jako nieruchomości związane z działalnością gospodarczą. Taki sposób wykazywania przez Agencję nieruchomości do opodatkowania i wynikająca z tego wysokość podatku do zapłaty były kwestionowane przez część gminnych organów podatkowych oraz sądy administracyjne, wskazujące, że AMW winna opłacać podatek według stawek jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji ww. rozbieżności Agencja zadeklarowała na 2018 r. niemal 18 mln zł podatku od nieruchomości, podczas gdy zakładając, że we wszystkich gminach AMW powinna zapłacić podatek od wszystkich nieruchomości wg najwyższych stawek, tj. jak dla gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą, wysokość tego podatku powinna wynieść około 42 mln zł w ciągu roku. W toku kontroli NIK Agencja złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną. Nie została ona jeszcze rozpatrzona.

Kontrola **realizacji prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016** została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w związku z sugestią Sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Temat kontroli mieści się w obszarach wskazanych w analizie ryzyka 2017 r., tj. „Nielcelowe i nieefektywne wydawanie środków na modernizację Sił Zbrojnych RP”, „Brak monitorowania realizacji efektów rzeczowych”.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację prac rozwojowych na rzecz obronności (resortu obrony narodowej) finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), ponieważ nie doprowadziła ona do uzyskania wyników (w szczególności prototypów, dokumentacji technicznych) spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP. W konsekwencji realizacja tych prac nie przyczyniała się do zwiększenia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP, pomimo że było to jednym z zasadniczych celów tych prac.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób przygotowania projektów dotyczących prac rozwojowych na rzecz obronności, ogłaszania konkursów na wykonanie projektów, ustalania kryteriów oceny wniosków w regulaminach konkursów (i w dokumentach opracowywanych w NCBR), dokonywania ocen wniosków złożonych w konkursach i wyboru wykonawców projektów, przyznawania środków finansowych na realizację projektów oraz zawierania umów o wykonanie i finansowanie projektów. Negatywną ocenę NIK spowodowało również nieokreślenie w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw nauki, warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów oraz sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie finansowania lub współfinansowania prac rozwojowych, do czego był on zobowiązany przepisami ustawy o NCBR. Pomimo braku określenia w drodze rozporządzenia warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów, w NCBR ogłoszono konkursy i dokonano wyboru wykonawców ogółem 60 projektów dotyczących prac rozwojowych (w tym poprzedzonych badaniami naukowymi), na których realizację przyznane zostały środki finansowe w kwocie łącznej wynoszącej 1,7 mld zł, w tym w latach 2013–2016 NCBR wydatkowało na ten cel kwotę 0,8 mld zł.

Zarządzanie realizacją prac rozwojowych przez NCBR było nieskuteczne, gdyż nie doprowadziło do opracowania zwłaszcza prototypów sprzętu wojskowego i dokumentacji technicznych, spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP, na rzecz których były one realizowane. NCBR przyznało decyzją jednemu z podmiotów realizujących projekt środki finansowe na zarządzanie programem strategicznym i zleciło temu podmiotowi także w umowie, zarządzanie tym programem, pomimo że zgodnie z ustawą o NCBR, zarządzanie programami strategicznymi należało do zadań ustawowych NCBR. Należy jednocześnie podkreślić, że przyznawanie w drodze decyzji środków finansowych, zgodnie z ustawą o NCBR, następuje wyłącznie na wykonanie projektów, a nie na zarządzanie programem strategicznym. Zdaniem NIK sprecyzowanie w przepisach prawa sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie zarządzania pracami rozwojowymi umożliwi podejmowanie efektywnych działań przez NCBR na etapie przygotowania projektów, procedury konkursowej i ich realizacji.

Negatywnie Najwyższa Izba Kontroli oceniła też zaniechanie sprecyzowania w umowach o wykonanie i finansowanie projektów sposobu i zakresu końcowej oceny merytorycznej projektów dokonywanej przez Komitet Sterujący, obejmującej kontrolę zgodności wykonania projektu z warunkami określonymi w umowach, pomimo że było to wymagane przepisami ustawy o NCBR. Sposób finansowania prac rozwojowych z dotacji celowej udzielonej NCBR przez dysponenta części 28 budżetu państwa (tj. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego) został negatywnie oceniony przez NIK. NCBR wypłacała bowiem wykonawcom projektów środki finansowe z otrzymanej z dotacji celowej w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne na opłacenie w roku obrotowym kosztów realizacji projektów. Zatem wydatkowanie przez NCBR (jednostkę sektora finansów publicznych) środków finansowych otrzymanych w formie dotacji celowej odbywało się z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych. Ustawa o NCBR zobowiązywała NCBR do zgodnego z przepisami ustawy o finansach publicznych wydatkowania środków finansowych z otrzymanej dotacji celowej.

NCBR sporządzało nierzetelne rozliczenia dotacji celowej, a dysponent części 28 budżetu państwa zatwierdzał przedstawione rozliczenia, pomimo że był on zobowiązany przepisami ustawy o finansach publicznych do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przez NCBR dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa, w tym również w zakresie prawidłowego jej rozliczenia. Powyższe dotyczyło czterech nierzetelnie sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013–2016 w łącznej wysokości 1,3 mld zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przedstawienie przez Dyrektora NCBR w rocznych sprawozdaniach z działalności NCBR kwot wykorzystanych dotacji celowych wynikających z nieprawidłowo sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013–2016, a także negatywnie ocenia pozytywne zaopi-

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

niowanie przez Radę NCBR tak sporządzonych sprawozdań z działalności. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością NCBR zatwierdzał oraz przyjmował dokumenty określone w przepisach prawa, w tym przyjmował roczne sprawozdania z działalności za lata 2013–2016. W ocenie NIK system nadzoru nad pracami rozwojowymi, uregulowany w przepisach prawa, w zakresie zadań i kompetencji podmiotów w nim uczestniczących był niespójny i nieprzejrzysty, a przez to nieskuteczny.

Zawieranie umów o wykonanie i finansowanie projektów przez NCBR i wykonawców (strony umów) projektów realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych, bez uwzględnienia w nich kompletnych wymagań Sił Zbrojnych spowodowało, że już w dacie ich zawarcia nie zagwarantowano, że wyniki projektów (zwłaszcza prototypy sprzętu wojskowego i dokumentacje techniczne) będą spełniały wszystkie wymagania Sił Zbrojnych, na rzecz których projekty miały być wykonane.

W konsekwencji wykonawcy realizowali projekty w oderwaniu od wymagań Sił Zbrojnych, co prowadziło do wstrzymania ich finansowania i wydłużenia czasu ich realizacji. W przypadku jednego z projektów wykonawca realizował projekt, dla którego nie zostały zidentyfikowane wymagania (potrzeby) Sił Zbrojnych w zakresie prototypu sprzętu wojskowego. Zdaniem NIK zawieranie ww. umów przez NCBR z wykonawcami projektów powinno następować, wyłącznie gdy ujęte zostaną w nich kompletne wymagania Sił Zbrojnych, co umożliwi realizację projektów zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych, a w konsekwencji będzie prowadzić do rozwoju ich zdolności operacyjnych. Należy przy tym dodać, że ewentualne zmiany w treści zawartych umów, w trakcie realizacji projektów, powinny być przede wszystkim podporządkowane potrzebom Sił Zbrojnych.

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań zapewniających występowanie z wnioskami (propozycjami) podjęcia prac rozwojowych, a następnie realizowanie tych prac, na podstawie rzetelnie przeprowadzonej oceny celowości ich podjęcia, z uwzględnieniem prawdopodobieństwa pozytywnego zakończenia prac, po przeprowadzeniu analizy ryzyka, w szczególności po dokonaniu oszacowania rzeczywistego potencjału wszystkich możliwych (hipotetycznych) realizatorów tych prac.

Do Ministra Obrony Narodowej i dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju wnioskowano o podjęcie działań zapewniających efektywną i terminową realizację prac rozwojowych w zakresie obronności (na rzecz resortu obrony narodowej), z uwzględnieniem ustalonych kompletnych wymagań Sił Zbrojnych RP, w celu uzyskania wyników projektów (w postaci m.in. prototypów sprzętu wojskowego, dokumentacji technicznych) spełniających te wymagania, co umożliwi wdrożenie wyników tych prac dla zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych RP.

Do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju wnioskowano o podjęcie działań zapewniających bezwzględne respektowanie zasad gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na prace rozwojowe i rzetelne rozliczanie dotacji celowej w tym zakresie, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, co umożliwi efektywne i gospodarne wykorzystanie środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację prac rozwojowych.

Do Ministra Obrony Narodowej, dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz wykonawców projektów wnioskowano m.in. o opracowanie elementów skoordynowanego nadzoru nad pracami rozwojowymi na rzecz obronności obejmującego NCBR, właściwe jednostki resortu obrony narodowej, przedstawicieli wykonawców w oparciu o mechanizmy kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała również problematykę jakości **szkolenia podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych**. Zgodnie z Doktryną Szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD/7 szkolenie wojsk – obok szkolenia dowództw i sztabów – jest podsta-

wowym zadaniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej realizowanym w czasie pokoju. Od rzetelnej analizy potrzeb szkoleniowych, posiadanej przez instruktorów wiedzy fachowej, a następnie stopnia opanowania i zweryfikowania umiejętności nabytych przez żołnierzy, uzależniona jest w znacznym stopniu skuteczność szkolenia. Organizacja procesu szkolenia żołnierzy w obecnym kształcie (przy braku wystarczająco doświadczonych i przygotowanych instruktorów, niewypracowaniu czynników motywujących do zajmowania tego stanowiska oraz przy niewystarczającej infrastrukturze szkoleniowej) rodzi ryzyko nieosiągnięcia oczekiwanego poziomu wyszkolenia i ponoszenia nieracjonalnych wydatków ze środków publicznych.

W ocenie NIK szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkolnictwa wojskowego (jsw) podległych Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych nie było prowadzone w sposób pozwalający na zgodne z potrzebami Sił Zbrojnych RP przygotowanie żołnierzy do realizacji zadań. Wprawdzie planowanie potrzeb w zakresie szkolenia przebiegało prawidłowo zarówno w DG RSZ, jak i w skontrolowanych jsw, jednak zgłaszane przez te jednostki i ujęte w ich planach potrzeby szkoleniowe były zaspokajane zaledwie na poziomie nieprzekraczającym 66% liczby żołnierzy zgłoszonych do przeszkolenia. Prowadzona przez jsw działalność szkoleniowa ograniczona była przede wszystkim brakiem odpowiedniej ilości i jakości sprzętu (nowoczesnego, sprawnego technicznie) aktualnie wykorzystywanego w SZ RP oraz urządzeń szkolno-treningowych, niezbędnych w procesie szkolenia, jak również brakami kadry instruktorskiej. Ponadto istotną przeszkodą w prawidłowej realizacji zadań szkoleniowych było stosowanie w jsw programów kształcenia ogólnego i szkolenia specjalistycznego, których treści nie zapewniały przygotowania szkolonych żołnierzy do wykonywania obowiązków na stanowisku dowódcy ani nie umożliwiały opanowania wymaganych wiedzy i umiejętności. Jednocześnie zarówno DG RSZ, jak i podległe jsw nie podjęły skutecznych i rzetelnych działań, aby zweryfikować i zaktualizować te programy.

Brak jednoznacznych i precyzyjnych uregulowań oraz podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki DG RSZ powodował problemy kompetencyjne, które stanowiły istotną przeszkodę w sprawnej realizacji procesu szkolenia, zarówno w DG RSZ, jak i podległych mu jsw. Negatywny wpływ na realizację zadań szkoleniowych miała również niepełna wiedza DG RSZ dotycząca ilości i stanu wyposażenia podległych jednostek szkolnictwa wojskowego. Wynikało to z niewłaściwie zorganizowanego systemu sprawozdawczego oraz z braku skutecznej i rzetelnej kontroli wewnętrznej w DG RSZ.

NIK zwraca także uwagę, że w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych nie prowadzono analiz i badań skuteczności szkolenia żołnierzy w jsw z wykorzystaniem narzędzia, jakim są ankiety przeprowadzane wśród przeszkolonych żołnierzy i ich przełożonych. Zdaniem NIK istnieje potrzeba systematycznego prowadzenia takich czynności, gdyż ankiety stanowią podstawowy i prosty sposób badania skuteczności realizacji zadań szkoleniowych.

Najwyższa Izba Kontroli, wykonując międzynarodowe zobowiązanie, mandat audytora zewnętrznego Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie, w ramach kontroli pt. **Wykonanie ramowego budżetu za 2017 i 2018 r. przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w ramach kontrybucji Framework Nations Budget** oraz kontroli pt. **Wykonanie budżetu za 2017 i 2018 r. przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w ramach kontrybucji Shared Multinational Funded Budget**, dokonała oceny wykonania budżetów za lata 2017 i 2018 przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni, w ramach kontrybucji Framework Nations Budget (FNB), z której pokrywane są wydatki na ćwiczenia wojskowe oraz funkcjonowanie i utrzymanie Kwatery Głównej oraz Shared Multinational Funded Budget (SMF) przeznaczonej na pokrycie kosztów ćwiczeń i szkoleń niefinansowanych z FNB oraz podróży służbowych.

Wyniki audytów pozwoliły odpowiedzieć na pytanie, czy dane dotyczące budżetów państw ramowych i wspólnych budżetów państw uczestniczących, w tym informacje zawarte w sprawozdaniach z ich wykonania przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni, prezentują prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Korpusu, a zrealizowane operacje były legalne i prawidłowe.

NIK wydała opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do audytowanych sprawozdań finansowych. Transakcje dokonywane w ramach ww. budżetów były zgodne z wewnętrznymi procedurami administracyjno-finansowymi oraz regulacjami NATO w tym zakresie.

#### 3.2. Sprawy wewnętrzne

- *Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020 (P/18/038/KPB)*
- *Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych (P/18/093/LPO)*
- *Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych (P/18/111/LZG)*
- *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw (P/18/037/KPB)*

W związku ze wzrostem liczby zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego w grudniu 2016 r. została uchwalona ustawa o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”. NIK przeprowadziła kontrolę **realizacji Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020**. Na ten cel przewidziano wydatkowanie w latach 2017–2020 kwoty 9 208 940 tys. zł. Program ten obejmuje modernizację infrastruktury, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych wskazanych formacji.

W ocenie NIK środki finansowe przeznaczone na przedsięwzięcia objęte Programem były wydatkowane prawidłowo, w kwotach wynikających z ustawy modernizacyjnej. Pozwoliło to, w okresie objętym kontrolą, zrealizować lub rozpocząć realizację zaplanowanych inwestycji budowlanych, dostaw sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy oraz sprzętu informatycznego. Ze środków Programu wypłacono również założone podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy i wynagrodzeń dla pracowników cywilnych. Jednocześnie jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na etapie przygotowywania projektu ustawy modernizacyjnej, nie wyegzekwował od komendantów podległych formacji przedstawienia mierników, które umożliwiłyby dokonanie oceny osiągnięcia celów przyjętych w Programie, takich jak poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWiA, a także wpływu poniesionych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli oraz poprawę konkurencyjności uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników.

Przedsięwzięcia podjęte w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w podległych służbach okazały się niewystarczające. Podwyżki uposażeń i wynagrodzeń, zrealizowane w zaplanowanych kwotach i w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, wobec znacznie większego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, nie przyniosły zamierzonego skutku, tj. zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników resortu na rynku pracy. Utrzymywanie się takiej sytuacji może mieć negatywny wpływ na stan zatrudnienia w poszczególnych formacjach podległych MSWiA, a przez to ograniczyć im możliwość realizacji ustawowych zadań mających wpływ na stan bezpieczeństwa.

Podsumowując, w ocenie NIK wspieranie formacji podległych MSWiA poprzez ustanawianie różnych programów, w tym programów modernizacji, jest działaniem doraźnym i nie gwarantuje stałego unowocześnienia tych służb. Poprzez ich realizację niwelowane są bowiem głównie braki

powstające w wyniku wyeksploatowania sprzętu będącego na stanie poszczególnych formacji. Znaczna część środków przeznaczana jest też na wzrost wynagrodzeń. W konsekwencji NIK sformułowała wniosek m.in. do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie zmiany sposobu finansowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne Państwa.

W Polsce działa ponad 16 tys. jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych. W przestrzeni publicznej pojawiały się w ostatnich latach sygnały o nieprawidłowościach związanych z wydatkowaniem środków publicznych, m.in. przy zakupie sprzętu czy samochodów ratowniczo-gaśniczych. NIK przeprowadziła kontrolę **finansowania działalności ochotniczych straży pożarnych**.

NIK oceniła, że środki publiczne przeznaczone na finansowanie jednostek OSP włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, stanowiące około 70% wszystkich środków dla jednostek OSP, wykorzystane zostały efektywnie. Przyczyniło się to do stworzenia zasobu dobrze wyposażonych i wyszkolonych ratowników – członków OSP. Wszystkie skontrolowane jednostki OSP w KSRG utrzymywały stan osobowy oraz poziom wyszkolenia i wyposażenia strażaków wymagany porozumieniami o ich włączeniu do tego systemu. Niewystarczające były natomiast środki finansowe przeznaczone na przygotowanie i wyposażenie tych jednostek do podejmowania działań w zakresie ratownictwa specjalistycznego na poziomie podstawowym.

Wydatkowanie pozostałych 30% środków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie jednostek OSP spoza KSRG (które w skali kraju stanowiły 70% wszystkich OSP), zdaniem NIK nie doprowadziło natomiast do znaczącego zwiększenia ich zdolności do podejmowania działań ratowniczych. W konsekwencji jednostki OSP spoza KSRG, które uczestniczyły w akcjach, często nie spełniały obowiązujących wymogów w zakresie przygotowania, przeszkolenia i wyposażenia uczestników akcji ratowniczo-gaśniczej. Stwarzało to zarówno ryzyko niepowodzenia akcji, jak i niebezpieczeństwo dla uczestników tych działań.

W tym kontekście NIK zwróciła uwagę na brak jednolitych zasad określających kolejność zaspokajania potrzeb sprzętowo-szkoleniowych, w oparciu o które mogłyby być racjonalnie rozdysponowane pochodzące z licznych źródeł środki publiczne na działalność OSP. Podział środków na działalność OSP nie zawsze był bowiem zdeterminowany rolą, jaką jednostki te odgrywały w systemie ochrony przeciwpożarowej, ich potencjałem oraz aktywnością.

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli – prowadząc kontrole w obszarze związanym z lasami – badała też **bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych**. Stwierdzono, że skontrolowane nadleśnictwa skutecznie zabezpieczały lasy państwowe przed pożarami, mimo że nie wszystkie obowiązki wykonywały prawidłowo. Objęte kontrolą komendy Państwowej Straży Pożarnej, z uwagi na nieprzeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych na części obszarów leśnych, posiadały niepełne rozpoznanie zagrożeń związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów.

Nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości. Do najpoważniejszych można zaliczyć nieprawidłowości w zakresie oznakowania dojazdów pożarowych. Ponadto według szacunków nadleśnictw, stan techniczny niemal 40% dróg leśnych został zaklasyfikowany do jednej z dwóch najniższych kategorii. Istotne nieprawidłowości związane z pasami przeciwpożarowymi występowały przy czynnych liniach kolejowych, za których utrzymywanie odpowiedzialni byli ich zarządcy. Nie wszystkie nadleśnictwa wywiązywały się z obowiązku umieszczenia tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych.

Natomiast w kwestii działalności Państwowej Straży Pożarnej NIK stwierdziła m.in., że w połowie skontrolowanych komend Państwowej Straży Pożarnej wystąpiły utrudnienia polegające na zbyt małej obsadzie etatowej na stanowiskach ds. kontrolno-rozpoznawczych oraz niewystarczającym wyposażeniu w sprzęt do prowadzenia czynności w warunkach leśnych. Brak pojazdów własnych,

umożliwiających przeprowadzenie skutecznych czynności kontrolno-rozpoznawczych w lasach i związane z powyższym uzależnienie w tym zakresie od kontrolowanych nadleśnictw może stanowić istotne ograniczenie w rzetelnej realizacji zadań. Ponadto połowa skontrolowanych komend PSP przekazywała właściwym miejscowo komendantom wojewódzkim nierzetelne zestawienia dotyczące wyników kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego (z błędami dotyczącymi m.in. liczby skontrolowanych obiektów w lasach, liczby pożarów w lasach państwowych). NIK zwraca uwagę, że posiadanie pełnych danych umożliwia właściwe planowanie oraz szacowanie poszczególnych obszarów ryzyka.

Wnioski skierowane po tej kontroli obejmowały m.in. zmianę treści § 39 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów umożliwiających utworzenie większej niż dotychczas liczby zbiorników w obrębie powierzchni chronionej. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych powinien dokonać przeglądu Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu pod kątem jej aktualności, w związku ze zmianami przepisów prawa i postępem technologicznym, który nastąpił od 2012 r.

Przestępstwo nie może się opłacać – tak brzmi jedna z podstawowych zasad zwalczania przestępczości. NIK przeprowadziła kontrolę **odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw**. W ocenie NIK w Polsce nie funkcjonuje spójny, kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniający jego sprawne odzyskiwanie. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016–2018, całość procesu odzyskiwania mienia, począwszy od jego zajęcia/zabezpieczenia do jego faktycznego odzyskania, nie była objęta monitoringiem i koordynacją. W konsekwencji żaden z badanych podmiotów (Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prokuratura Krajowa, Komenda Główną Policji, Centralne Biuro Śledcze Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne) nie dysponował kompletnymi i wiarygodnymi danymi o przebiegu tego procesu oraz jego końcowej efektywności. Poszczególne podmioty zaangażowane w proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępczości wykonywały zadania w tym zakresie w ramach posiadanych kompetencji, jednakże brak koordynacji, monitoringu sprawności przebiegu tego procesu oraz bieżącej wymiany informacji nie pozwalał na uznanie istniejącego systemu za sprawny.

Pomimo że istniejące regulacje prawne, a także uwarunkowania organizacyjne procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw dawały możliwość realizacji ustawowych zadań przez podmioty uprawnione do identyfikacji i wykonywania zabezpieczeń na poczet przepadku mienia pochodzącego z działalności przestępczej, to jednak ich działania były niespójne, opierały się na odmiennych metodologiach, a gromadzone dane były rozbieżne. Stosowanie różniących się terminologii nie zapewniało ich niezbędnej porównywalności. Okoliczności te, w powiązaniu z brakiem bieżącej i rzetelnej wymiany informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces odzyskiwania mienia, nie pozwalały na dokonanie analiz skuteczności tego procesu, a tym samym na wypracowanie optymalnych narzędzi wspierających jego usprawnienie.

#### 3.3. Administracja publiczna

- *Działalność organów, instytucji państwowych, podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących (P/18/112/KBF)*
- *Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego (P/19/103/LWA)*
- *Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie prawa administracyjnego (P/18/075/LKI)*

- *Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych (P/18/003/KAP)*
- *Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego (P/18/078/LKR)*
- *Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP (P/19/099/LRZ)*
- *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców (P/18/105/LWR)*
- *Bezpieczeństwo wyrobów ze znakiem CE (P/18/020/KGP)*
- *Ściągłość należności od dłużników alimentacyjnych (R/18/002/LKA)*
- *Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej (P/18/004/KAP)*
- *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich) (P/18/064/LGD)*
- *Konsultacje społeczne przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych (P/18/073/LKI)*
- *Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu (P/18/031/KIN)*
- *Realizacja zadań przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (P/19/015/KGP)*
- *Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach (P/18/089/LOP)*
- *Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych (P/18/090/LOP)*

Problem ochrony praw konsumentów był obecny w kontroli dotyczącej spółki GetBack S.A. Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 6 ustawy o NIK, zwrócił się 17 lipca 2018 r. do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli adekwatności działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec GetBack S.A. oraz podmiotów oferujących jej obligacje pod kątem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego oraz ochrony uzasadnionych interesów jego nieprofesjonalnych uczestników. Ze skarg i sygnałów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego kierowanych do NIK również wynikało, że niektórzy nabywcy obligacji GetBack S.A. nieświadomie przyjmowali na siebie znaczące ryzyko przypisane do tego instrumentu, wynikające z agresywnego modelu biznesowego Spółki. Zostały opisane przypadki wprowadzania nabywców obligacji w błąd przy oferowaniu tych papierów wartościowych. W tej sytuacji, zdaniem NIK, zasadne było kompleksowe zbadanie nie tylko skuteczności Komisji Nadzoru Finansowego, ale szeregu instytucji zobowiązanych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego i ochrony praw jego uczestników.

Kontrolą **działalności organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących**, oprócz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, zostały objęte Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Biuro Rzecznika Finansowego, Ministerstwo Finansów oraz Komisja Nadzoru Audytowego.

Do marca 2018 r. spółka GetBack S.A. była jedną z najszybciej rozwijających się firm w branży finansowej i istotnym uczestnikiem rynku obrotu wierzytelnościami. W dniu 2 maja 2018 r. spółka GetBack S.A. złożyła w Sądzie Rejonowym we Wrocławiu-Fabrycznej wniosek o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego w formie przyspieszonego postępowania układowego. Zgromadzenie wierzycieli spółki w dniu 22 stycznia 2019 r. przegłosowało zawarcie układu, zgodnie z którym wierzytelności niezabezpieczone mają zostać spłacone tylko w części wynoszącej 1/4 ich wartości nominalnej, w 16 ratach rozłożonych na osiem lat. W dniu 6 czerwca 2019 r. sąd zatwierdził powyższą propozycję układu. Liczbę nabywców obligacji, którzy nie odzyskają zainwestowanych środków, ocenia się na ponad 9 tys. osób.

Wyniki kontroli pozwalają na stwierdzenie, że instytucje państwowe, do czasu ujawnienia problemów płynnościowych GetBack S.A. w kwietniu 2018 r., nie zapewniły skutecznej ochrony nieprofesjonalnym uczestnikom rynku finansowego przed zagrożeniami wynikającymi z niezgodnej z prawem działalności GetBack S.A. oraz podmiotów oferujących i dystrybuujących jej papiery wartościowe. W tym czasie ich działania były nieadekwatne do istoty i skali rzeczywistych zagrożeń oraz nie w pełni rzetelne. Dopiero po zaprzestaniu obsługi zobowiązań przez spółkę skontrolowane podmioty podjęły intensywne i skuteczne działania zmierzające do identyfikacji rodzajów i skali naruszeń przepisów przez wspomniane podmioty rynku finansowego oraz audytorów badających sprawozdania finansowe spółki. Ich wyniki powinny być pomocne przy dochodzeniu roszczeń przez osoby poszkodowane, o ile nie staną temu na przeszkodzie rygorystyczne przepisy o tajemnicach ustawowo chronionych. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie w szczególności skuteczność realizacji przez Komisję Nadzoru Finansowego celu nadzoru, określonego w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, jakim było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości i zaufania do niego oraz ochrony uczestników tego rynku. Komisja Nadzoru Finansowego i jej Urząd nie wykryły bowiem na odpowiednio wczesnym etapie nieprawidłowości w nadzorowanej działalności GetBack S.A., a także w procesie oferowania i sprzedaży papierów wartościowych spółki, chociaż posiadały kompetencje nadzorcze zarówno wobec GetBack S.A., funduszy sekurytyzacyjnych, których wierzytelnościami zarządzała spółka, towarzystw funduszy inwestycyjnych reprezentujących te fundusze, jak i innych niż GetBack S.A. podmiotów oferujących i sprzedających papiery wartościowe spółki.

Zdaniem NIK brak skuteczności organu nadzoru był spowodowany ograniczoną skalą działań nadzorczych w ramach posiadanych uprawnień. Jednak wykrycie zagrożeń dla bezpieczeństwa obrotu papierami wartościowymi spółki utrudniało to, że organ nadzoru nie miał podstaw prawnych do kontroli działalności spółki w pełnym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli jako zasadne, w znacznym stopniu adekwatne i służące realizacji ustawowego celu nadzoru, oceniła działania organu nadzoru, podjęte po ujawnieniu problemów płynnościowych GetBack S.A. w kwietniu 2018 r.

Duże zaangażowanie UKNF w działania nadzorcze pozwoliło na zidentyfikowanie naruszeń prawa przez GetBack S.A., podmioty rynku finansowego zobowiązane do nadzorowania spółki oraz oferujące i sprzedające jej papiery wartościowe. Niemniej NIK stwierdziła, że niektóre działania nie były realizowane w pełni rzetelnie.

Nadzór KNF oraz Giełdy Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie nad dopuszczeniem papierów wartościowych GetBack S.A. do obrotu na rynkach regulowanych był, zgodnie z prawem, ograniczony do formalno-prawnej weryfikacji złożonych przez emitenta dokumentów i nie obejmował oceny ryzyka związanego z przyjętym modelem biznesowym, który w przypadku GetBack S.A. był agresywny. KNF, zatwierdzając prospekt emisyjny, nie informowała o powyższym ograniczeniu w nadzorze. Informację taką podała natomiast GPW. Dopuszczenie przez Zarząd Giełdy Papierów Wartościowych GetBack S.A. do obrotu giełdowego odbyło się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej NIK stwierdziła brak faktycznego nadzoru nad przygotowaniem dla Zarządu Giełdy opinii w sprawie dopuszczenia obligacji i akcji GetBack S.A. do obrotu giełdowego na rynku podstawowym. W opinii tej istotnie została zaniżona wysokość zadłużenia grupy kapitałowej GetBack S.A. Zarząd Giełdy uznał jednak, że nie miało to wpływu na ocenę wiarygodności spółki. Giełda wzmocniła tę wiarygodność, przyznając spółce nagrodę za optymalne wykorzystanie rynków GPW, mimo że otrzymała zawiadomienie sygnalisty o nieprawidłowościach w działalności spółki, podważających jej wycenę.

Działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz ochrony konsumentów przed niewłaściwymi praktykami GetBack S.A. w działalności windykacyjnej (m.in. windykacja nieistniejących zobowiązań i nękanie konsumentów) oraz skutkami niewłaściwych praktyk podmiotów

oferujących i dystrybuujących papiery wartościowe spółki, w szczególności po ujawnieniu jej problemów płynnościowych, były celowe, a także miały i nadal mają istotne znaczenie z punktu widzenia eliminowania tych praktyk oraz wsparcia osób poszkodowanych w dochodzeniu roszczeń. Działania te były jednak częściowo długotrwałe i niepełne, co ograniczało ich skuteczność. W szczególności Prezes UOKiK niezasadnie zaniechał wydania decyzji tymczasowej nakazującej GetBack S.A. zaprzestania praktyk windykacyjnych naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nie dostrzegł także zagrożeń dla konsumentów w informacji sygnalisty w grudniu 2017 r. o podejrzeniu piramidalnego charakteru działalności spółki. Rzecznik Finansowy bez zbędnej zwłoki podejmował czynności w związku z wnioskami o wsparcie kierowanymi przez posiadaczy papierów wartościowych GetBack S.A., dystrybuowanych przy udziale podmiotów rynku finansowego. Jednakże z uwagi na jego ograniczone uprawnienia, określone w ustawie o RF, niepełne wykorzystywanie posiadanych uprawnień oraz brak współpracy ze strony podmiotów rynku finansowego (skutkujący koniecznością wielokrotnego ponawiania przez Rzecznika żądań o udzielenie wyjaśnień bądź przekazanie materiałów), działania interwencyjne Rzecznika w okresie objętym kontrolą w zdecydowanej większości przypadków trwały długo. Z wyjątkiem jednego przypadku były także nieskuteczne zarówno z punktu widzenia realizacji ustawowego celu działania Rzecznika, tj. ustalenia, czy wskutek działania lub zaniechania podmiotu rynku finansowego nie nastąpiło naruszenie praw lub interesów klienta, jak i oczekiwanego przez obligatariuszy doprowadzenia do zwrotu na ich rzecz środków zainwestowanych w obligacje.

Działania Ministra Finansów polegały w szczególności na przedkładaniu na posiedzenia Rady Ministrów projektów aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie rynku finansowego oraz działalność audytową. W ocenie NIK elementem obniżającym skuteczność działań ministra były opóźnienia we wdrożeniu dwóch dyrektyw Unii Europejskiej w tych obszarach. W szczególności wdrożenie dyrektywy MiFID II 108 dni po terminie miało wpływ na opóźnione wejście w życie dodatkowych przepisów, które podnosiły zakres ochrony uczestników rynku nabywających obligacje GetBack S.A.

Po opublikowaniu komunikatu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zawieszenia obrotu wszystkimi instrumentami finansowymi wyemitowanymi przez GetBack S.A. w Ministerstwie Finansów podjęto prace nad zmianą przepisów w celu systemowego wzmocnienia nadzoru nad rynkiem finansowym i ochroną konsumenta. Uchwalone przepisy przyczyniły się w szczególności do podniesienia efektywności współpracy poszczególnych instytucji.

Komisja Nadzoru Audytowego, po powzięciu wiedzy o możliwych nieprawidłowościach w sprawozdaniach finansowych Getback S.A. i Grupy Kapitałowej GetBack S.A. za 2017 r., podjęła bez zbędnej zwłoki działania kontrolne wobec audytora badającego te sprawozdania. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła jednak od oceny skuteczności tych działań, ponieważ do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został przyjęty przez KNA raport z kontroli, zawierający główne ustalenia i wnioski, a także informacje o planowanych działaniach KNA. Organ ten nie miał natomiast uprawnień kontrolnych wobec audytorów badających sprawozdania wcześniejsze. Wystąpił o kontrolę działań audytorów do Krajowej Komisji Nadzoru, której działalność nie podlega kontroli NIK.

Nieprawidłowości w działaniu GetBack S.A. i podmiotów oferujących jej papiery wartościowe był przedmiotem analiz organów państwowych w celu zidentyfikowania słabości systemu ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego i podjęcia prac legislacyjnych eliminujących te słabości. W ich efekcie została uchwalona w szczególności ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku. Wprowadziła ona szereg rozwiązań podnoszących poziom ochrony inwestorów i zwiększających możliwości skutecznego działania organów broniących ich interesów.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega możliwości dalszego wzmocnienia ochrony inwestorów na rynku finansowym oraz ułatwienia dochodzenia roszczeń osobom poszkodowanym przez podmioty rynku finansowego poprzez realizację sformułowanych w wyniku kontroli wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*. Niektóre z tych wniosków zostały podniesione przez podmioty objęte kontrolą, lecz dotychczas nie zostały zrealizowane.

Wnioski dotyczyły wzmocnienia ochrony inwestorów na rynku finansowym poprzez:

- wprowadzenie obowiązku zawierania w prospekcie emisyjnym nie tylko omówienia czynników ryzyka ciążących na emitencie, ale także oceny prawdopodobieństwa ich wystąpienia i potencjalnego wpływu na działalność lub sytuację finansową emitenta;
- wprowadzenie możliwości dokonywania badania due diligence emitentów zamierzających ubiegać się po raz pierwszy o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym;
- wprowadzenie obowiązku nagrywania rozmów związanych z oferowaniem i sprzedażą produktów finansowych o charakterze inwestycyjnym w placówkach sprzedażowych oraz wszelkich rozmów związanych ze świadczeniem usług doradztwa inwestycyjnego;
- dopuszczenie w art. 26 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym możliwości przeprowadzania przez organ nadzoru kontroli działalności lub sytuacji finansowej podmiotów, o których mowa w art. 5 pkt 7 tej ustawy.

Wśród wniosków znalazł się również postulat rozszerzenia katalogu przestępstw wymienionych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w stosunku do których KNF ma obowiązek podania na liście ostrzeżeń publicznych KNF informacji o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu ich popełnienia, na wszystkie przestępstwa oraz uregulowania w kodeksie karnym szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego opartego na systemie typu „piramida”.

NIK wnioskowała także o rozszerzenie uprawnień Rzecznika Finansowego co do zakresu podmiotowego pomocy i stosowanych narzędzi oraz zwiększenie wysokości kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez Rzecznika Finansowego za uchylanie się przez podmiot rynku finansowego od obowiązków określonych w ustawie o RF, a także o wprowadzenie możliwości podawania przez Prezesa UOKiK do publicznej wiadomości informacji o podejrzeniu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów już na etapie postępowania wyjaśniającego.

NIK sformułowała również wnioski dotyczące ułatwienia konsumentom dochodzenia roszczeń między innymi poprzez:

- ukształtowanie zasad postępowania cywilnego i mechanizmów ułatwiających konsumentom dochodzenie roszczeń. Zdaniem NIK nadal zasadny jest postulat zgłoszony przez Prezesa UOKiK oraz przytoczony w informacji o wynikach kontroli NIK **Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym** (nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF) dotyczący wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego postępowania odrębnego w sprawach konsumenckich, np. na wzór postępowania w sprawach pracy, wzmacniającego pozycję słabszej strony stosunku umownego. Istotnym elementem postępowania konsumenckiego powinna być większa aktywność sądu, choćby w zakresie postępowania dowodowego czy też obowiązek badania przez sąd kwestii stosowania klauzul abuzywnych lub nieuczciwych praktyk rynkowych na każdym etapie postępowania, niezależnie od podstawy prawnej roszczenia lub obrony procesowej podejmowanej przez konsumenta. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie odwróconego ciężaru dowodowego, by to przedsiębiorca był zobowiązany udowodnić, że dopełnił wszelkich wymogów wynikających z przepisów chroniących konsumentów. Konsumentom w postępowaniu cywilnym trudno jest wykazać naruszenie obowiązków przez przedsiębiorcę,

bo to przedsiębiorca przechowuje dokumentację dotyczącą zawierania umowy, a nie konsument. Powyższe zmiany przyczyniłyby się do wyrównania dysproporcji między przedsiębiorcą a konsumentem na etapie postępowania sądowego;

- zmianę przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Obecnie strona dochodząca roszczeń w postępowaniu sądowym jest obowiązana – co do zasady – do uiszczenia kosztów sądowych obejmujących opłaty i wydatki.

Wnioski obejmowały także zmianę przepisów regulujących dostęp do tajemnic zawodowych KNF/UKNF. NIK wnioskowała też o wprowadzenie przepisów umożliwiających przeznaczanie środków Funduszu Edukacji Finansowej, pochodzących m.in. z wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez KNF, na rekompensowanie konsumentom, do ustawowo określonej wysokości, strat poniesionych wskutek nabycia obligacji korporacyjnych, jeżeli egzekucja przeciwko emitentowi okaże się bezskuteczna, jak również wtedy, gdy jest oczywiste, że egzekucja ta będzie bezskuteczna.

W celu podniesienia poziomu ochrony konsumentów NIK postuluje także wniosek *de lege lata* o dokonanie przez Rzecznika Finansowego weryfikacji katalogu roszczeń, z jakimi może występować w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych.

Ujawnienie naruszeń przepisów prawa w działalności GetBack S.A. uruchomiło działania organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Skuteczność działań tych organów nie była jednak przedmiotem badania i oceny NIK. W szczególności NIK nie ma uprawnień do kontroli działalności orzeczniczej sądów.

Wojewoda jest podstawowym organem administracji państwowej zobligowanym do sprawowania nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Organy samorządu terytorialnego prowadzą działalność prawotwórczą w formie wydawania aktów prawa miejscowego. NIK przeprowadziła kontrolę pt. **Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego**. W ocenie NIK skontrolowani wojewodowie nie zawsze w sposób rzetelny i zgodny z prawem wywiązywali się z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad stanowaniem aktów prawa miejscowego przez jst oraz ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Kontrola ujawniła, że wykonując zadania w tym obszarze, wojewodowie niejednolicie oceniali zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy jst, regulujących tę samą sferę działalności. W konsekwencji niektóre z tych uchwał zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym, stwierdzającym ich nieważność z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne, naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały nadal jako zgodne z prawem. Jednocześnie kontrolowani wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Świętokrzyskiego) stosowali praktykę odstępowania od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku zobowiązania się jst do dokonania zmiany lub uchylenia wadliwego aktu we własnym zakresie, co w istocie oznaczało zrzeczenie się ustawowych kompetencji przez organ nadzoru, który zobowiązany jest w przypadku każdego stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przez badany akt do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Skutkiem wskazanej praktyki było funkcjonowanie w obrocie prawnym, niekiedy przez okres nawet wielu miesięcy, aktów niezgodnych z prawem. Stosowana przez wojewodów procedura prowadzenia postępowań nadzorczych była zróżnicowana, co wynikało z braku odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego. Przewidziany w ustawach samorządowych wymóg stosowania w tym postępowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powodował wiele trudności interpretacyjnych.

W związku z wynikami tej kontroli NIK skierowała do Prezesa Rady Ministrów wnioski *de lege ferenda* wskazujące na zasadność rozważenia odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego oraz doprecyzowania ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła też kontrolę **działań z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na podstawie prawa administracyjnego**. NIK negatywnie oceniła udzielanie przez wójtów, starostów i marszałków województwa upoważnień do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, co skutkowało nieprawidłowym umocowaniem prawnym osób upoważnionych.

W 60% skontrolowanych jednostek upoważnienia wydawane były wadliwie, tj. przez osoby nieuprawnione (2% zbadanych upoważnień), z powołaniem niewłaściwych przepisów prawa lub bez wskazania podstawy prawnej (2,9% zbadanych upoważnień). Jedną z przyczyn takiego stanu było w ocenie NIK niewprowadzenie w skontrolowanych urzędach wewnętrznych procedur dotyczących wydawania upoważnień (68%) oraz nieweryfikowanie prawidłowości projektów upoważnień przez radców prawnych zatrudnionych w tych urzędach (50%).

W 43% skontrolowanych urzędów nieprawidłowo upoważnieni pracownicy, tj. przez inne osoby niż piastujące funkcję organu lub działający bez upoważnienia, wydali łącznie 24 tys. decyzji administracyjnych (1,4% decyzji wydanych na podstawie upoważnień w tych urzędach) oraz podpisali 8,8 tys. postanowień, zaświadczeń, poświadczeń za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów, a także innych dokumentów w postępowaniach administracyjnych. W związku z powyższym pobrano z różnych tytułów łącznie 6957 tys. zł, wypłacono 1701 tys. zł i umorzono należności w kwocie 6 tys. zł. Podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie była należycie umocowana do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej, może stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa, jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto w większości urzędów (60%) nierzetelnie wywiązywano się z obowiązku niezwłocznego publikowania oświadczeń majątkowych w BIP. Opóźnienia z tym związane sięgnęły nawet 603 dni od dnia złożenia oświadczenia. Jednocześnie w żadnym ze skontrolowanych urzędów dotychczas nie przeprowadzono kontroli prawidłowości wydawania upoważnień do wykonywania zadań w ramach postępowań administracyjnych, a tylko w jednym powyższe zagadnienie zostało przewidziane do zbadania w postępowaniu audytowym.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości mogą świadczyć o niezapewnieniu przez wójtów, starostów i marszałków województw funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie. Tym samym wskazują także na brak należytej staranności w prawidłowej realizacji zadań jst wykonywanych na podstawie upoważnień.

Polska, z uwagi na swoją historię, jest specyficznym krajem – borykamy się wciąż z problemem uregulowania własności na tzw. ziemiach odzyskanych, kwestiami związanym z reprivatyzacją znacjonalizowanych po wojnie terenów i budynków – i to w dwóch systemach – reformy rolnej na terenie kraju i tzw. dekretu Bieruta w Warszawie. Ponadto do niedawna mieliśmy obowiązującą formę pseudowłasności prywatnych gruntów – użytkowanie wieczyste. NIK uznała potrzebę przeprowadzenia kontroli **działań organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych**. Nie jest to pierwsza kontrola z tego obszaru. Już w 2010 r. NIK badała realizację przez organy administracji rządowej i samorządowej województwa warmińsko-mazurskiego obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (tzw. ustawy ujawniającej). NIK zwróciła wówczas uwagę, że organy administracji nie wywiązują się z ciążących na nich obowiązków, co skutkowało istnieniem wielu nieruchomości o niuregulowanym stanie prawnym. Wcześniej, w 2008 r., NIK zbadała rozpoznawanie spraw wieczystoksięgowych przez sądy oraz realizację projektu Nowa Księga Wieczysta.

Stwierdzono w tym obszarze szereg nieprawidłowości związanych z terminowością prowadzonych spraw i czynności dokonywanych w sprawach, co także nie pozostało bez wpływu na ład prawny w obszarze nieruchomości.

W 2019 r. NIK powróciła do tego tematu i ustaliła, że nieprawidłowości stwierdzone kilkanaście lat wcześniej występują nadal. Objęte kontrolą starostwa i gminy prowadziły nieskuteczne działania na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, zarówno na etapie kompletowania dokumentacji niezbędnej do złożenia stosownego wniosku do sądu, jak i po skompletowaniu dokumentacji. W efekcie w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie zrealizowano celu ustawy ujawniającej, zgodnie z którą do 19 listopada 2013 r. należało złożyć wnioski o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości. Nie podejmowano w ogóle działań mających na celu uregulowanie własności nieruchomości lub działania te były prowadzone opieszale (niekiedy przez wiele lat). Połowa z kontrolowanych jednostek, w których skala nieprawidłowości była największa, została oceniona negatywnie. Wprawdzie liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym w skontrolowanych jednostkach zmniejszyła się, to nadal, pomimo upływu czterech lat od terminu wskazanego w ustawie ujawniającej, prawie 23% działek posiadanych przez te jednostki oczekiwało na uregulowanie bądź ujawnienie ich prawa własności w księgach wieczystych.

NIK ocenia, że przy uwzględnieniu dotychczasowej dynamiki regulowania stanu prawnego nieruchomości, proces ten będzie trwał jeszcze przez wiele lat. Niską skuteczność w tym zakresie tylko w niewielkim stopniu można tłumaczyć warunkami organizacyjnymi i poziomem finansowania zadań. W zdecydowanej większości skontrolowanych przypadków środki przeznaczane na gospodarowanie nieruchomościami nie były nawet w pełni wykorzystywane, a w wielu przypadkach sami kontrolowani wskazywali na wystarczające i kompetentne zasoby kadrowe do obsługi tych zadań. Starostowie gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa nie zwracali się do właściwych terytorialnie wojewodów o dodatkowe dotacje na ten cel.

Wnioski sformułowane przez NIK dotyczą przede wszystkim konieczności zintensyfikowania prac i prowadzenia bez zbędnej zwłoki postępowań mających na celu regulowanie stanu prawnego nieruchomości będących w gminnym zasobie nieruchomości. NIK zauważyła, że podobne problemy w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości mogą występować także w innych jednostkach samorządu terytorialnego, które nie zostały objęte kontrolą.

W związku z powyższym Prezes NIK wnioskował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako organu nadzorującego działalność wojewodów, o zarekomendowanie wojewodom szerszego uwzględnienia w działaniach kontrolnych problematyki związanej z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie.

W kontrolach z minionych lat szczególną uwagę zwracała skuteczność nadzoru budowlanego. Kontrola procesu budowlanego przez uprawnione do tego organy ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz minimalizację związanych z takimi pracami ryzyk. Dlatego też NIK postanowiła zbadać to zagadnienie w osobnej, ogólnopolskiej kontroli: **Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego.**

Kluczowym ustaleniem z kontroli jest, iż kontrolowane Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego i Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego nie prowadziły prawidłowo i skutecznie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych, na co wskazują skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości. Postępowania kontrolne lub egzekucyjne wszczynane były z opóźnieniem albo wcale. NIK zwróciła także uwagę na brak usystematyzowanego podejścia do wykrywania samowoli budowlanych. Powinno ono uwzględniać korzystanie z innych źródeł informacji, niż tylko skargi, i zwiększyć skuteczność reagowania na takie przypadki.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Nieskuteczność działań organów nadzoru budowlanego wynikała m.in. ze złej sytuacji finansowej i dużej rotacji kadr w inspektoratach nadzoru budowlanego. Od czasu poprzednich kontroli NIK sytuacja w tym obszarze się nie poprawiła. Większość ustaleń NIK nie traci na aktualności: niepełna realizacja zadań ustawowych oraz naruszanie prawa przez organy nadzoru budowlanego, niskie finansowanie z budżetu państwa, a także obowiązujące przepisy, które nie gwarantują skutecznego nadzoru budowlanego w Polsce. Poza tym kolejna kontrola NIK potwierdziła, że powiatowe inspektoraty budowlane są uzależnione od samorządu powiatowego – finansowo, ale i lokalowo. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwróciła uwagę na ryzyko konfliktu interesu, szczególnie w miastach na prawach powiatu. Dotyczy to sytuacji, kiedy prezydenci tych miast, którzy podlegają nadzorowi i kontroli PINB (jako zarządcy nieruchomości bądź inwestorzy), wykonują zadania starosty. Dodatkowo, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, starosta ma wpływ na powołanie i odwołanie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Sprawa ta nie została uregulowana od czasu reformy z 1998 r. Dlatego też NIK podtrzymuje wnioski dotyczące zmian systemowych, które mają zwiększyć skuteczność organów nadzoru budowlanego i uniezależnić je od samorządów. Na aktualności nie stracił wniosek sformułowany w ramach kontroli z 2012 r. pn. *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego*. Dotyczył on rozważenia wprowadzenia zmian w prawie, które zapewniłyby większą skuteczność organów nadzoru budowlanego, szczególnie w zakresie:

- realizacji zadań i ustawowych obowiązków,
- zwiększenia niezależności organów nadzoru budowlanego od samorządów na szczeblu wojewódzkim i powiatowym,
- reorganizacji organów nadzoru budowlanego, także pod kątem poziomu zatrudnienia.

W wyniku kontroli zakończonej w 2019 r. NIK wniosowała też do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o: opracowanie i wdrożenie wewnętrznych mechanizmów zapobiegających opóźnieniom w podejmowaniu czynności kontrolnych oraz egzekucyjnych, a także wypracowanie rozwiązań, które zwiększą wykrywalność samowoli budowlanych i skrócą czas reakcji na takie przypadki.

Wschodnia granica Rzeczypospolitej Polskiej jest jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. W interesie Polski leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi, nienależącymi do UE, nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej.

NIK skontrolowała **organizację i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP**. W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, skontrolowane organy państwa nie zapewniły odpowiednich warunków obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP, a wprowadzone przez służby graniczne rozwiązania organizacyjne i kadrowe, mające na celu usprawnienie płynności odpraw podróżnych, nie przyniosły oczekiwanych skutków.

Braki kadrowe i niedociągnięcia organizacyjne spowodowały, że w latach 2015–2018 liczba podróżnych i pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza spadła (w skrajnym przypadku) nawet o 50% w stosunku do lat 2009–2013. Jednocześnie średni czas oczekiwania samochodu osobowego na odprawę graniczną w 2018 r. w porównaniu do 2015 r. na czterech z ośmiu kontrolowanych drogowych przejściach granicznych wydłużył się.

Służby graniczne nie zapewniły adekwatnej do natężenia ruchu w poszczególnych dniach tygodnia i porach doby liczby funkcjonariuszy planowanych i faktycznie kierowanych do realizacji zadań związanych z odprawą podróżnych, umożliwiającej zachowanie płynności odpraw. Na żadnym z objętych kontrolą przejść nie zapewniono obsady funkcjonariuszy Służby Celnej na zmianie w liczbie przewidzianej w technologii odpraw dla ruchu o zwiększonym natężeniu.

Sytuację pogorszyło zlikwidowanie funkcjonujących do października 2018 r. na granicy wschodniej RP tzw. zielonych pasów, przeznaczonych do szybkiej odprawy osób nieposiadających towarów podlegających oczeniu. Podkreślenia wymaga fakt, iż pomimo wskazanych wyżej trudności i nieprawidłowości w organizacji obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP na drogowych przejściach granicznych, sposób prowadzenia kontroli zapewniał bezpieczeństwo ruchu granicznego.

Służby podległe wojewodom, odpowiedzialne za utrzymanie przejść granicznych, prawidłowo wywiązywały się z zadań w zakresie wyposażenia w sprzęt i urządzenia pozwalające na sprawne przeprowadzanie kontroli przez służby graniczne.

Na skontrolowanych przejściach położonych na polsko-ukraińskim odcinku granicy nie zapewniono podróżnym odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego. Nie było tam toalet, miejsc postojowych, kontenerów na śmieci. Podkreślić należy, że obecnie obowiązujące przepisy prawa nie regulują, na kim ciąży obowiązek dbania o warunki higieniczno-sanitarne dla osób oczekujących na odprawę przed terenem drogowego przejścia granicznego.

Zmieniająca się od co najmniej czterech lat sytuacja międzynarodowa i zwiększone zainteresowanie cudzoziemców legalizacją pobytu i pracy w Polsce, powodują istotne wyzwania i problemy urzędów zaangażowanych w ich obsługę. Kontrola **przygotowania administracji publicznej do obsługi cudzoziemców** wykazała, że administracja publiczna nie była, w ocenie NIK, w latach 2014–2018 należycie przygotowana pod względem proceduralnym i technicznym do sprawnej obsługi cudzoziemców w warunkach zwiększającego się ich napływu do Polski.

Brakowało dokumentów o strategicznym charakterze, kompleksowo określających politykę państwa w zakresie kształtowania migracji i koordynacji działań instytucji w tym zakresie, pomimo że Rada Ministrów wskazała na niezbędność ich opracowania w lutym 2017 r.

Niewystarczający był nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wojewodami, legalizującymi pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w RP. Podejmowane działania ukierunkowane na usprawnienie obsługi cudzoziemców, czyli głównie zwiększenie zatrudnienia w urzędach wojewódzkich procedujących ich sprawy, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Nadal bowiem wydłużał się średni czas trwania prowadzonych postępowań. Legalizacja pobytu czasowego cudzoziemców na terytorium RP w 2014 r. trwała średnio 64 dni, a w 2018 r. już 206 dni, przy czym ujawniono także przypadki, że decyzje były wydawane nawet po ponad trzech latach od dnia złożenia wniosku.

Z kolei nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców sprawowany był w dużej mierze w sposób doraźny. Opierał się zasadniczo na przyjmowaniu sprawozdawczości tego organu, nie eliminując tym samym niewydolności jego funkcjonowania, związanej głównie z przewlekłością prowadzonych postępowań.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie opracowało dokumentu o charakterze długoterminowym, dotyczącego dostępu cudzoziemców do rynku pracy z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki i ochrony tego rynku. Wprowadzone dotychczas ułatwienia w tym obszarze nie stanowią gwarancji zatrzymania w przyszłości prognozowanego odpływu wykwalifikowanych cudzoziemców w wyniku otwarcia kolejnych europejskich rynków pracy dla pracowników spoza UE.

W latach 2014–2018 do urzędów wojewódzkich w całej Polsce wpłynęło łącznie 910,5 tys. wniosków o zezwolenie na pracę, z czego w 2014 r. było ich 46,9 tys., a w 2018 r. już 366,9 tys. W urzędach pracy zarejestrowano łącznie 5890,4 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, przy czym ich liczba w skali roku wzrosła z 387,4 tys. w 2014 r. do 1582,2 tys. w 2018 r., tj. o 308%.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Realizacja zadań z zakresu obsługi cudzoziemców w urzędach wojewódzkich i w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców przebiegała w sposób, który nie gwarantował poszanowania ich praw wynikających w szczególności z przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Z naruszeniem obowiązujących przepisów proceduralnych było aż 70% spraw skontrolowanych w urzędach wojewódzkich i ponad 30% spraw w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców. Wskazać przy tym należy, że z trudnościami w dostępie do legalizacji pobytu cudzoziemcy mierzyli się jeszcze przed wszczęciem procedury administracyjnej, co wynikało w głównej mierze z ograniczeń organizacyjnych w urzędach wojewódzkich, związanych z możliwościami przyjmowania wniosków składanych osobiście przez cudzoziemców. Powodowało to szereg konsekwencji, w skrajnych przypadkach nawet nielegalny pobyt cudzoziemców na terytorium RP i przejście do tzw. szarej strefy.

NIK wskazywała na potrzebę sfinalizowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prac nad dokumentem o charakterze strategicznym, określającym zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną, wskazującym kierunki kształtowania tej polityki. Dokument taki powinien być przedłożony Radzie Ministrów do akceptacji, określenia i wdrożenia rozwiązań, w tym prawnych i nadzorczych, mających na celu usprawnienie prowadzenia postępowań legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców na terytorium RP.

Rosnąca liczba wniosków składanych przez cudzoziemców w sytuacji ograniczonych możliwości organizacyjno-kadrowych urzędów wojewódzkich i Urzędu do Spraw Cudzoziemców niesie ponadto ryzyko nierzetelnej weryfikacji przesłanek uprawniających cudzoziemców do legalnego pobytu i pracy na terytorium RP, co jest bardzo istotne ze względów bezpieczeństwa państwa.

NIK skontrolowała też **bezpieczeństwo wyrobów ze znakiem CE**. Symbol składający się z liter „C” i „E” (*Conformité Européenne* – zgodność europejska) stosowany jest wyłącznie na wyrobach niezwywnościowych, dla których jest to przewidziane w prawie wspólnotowym.

Kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa produktów oferowanych na jednolitym unijnym rynku odgrywają producenci. Są oni odpowiedzialni za sprawdzenie, czy ich produkty spełniają unijne wymogi bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska. Na wielu produktach oferowanych na rynku widnieją znaki i piktogramy łudząco podobne do znaku CE, które jednak nie stanowią potwierdzenia spełnienia odpowiednich dla niego wymagań.

System znakowania CE zapewnia konsumentom skuteczną ochronę przed wprowadzaniem na rynek wyrobów niespełniających określonych wymagań. Podmioty tworzące system nadzoru rynku, działając w obszarze wyrobów oznakowanych CE, są skuteczne i zapewniają konsumentom dostęp do wyrobów zgodnych z właściwymi regulacjami. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na wzrastające zagrożenia, które w niedalekiej przyszłości mogą obniżyć skuteczność działania systemu. Pomimo prawidłowego funkcjonowania organów nadzoru rynku, system oznakowania CE nie spełnia oczekiwanej roli, ponieważ konsumenci nie znają znaku CE ani nie wiedzą, jaka treść się za nim kryje.

Kontrola wykazała, że dane o wyrobach stwarzających poważne zagrożenia bezpieczeństwa były wprowadzane do systemu RAPEX (*Rapid Alert System for non-food consumer products*) służącego do szybkiej wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Komisją Europejską. Skontrolowane organy nadzoru rynku, poza Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska, prowadziły działania w zakresie informowania i poszerzania wiedzy wszystkich uczestników rynku o systemie nadzoru rynku, w tym o oznakowaniu CE, głównie za pośrednictwem narzędzi internetowych, jednak działania te nie były wystarczające. Jak wynika z przeprowadzonego na zlecenie NIK badania opinii publicznej, znaczna część dorosłych Polaków posiada znikomą lub mylną wiedzę o wyglądzie i znaczeniu oznakowania CE.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż dostosowania do zmieniającego się otoczenia prawnego wymaga system nadzoru rynku wyrobów niezwywnościowych w Polsce, stworzony i działający w niezmiennym kształcie od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Mając na uwadze, że Komisja Europejska finalizuje

prace nad przyjęciem tzw. nowego pakietu towarowego: *Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku*, aktualnie jest właściwy moment na dokonanie analizy dotychczasowej koncepcji organizacji nadzoru rynku w Polsce, w tym zakresu kompetencji poszczególnych organów wykonujących zadania w dziedzinie nadzoru rynku, oraz na opracowanie koncepcji nowego modelu nadzoru rynku w Polsce. Argumentem przemawiającym za koniecznością zreformowania systemu nadzoru rynku w Polsce są występujące od lat niedofinansowanie i niedobory kadrowe w organach nadzoru rynku, co przekłada się na zagrożenie wydajności i skuteczności działania systemu nadzoru rynku. Problem ten, zasygnalizowany przez NIK w odniesieniu do jednostek Inspekcji Handlowej, w wyniku kontroli P/17/019 pt. *Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową*, tworzącej istotną część systemu nadzoru rynku, występuje także w pozostałych organach nadzoru rynku. W świetle ustaleń kontroli NIK sformułowała wniosek systemowy, w którym wyraża stanowisko, iż wskazane jest prowadzenie przez wszystkie organy nadzoru rynku skutecznych działań informacyjno-edukacyjnych, przybliżających konsumentom wagę i znaczenie oznakowania CE oraz dostosowanie środków w budżetach organów nadzoru rynku do wysokości zapewniającej skuteczną realizację ich zadań.

Dużym problemem społecznym i obciążeniem dla budżetu państwa jest problem **ściągalności należności od dłużników alimentacyjnych**. NIK oceniła, że działania podejmowane w latach 2015–2017 przez organy administracji publicznej nie przyczyniły się do istotnej poprawy skuteczności dochodzenia należności od dłużników alimentacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli podjęła decyzję o skontrolowaniu tego zagadnienia, biorąc pod uwagę m.in. istotne dla finansów Państwa skutki ewentualnych niedomagań systemu egzekucji należności od dłużników alimentacyjnych, jak również wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie.

W latach poprzedzających okres objęty kontrolą NIK stan zadłużenia dłużników alimentacyjnych wobec Funduszu Alimentacyjnego rósł o ponad miliard złotych rocznie i tylko z tytułu świadczeń wypłaconych od dnia 1 października 2008 r. (tj. pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) wynosił na koniec 2014 r. niemal 7 miliardów złotych.

Niewielka skuteczność funkcjonujących rozwiązań prawnych (w tym modyfikacji wprowadzonych w okresie objętym kontrolą) wynikała nie tylko z samej treści przepisów, lecz także z nieprawidłowości w działaniach ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy, polegających głównie na niepodejmowaniu wszystkich działań, do których były one zobowiązane, bądź podejmowaniu takich działań z opóźnieniem. W latach 2016–2017 odnotowano jedynie niewielki wzrost skuteczności egzekwowania należności Funduszu Alimentacyjnego. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą systematycznie zwiększała się kwota nieodzyskanych od dłużników należności z tytułu świadczeń wypłaconych z Funduszu Alimentacyjnego. Stan należności z tego tytułu corocznie rósł o setki milionów złotych, wynosząc na koniec 2017 r. już około 10,4 miliarda zł. Na koniec 2018 r. stan ww. należności wzrósł do około 11,5 miliarda zł.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze wyniki kontroli oraz analizę stanu, rekomendowała Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęcie działań celem wprowadzenia w uregulowaniach prawnych zmian eliminujących wskazane w niniejszej Informacji NIK słabości systemu wsparcia egzekucji należności od dłużników alimentacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli badała **realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej**. W ocenie NIK inicjatywa lokalna, pomimo upływu wielu lat od jej wprowadzenia, wciąż nie jest powszechnie znanym i stosowanym w gminach narzędziem pobudzania aktywności mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Dlatego zdaniem NIK jednym z najważniejszych elementów, który może przyczynić się do sukcesu inicjatywy lokalnej w gminach, jest wszechstronne wypromowanie nie tylko jej efektów, ale przede wszystkim skuteczne dotarcie do szerokiego grona

mieszkańców z informacją o możliwościach jej realizacji. Nie wszędzie określono w formie uchwały rady gminy, tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uniemożliwiało to mieszkańcom tych gmin poznanie zasad oceny składanych przez nich wniosków o wspólną z gminą realizację zadań i nie gwarantowało rzetelnej ich oceny.

Ponadto, ze względu na nieprecyzyjność oraz rozproszenie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej, większość skontrolowanych gmin nie uniknęła błędów w podjętych uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej. Również część zarządzeń wójtów dotyczących inicjatywy lokalnej zawierała regulacje niezgodne z przepisami lub wykraczające poza zakres kompetencji organu wykonawczego gminy. Stwierdzono też przypadki zaliczania do inicjatywy lokalnej innych form aktywności obywatelskiej, takich jak fundusz sołecki czy budżet obywatelski.

Tymczasem istotą inicjatywy lokalnej jest to, że w jej ramach mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie, ale również deklarują i biorą udział w jego realizacji oraz odpowiadają za przyjęte zobowiązania. Inicjatywa lokalna może zatem stanowić szansę na zwiększenie aktywności obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych i przynieść korzyści zarówno społeczne (większa odpowiedzialność za swoje otoczenie), jak i finansowe, bowiem część kosztów związanych z realizacją zadań publicznych ponoszą sami mieszkańcy. Inicjatywa lokalna może być dla samorządów także narzędziem efektywnego kierowania wsparcia finansowego w miejsca, gdzie jest ono najbardziej potrzebne, a w dłuższej perspektywie może stać się sposobem na generowanie oszczędności w samorządzie.

Pomimo że społeczność lokalna i jej mieszkańcy mają możliwość rozwiązywania problemów swojego otoczenia z wykorzystaniem inicjatywy lokalnej, z dostępnych danych wynika, że tylko niewielka część gmin podjęła się realizacji zadań wspólnie z mieszkańcami.

NIK przeprowadziła również kontrolę **funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)**. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych dobrze służy współpracy mieszkańców z jednostkami samorządu terytorialnego w realizacji zgłaszanych projektów, pomimo że niejednokrotnie ich realizacja nie przebiegała prawidłowo.

W wyniku badania 313 projektów obywatelskich (z 1440 wybranych przez mieszkańców miast objętych kontrolą) stwierdzono, że 266 z nich realizowano prawidłowo i zgodnie z założeniami. Ustalone w tym zakresie nieprawidłowości wystąpiły w siedmiu podmiotach i dotyczyły 47 projektów. Finansowe oraz sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły ogółem 4612,7 tys. zł. Polegały one głównie na udzieleniu zamówień publicznych z naruszeniem przepisów Prawa zamówień publicznych, bądź wewnętrznych przepisów, dokonaniu zapłaty za niewykonane roboty czy ewidencjonowaniu wydatków niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją. W wyniku zakończenia realizacji projektów obywatelskich zaspokojono potrzeby mieszkańców dotyczące głównie infrastruktury drogowej, rekreacyjnej i sportowej.

Funkcjonowanie budżetów obywatelskich pozwoliło na bezpośredni udział mieszkańców miast w procesie decyzyjnym dotyczącym dysponowania częścią środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki takiej partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy przez organy gminy wzmacnia się społeczeństwo obywatelskie i zaufanie mieszkańców gminy do samorządu.

W związku z tym NIK przeprowadziła kontrolę **konsultacji społecznych przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych**, a jej zasadniczym celem było zbadanie rzetelności stosowania konsultacji społecznych w praktyce podejmowania decyzji w gminie, czyli odpowiedź na pytanie, czy wójt wiedział, jakie opinie o danej inwestycji mają mieszkańcy gminy, a jeżeli wiedział, to w jaki sposób je wykorzystał w całym procesie inwestycyjnym?

W wyniku poczynionych w trakcie kontroli ustaleń, NIK oceniła, że przeprowadzone w latach 2015–2018 (I półrocze) w skontrolowanych gminach konsultacje społeczne przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych pozwoliły organom wykonawczym tych gmin poznać opinie obywateli dotyczące planowanych inwestycji. Tym samym ich wójtowie realizowali obowiązek podawania do publicznej wiadomości podstawowych informacji o planowanych przedsięwzięciach. Uzyskana w wyniku tych działań opinia mieszkańców nie była jednak w pełni wykorzystywana przy wydawaniu decyzji. Postępowania z udziałem społeczeństwa ograniczały się, zdaniem NIK, do prawidłowego wywieszania ogłoszeń i obwieszczeń związanych z poszczególnymi etapami postępowania o wydanie decyzji środowiskowej i miały charakter formalny. Jednocześnie w niektórych uzasadnieniach decyzji odnoszono się tylko do części zgłoszonych przez mieszkańców wniosków i uwag.

W wyniku powyższych ustaleń NIK rekomendowała jako dobrą praktykę stosowanie wszystkich zasad Kodeksu Konsultacji opracowanego w Ministerstwie Cyfryzacji przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji, tj.: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowania interesu ogólnego.

Jak bowiem wykazała kontrola, spośród wyżej wymienionych zasad, we wszystkich badanych gminach w praktyce zrealizowana została jedynie zasada powszechności. Pozostałe kryteria, w większości przypadków, nie były natomiast brane pod uwagę w procedurze konsultacji społecznych przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych.

NIK w 2019 r. zakończyła kontrolę **wykorzystania nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu**. W kwestii pasa technicznego na terenach nadmorskich NIK ustaliła, że inwestycje powstawały tuż przy plażach, na krawędziach klifów i na wałach wydmy, zdarzało się nawet, że bez badań geotechnicznych. Dyrektorzy urzędów morskich w Gdyni i w Słupsku pozytywnie opiniowali zgody na budowę w takich wypadkach, nie troszcząc się o ochronę wybrzeża. W przypadku Urzędu Morskiego w Słupsku była to także konsekwencja nieprawidłowego wyznaczenia przez ten urząd granic pasa technicznego. Kontrolerzy wskazali też na przypadki łamania przepisów przy wydawaniu zezwoleń na palenie ognisk na brzegu morza oraz wręczanie pouczeń zamiast mandatów turystom dewastującym wydmy. W ocenie NIK taki stan rzeczy pośrednio wynikał z nieskutecznego nadzoru nad urzędami morskimi. Dlatego NIK wskazała na konieczność doprecyzowania zasad współpracy administracji morskiej z organami samorządu, a także ujednoczenia i egzekwowania przepisów porządkowych na polskim wybrzeżu.

Sformułowano także wniosek *de lege ferenda* do Prezesa Rady Ministrów o znowelizowanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczenia ich granic, poprzez określenie sposobu przejścia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego oraz okresu trwania stanu przejściowego.

1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Na mocy tego aktu prawnego Prokuratura otrzymała nowe kompetencje, a zakres jej zadań został poszerzony. Nowe uprawnienia otrzymał również Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tymi zmianami NIK przeprowadziła kontrolę **realizacji zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej** i pozytywnie oceniła zorganizowanie w latach 2017–2019 (do dnia 30 czerwca) przez Prezesa PG RP systemu obsługi prawnej osób prawnych, adekwatnego do posiadanych możliwości kadrowych i czasowych, oraz wykonywanie przez tę jednostkę ustawowych zadań. Jednocześnie zidentyfikowane w trakcie kontroli bariery w dostępie do usług PG RP ograniczały efektywność systemu. Pełne wykorzystanie potencjału Prokuraturii przez osoby prawne uprawnione do korzystania z zastępstwa utrudniały czynniki obiektywne, m.in. wysokie koszty usług prawnych świadczonych przez PG RP, co ograniczało możliwości korzystania ze wsparcia prawnego PG RP i miało wpływ na osiągnięcie celów wprowadzonych zmian.

Nowe przepisy miały zapewnić m.in. państwowym osobom prawnym dostęp do tańszej profesjonalnej ochrony prawnej. Prokuratoria zaczęła pełnić rolę zaplecza prawnego dla Prezesa Rady Ministrów. Uprawnienia PRM do zlecania PG RP opracowania m.in. raportów i analiz były wykorzystywane w ograniczonym stopniu. Nadzór w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nad PG RP był rozproszony. Nie został wprowadzony jednolity udokumentowany system zarządzania ryzykiem zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, w tym dotyczący komórek organizacyjnych KPRM wykonujących zadania nadzorcze nad PG RP. Nie przeprowadzono też całościowej ewaluacji wpływu wprowadzonych rozwiązań na koszty obsługi prawnej osób zastępowanych, co utrudniało identyfikację potrzeb i projektowanie ewentualnych zmian dotyczących zasad obsługi prawnej prowadzonej przez Prokuratorię, chociaż jako termin jej przeprowadzenia wskazano okres bezpośrednio po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych.

W konsekwencji zdaniem NIK, w pierwszej kolejności należy dokonać oceny skutków wejścia w życie nowych przepisów. Ponadto warto też rozważyć zmiany w prawie, tak by – w związku z poszerzeniem kompetencji Prokuraturii – zwiększyć limit wydatków na wykonywanie przez nią zadań.

Wniosek *de lege ferenda* do Prezesa Rady Ministrów dotyczył właśnie rozważenia podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zmianę treści art. 133 ust. 1 ustawy o PG RP, poprzez zwiększenie maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych w następnych latach na wykonywanie zadań Prokuraturii Generalnej i Prezesa Prokuraturii Generalnej, ze względu na zakres realizowanych zadań.

Problemem występującym w przestrzeni miejskiej jest brak miejsc do parkowania. Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku systematycznie wzrasta liczba zarejestrowanych pojazdów. Według danych Polskiego Związku Motorowego w 1990 r. w Polsce było zarejestrowanych ponad 9 mln pojazdów, z czego samochody osobowe stanowiły 58,2%. W połowie 2017 r. po polskich drogach jeździło już ponad 28 mln pojazdów, spośród których 22 mln to samochody osobowe (78,6%). Oznacza to, że w okresie ostatnich 25 lat liczba samochodów osobowych w Polsce wzrosła czterokrotnie, co spowodowało problemy komunikacyjne w miastach, zwłaszcza rosnące zapotrzebowanie na miejsca parkingowe. Z tego powodu zaczęto wprowadzać strefy płatnego parkowania, czyli narzędzie do zarządzania dostępnością oraz liczebnością miejsc postojowych, przy ograniczonej przestrzeni parkingowej w miastach. NIK przyjrzała się **funkcjonowaniu stref płatnego parkowania**.

NIK ustaliła, że wszystkie strefy płatnego parkowania (spośród kontrolowanych) zostały ustalone na obszarach charakteryzujących się deficytem miejsc postojowych. W trzech przypadkach (na 17 zbadanych) w ramach strefy utworzone zostały płatne miejsca postojowe również poza drogami publicznymi, co podważało legalność uzyskania opłat z tytułu postoju pojazdów na tym terenie. Miejsca parkingowe tworzone były również na terenach gminnych udostępnianych w tym celu podmiotom trzecim. Działania te zapewniały racjonalne wykorzystanie tych nieruchomości i uzyskiwanie dodatkowych dochodów z tego tytułu. Jednak w przypadku trzech miast udostępniono również grunty objęte pasem drogowym, co naruszało obowiązujące przepisy.

W większości przypadków strefy nie były zarządzane w sposób zapewniający poszanowanie obowiązujących przepisów. Oznakowanie 13 stref nie było w pełni zgodne z przepisami o ruchu drogowym, zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu lub zasadami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie znaków.

We wszystkich miastach dochody związane z funkcjonowaniem strefy przewyższały wydatki ponoszone na ten cel. W 12 z nich systematycznie wzrastała jednak kwota zaległości z tytułu opłat dodatkowych za brak uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie, która w przypadku jednego z miast wyniosła 369 tys. zł. Zdaniem NIK opieszałość lub zaniechanie dochodzenia takich należności stanowi przejaw niegospodarności.

Mając na uwadze istotną skalę przypadków wystawiania wezwań do zapłaty zaległych opłat osobom, które w rzeczywistości uiściły opłatę za parkowanie pojazdów w strefie, NIK wniosła do Ministra Infrastruktury o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia do ustawy o drogach publicznych upoważnienia organów stanowiących gmin do określenia sposobu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty za postój pojazdów w strefie (np. również w ramach tzw. postępowania reklamacyjnego), a ponadto o podjęcie działań legislacyjnych w celu jednoznacznego wskazania w ustawie o drogach publicznych, czy opłaty za parkowanie stanowią wyłącznie dochód gminy, czy też dochód innych jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od tego, jakiego rodzaju drogi obejmuje strefa płatnego parkowania.

Do końca 2015 r. do poboru należności z tytułu mandatów karnych byli uprawnieni wojewodowie. Od 2016 r. windykację powierzono Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a wpłaty z tytułu mandatów nie trafiają już na konta poszczególnych urzędów wojewódzkich, lecz na rachunek bankowy wskazany przez ministra właściwego ds. finansów publicznych. NIK po kontroli **dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych** negatywnie oceniła dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych w latach 2016–2018. Zdaniem NIK zmiana systemu poboru tych należności nie spowodowała poprawy skuteczności windykacji oraz nie zapewniała rzetelności danych o stanie należności i zaległości z tego tytułu.

Minister Finansów nie zapewnił bowiem pełnej funkcjonalności Scentralizowanego Systemu Podatkowego, tj. systemu informatycznego wspierającego pobór takich należności, co uniemożliwiło organowi wyznaczonemu do ich poboru (Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu) sprawną i skuteczną realizację zadań. W konsekwencji wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu windykacji, skutkujące narastaniem zaległości.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również przyjętej przez Ministra Finansów organizacji systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Nie sprzyjała ona zapewnieniu rzetelności danych o stanie należności/ zaległości oraz wiarygodności sprawozdań budżetowych. System ten w ograniczonym zakresie pełnił więc funkcję informacyjną i kontrolną, nie zapewniając wierzycielowi wymaganego wsparcia w dochodzeniu takich należności. W tych okolicznościach Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu nierzetelnie realizował zadanie poboru należności z tytułu mandatów.

Negatywnie oceniono również działania wszystkich skontrolowanych jednostek Policji w zakresie realizacji zadania obsługi mandatów karnych. W odniesieniu do większości wystawionych przez nie mandatów (od 61% do 90% przypadków) nie przestrzegano obowiązku ich terminowego rozliczania i wprowadzania wymaganych informacji do systemu PUE Mandaty. W niektórych jednostkach były to opóźnienia wielomiesięczne, a nawet wieloletnie.

Jednocześnie organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych jedynie w połowie objętych kontrolą urzędów skarbowych sprzyjała skutecznemu dochodzeniu należności z tytułu grzywien.

W tych okolicznościach skuteczność dochodzenia przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu należności z tytułu mandatów w całym badanym okresie (lata 2016–2018) wyniosła mniej niż 63,7% (z zaewidencjonowanych w latach 2016–2018 mandatów na kwotę blisko 2,1 mld zł do budżetu państwa wpłynęło nieco ponad 1,3 mld zł) i była niższa niż w poprzedniej kontroli NIK, gdzie poziom realizacji tego zadania w latach 2011–2012 umożliwił uzyskanie przez Skarb Państwa dochodów stanowiących ok. 70% zaewidencjonowanych należności.

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

- *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej (P/18/005/KAP)*

NIK przeprowadziła w 2019 r. kontrolę dotyczącą **wykonywania przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej**. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności jest zadaniem gmin, jednym z wielu istotnych zadań, z jakimi samorządy gminne muszą się zmierzyć, aby zaspokoić potrzeby i oczekiwania swoich mieszkańców.

Skontrolowane gminy w większości przypadków nie w pełni prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie realizowały zadania w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Brak możliwości zaspokojenia na bieżąco wszystkich potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych wynikał z niewystarczającego i często nieadekwatnego do potrzeb zasobu mieszkaniowego tych gmin. Zabezpieczenie odpowiedniej liczby lokali, eksploatacja i utrzymanie prawidłowego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego są związane z możliwościami finansowymi, na co w dużej mierze wpływ mają czynniki niezależne od gmin. Najistotniejszym z nich jest obowiązek zapewnienia lokali socjalnych dla osób z wyrokami sądowymi o eksmisji.

NIK ostrzegała także i w innych kontrolach z tego zakresu w ubiegłych latach o możliwych negatywnych konsekwencjach dla budżetów gmin w przypadku niezapewnienia lokali dla osób mających wyroki eksmisyjne. Biorąc pod uwagę dużą skalę tego zjawiska, szczególnie w większych miastach, brak lokali socjalnych dla eksmitowanych powoduje wypłatę wysokich odszkodowań przez gminy właścicielom mieszkań, z których orzeczono eksmisję.

NIK stwierdziła także, że we wszystkich kontrolowanych gminach były podejmowane działania windykacyjne dotyczące niepłaconych czynszów, niemniej jednak stwierdzono wzrost zaległości z tego tytułu oraz przypadki opóźnień w podejmowanych działaniach windykacyjnych.

W kwestii stanu technicznego posiadanego zasobu w znacznej części gmin kontrola NIK stwierdziła niepełną realizację zaleceń sformułowanych w wyniku przeglądów technicznych budynków dotyczących wykonania remontów i napraw w tych budynkach oraz przypadki zaniechania przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków przez jednostki odpowiedzialne za gospodarkę zasobem mieszkaniowym. Na skutek nierzetelnego wykonywania zadań związanych z utrzymaniem posiadanego zasobu mieszkaniowego, stan techniczny kilku kontrolowanych budynków stwarzał bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego.

Zalecenia NIK po tej kontroli ogniskują się wokół podejmowania przez prezydentów, burmistrzów i wójtów, w zależności od potrzeb, dalszych intensywnych działań w celu powiększenia zasobu mieszkaniowego, szczególnie o mieszkania socjalne, na które, jak wynika z ustaleń kontroli, jest największe zapotrzebowanie. Konieczne jest także rzetelne wykonywanie zadań w zakresie utrzymywania istniejącego zasobu mieszkaniowego we właściwym stanie estetycznym i technicznym. Możliwość dofinansowania mieszkaniowych inwestycji gminnych ze środków pochodzących z budżetu państwa w ramach Funduszu Dopłat, jak wynika z ustaleń kontroli, nie rozwiązuje wszystkich finansowych problemów gmin związanych pozyskiwaniem nowej substancji mieszkaniowej oraz bezpiecznym eksploataowaniem istniejących zasobów.

Biorąc pod uwagę społeczne znaczenie tego problemu oraz stwierdzone trudności gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, wynikające z braku środków finansowych, NIK wniosowała do organów administracji rządowej o podejmowanie dalszych systemowych działań wspomagających gminy w rozwiązywaniu problemów związanych z wykonywaniem przez nie zadania zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, w tym dotyczących: obowiązku zapewnienia lokali

socjalnych osobom eksmitowanym, którym na mocy wyroku sądu lokal taki został przyznany, oraz utrzymywania w odpowiednim stanie technicznym i racjonalnego zagospodarowania substancji mieszkaniowej stanowiącej budowlę zabytkowe.

### 3.5. Informatyzacja. Łączność

- *Informatyzacja procesu zamówień publicznych (P/19/003/ KAP)*
- *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego (P/18/006/KAP)*
- *Realizacja Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE) (P/19/004/KAP)*

W 2019 r. NIK poddała kontroli **informatyzację procesu zamówień publicznych** i oceniła wdrożenie rozwiązań organizacyjnych i informatycznych zapewniających elektroniczną komunikację w procesie udzielania zamówień publicznych. NIK podjęła ten temat ze świadomością, iż Dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE zobowiązały państwa członkowskie do stosowania w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych środków komunikacji elektronicznej. Wymóg ten został zaimplementowany do ustawy Prawo zamówień publicznych i zamawiający zostali zobowiązani do stosowania środków elektronicznych w komunikacji z wykonawcami w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Niestety, prezentowane w mediach informacje wskazywały na duże ryzyko nieprzygotowania zamawiających do realizacji powyższego wymogu.

NIK ustaliła, że wszystkie jednostki objęte kontrolą terminowo wdrożyły narzędzia informatyczne wspierające komunikację elektroniczną w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. Korzystano zarówno z narzędzi komercyjnych, jak i z darmowego miniPortalu. Najwyższa Izba Kontroli oceniła wdrożenie miniPortalu jako celowe i w dużej części wychodzące naprzeciw potrzebom zgłaszanym przez uczestników rynku zamówień publicznych. Jednak miniPortal nie zapewnia zachowania zasady neutralności technologicznej, gdyż zastosowana w nim aplikacja, służąca do szyfrowania ofert, pracuje tylko w środowisku Microsoft Windows, co może ograniczać dostęp do postępowań podmiotom użytkującym inne systemy operacyjne.

W zdecydowanej większości skontrolowanych jednostek użytkujących miniPortal (dziewięciu z 13) nie zapewniono należytego i zgodnego z przepisami przechowywania i zabezpieczenia dokumentacji elektronicznej postępowań, co zwiększa ryzyko jej utraty lub naruszenia integralności oraz może powodować ograniczenie możliwości odtworzenia przebiegu postępowań. Problem taki nie wystąpił w jednostkach wykorzystujących narzędzia komercyjne. Główne problemy związane z użytkowaniem miniPortalu koncentrowały się na zagadnieniach szyfrowania i odszyfrowywania ofert oraz dostępności platformy ePUAP zintegrowanej z miniPortalem. Problemy takie mogą negatywnie wpływać na przebieg i wynik postępowań o zamówienie publiczne. Przygotowane przez Urząd Zamówień Publicznych propozycje usprawnień w zakresie miniPortalu nie zostały jednak wprowadzone (do zakończenia czynności kontrolnych), co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli mogło wynikać z niewystarczającej współpracy podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie tego narzędzia. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła też, że ze względu na fakt, iż architektura platformy ePUAP nie była projektowana pod kątem specyfiki zamówień publicznych, pomimo działań zwiększających dostępność platformy, może ona także w przyszłości nie zapewniać właściwej komunikacji z wykorzystaniem miniPortalu.

Wśród sformułowanych w wyniku kontroli wniosków znalazł się m.in. wniosek do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o podjęcie działań w celu zapewnienia w systemie miniPortal dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom użytkującym inne niż Microsoft Windows, powszechnie dostępne systemy operacyjne. Ponadto NIK zwróciła się do szefów jednostek kontrolowanych, tj. burmistrzów i prezydentów miast, rektorów uczelni, dyrektorów szpitali

m.in. o przechowywanie dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych, objętych obowiązkiem komunikacji elektronicznej, w systemie teleinformatycznym, spełniającym wymogi rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz odrzucanie ofert podmiotów ubiegających się o realizację zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne nieopatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania państwa elementem są systemy informatyczne. Kontrole NIK już w 2014 r. i 2016 r. ujawniły istotne nieprawidłowości w zapewnieniu bezpieczeństwa systemów informatycznych i zgromadzonych w nich danych o obywatelach. Brak było systemowego podejścia kierowników urzędów do zarządzania bezpieczeństwem informacji oraz właściwego zabezpieczenia danych będących w posiadaniu urzędów. Pomimo upływu kilku lat nadal nie nastąpiła poprawa w tym zakresie, co rodzi obawy o bezpieczeństwo danych, zwłaszcza że coraz więcej spraw obywateli załatwianych jest drogą elektroniczną, a administracja publiczna gromadzi i przetwarza coraz więcej danych w postaci elektronicznej. NIK przyjrzała się **zarządzaniu bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego**. W kontroli ustalono, że dane gromadzone i przetwarzane w bazach i systemach komputerowych urzędów gmin i miast, a także w starostwach są słabo chronione.

W 61% skontrolowanych urzędów brak było systemowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa informacji. W 74% badanych urzędów brak było pełnej i aktualnej informacji o posiadanych zasobach informatycznych służących do przetwarzania danych, co w przypadku wystąpienia poważnej awarii lub innego zdarzenia losowego (zalenie, pożar, kradzież), może znacząco utrudnić szybkie odtworzenie infrastruktury i zapewnienie ciągłości świadczenia usług dla obywateli. W wielu skontrolowanych urzędach jednostek samorządu terytorialnego nie dostrzegano występujących zagrożeń. Prawie połowa jednostek nie dokonywała analiz ryzyka, a w 70% nie przeprowadzono obowiązkowego corocznego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Dlatego zapewnienie bezpieczeństwa przetwarzania informacji w urzędzie staje się jednym z najistotniejszych wyzwań stojących przed administracją publiczną. Niewłaściwe zarządzanie bezpieczeństwem informacji może doprowadzić do wycieku, utraty lub sfałszowania danych posiadanych przez urząd. Możliwy jest także całkowity paraliż pracy urzędu.

Zdaniem NIK istnieje potrzeba szerokiego promowania/informowania organów administracji o wymogach w zakresie bezpieczeństwa informacji i ich wpływie na zapewnienie ochrony danych osobowych. Konieczne jest także, aby wojewodowie objęli kontrolami większą liczbę urzędów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji dla systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych.

W 2019 r. NIK skontrolowała też **realizację Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej** (OSE). W czerwcu 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie realizacji Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej „100 Mega na 100-lecie”. W październiku 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o OSE. Celem programu jest zapewnienie szkołom dostępu do szybkiego Internetu do końca 2020 r. OSE umożliwiła podłączonym do niej szkołom dostęp do szerokopasmowego, bezpłatnego i bezpiecznego Internetu oraz stworzyła warunki do wspomagania procesu kształcenia w szkole, a także do podnoszenia kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli. Dzięki podłączeniu do szybkiego Internetu, szkoły biorące udział w OSE uzyskują możliwość korzystania z materiałów multimedialnych dostępnych on-line, takich jak m.in.: scenariusze zajęć, filmy animowane, prezentacje, gry edukacyjne, kursy e-learningowe, publikacje, broszury tematyczne.

Kontrola wykazała, że proces podłączania szkół przebiega jednak nie w pełni skutecznie, stwierdzono bowiem opóźnienia. Pomimo wdrożenia pod koniec 2018 r. planu naprawczego przez Operatora OSE, tj. państwowy instytut badawczy NASK, tempo przyłączania szkół do OSE w 2019 r. nie wzrosło wystarczająco, w stopniu eliminującym ryzyko niepodłączenia wszystkich szkół do OSE do końca 2020 r. Do dnia 31 sierpnia 2019 r. usługi sieci OSE zostały uruchomione w 2575 lokalizacjach (20,3%) z 12 700 zaplanowanych do 2019 r., czyli w 13,2% lokalizacji z 19 500 przewidzianych do podłączenia do końca 2020 r. Minister Cyfryzacji nie zapewnił niezależnej oceny prawidłowości przygotowanej przez NASK koncepcji wykonania tej sieci oraz weryfikacji kosztorysu prac. NASK nie zagwarantował w umowach szkołom należytego poziomu dostępności sieci OSE. Kontrola NIK wykazała ponadto, że NASK wdrożył wprawdzie rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa korzystania z sieci OSE, jednak nie została opracowana polityka bezpieczeństwa OSE. Problematyka OSE była uwzględniana w polityce informacyjnej Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Cyfryzacji oraz NASK, ale informowanie o OSE nie było w pełni wystarczające, gdyż w blisko 70% kontrolowanych szkół stwierdzono, że po ich podłączeniu do OSE nie kierowano do nich dalszych działań informacyjnych dotyczących OSE i zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych.

## 4. Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia

COFOG: Zdrowie. Ochrona socjalna

### 4.1. Zdrowie

- *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2018 r. (P/19/058/KZD)*
- *Dostępność refundowanych wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i bezpieczeństwo ich stosowania (P/18/056/KZD)*
- *Program bezpłatnych leków dla seniorów LEKI 75+ (P/18/094/LPO)*
- *Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (P/18/059/KZD)*
- *Dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży (P/19/059/KZD)*
- *Bezpieczeństwo pacjentów przy stosowaniu antybiotykoterapii w szpitalach (P/18/058/KZD)*
- *Finansowanie produkcji radiofarmaceutyków ze środków publicznych (P/17/068/LKA)*
- *Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej (P/18/063/LBY)*
- *Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków (P/19/094/LPO)*
- *Finansowanie jednostek inspekcji sanitarnej w województwie lubelskim (I/18/006/LLU)*
- *Bezpieczeństwo żywności (P/19/084/LLO)*
- *Wdrożenie przez podmioty lecznicze regulacji dotyczących ochrony danych osobowych (P/19/063/LBI)*

W 2019 r. NIK przeprowadziła szereg kontroli dotyczących istotnych aspektów funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Jednym z problemów szeroko badanych przez NIK w tym obszarze był dostęp obywateli do świadczeń medycznych.

Po kontroli **realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2018 r.** NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez Fundusz w celu poprawy dostępności świadczeń w 2018 r. Liczba osób oczekujących na udzielenie świadczeń na koniec 2018 r. zmniejszyła się o 50 962, tj. o blisko 1% w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. Nadal jednak występowały przypadki niezapewnienia dostępu do części świadczeń w poszczególnych województwach, na co miały wpływ również czynniki niezależne od Funduszu, w szczególności nierównomierne rozmieszczenie kadry medycznej i placówek medycznych na terenie kraju.

Kontrola **dostępności refundowanych wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i bezpieczeństwa ich stosowania** pozwoliła na ustalenie, że obowiązujące zasady refundacji wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie utrudniają pacjentom dostęp do tych wyrobów i nie zapewniają gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Nadzór nad rynkiem wyrobów medycznych jest niewystarczający, co stwarza ryzyko dla bezpieczeństwa ich stosowania.

Z powodu braku regulacji NFZ refundował koszty zakupu wyrobów medycznych tego samego producenta, o tych samych parametrach i właściwościach po bardzo zróżnicowanych cenach i marżach. Brakowało także mechanizmów zapewniających odpowiedni standard jakości wyrobów medycznych oraz przeciwdziałających nieuzasadnionemu wzrostowi kwot dopłat ponoszonych przez pacjentów przy ich zakupie.

Stwierdzona w trakcie kontroli długotrwałość weryfikacji zgłoszeń oraz powiadomień dotyczących wyrobów medycznych prowadzi do ryzyka występowania w obrocie i używania wyrobów niespełniających wymagań zasadniczych, to zaś stanowi potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia pacjentów.

Minister Zdrowia, mimo dysponowania analizami dotyczącymi rynku wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i informacjami o występujących w tym obszarze nieprawidłowościach, nie doprowadził do wdrożenia regulacji prawnych poprawiających dostęp pacjentów do tych wyrobów, bezpieczeństwo ich stosowania, a także zapewniających gospodarne wydatkowanie środków.

Zmiany demograficzne i wzrost odsetka osób starszych w społeczeństwie powodują konieczność zwiększonej aktywności państwa w tym obszarze. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szereg badań dotyczących szeroko rozumianej polityki senioralnej. NIK skontrolowała m.in. **program bezpłatnych leków dla seniorów Lek 75+**. Program ten, w ocenie NIK, poprawił dostęp seniorów do produktów leczniczych. Jednak pomimo korzyści, jakie przyniosło osobom w podeszłym wieku wprowadzenie programu Lek 75+, zdaniem NIK nie można jednoznacznie stwierdzić, czy potrzeby seniorów, poprzez odpowiedni dobór produktów na listę leków bezpłatnych, uwzględniono w sposób optymalny. Seniorzy mogą odbierać bezpłatne leki tylko na podstawie recept oznaczonych kodem „S”, do których wystawienia uprawnieni są przede wszystkim lekarze podstawowej opieki zdrowotnej. Wykluczenie z tego grona lekarzy specjalistów może powodować problemy seniorów z dostępem do darmowych produktów.

W Ministerstwie Zdrowia nie wypracowano systemowego podejścia gwarantującego jednolity i przejrzysty oraz zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami sposób doboru produktów przysługujących bezpłatnie seniorom. Na podstawie dokumentacji Ministerstwa nie można było ustalić, według jakich zasad tworzone wykazy leków darmowych dla osób powyżej 75 roku życia. Nie zapewniono także właściwej organizacji tworzenia listy leków oraz stosowania przy doborze bezpłatnych leków dla seniorów wszystkich kryteriów ustawowych. Typowaniem leków do ujęcia w wykazie produktów bezpłatnych dla seniorów zajmował się ograniczony krąg osób. Na skutek wielokrotnych zmian kadrowych w departamencie polityki lekowej i farmacji oraz braku przepływu informacji pomiędzy osobami realizującymi zadania związane z programem Lek 75+, pracownicy aktualnie odpowiedzialni za przygotowywanie wykazu bezpłatnych leków nie znali mechanizmu doboru tych produktów oraz metodyki tworzenia listy darmowych leków dla osób powyżej 75 roku życia. Takie działanie zagrażało sprawnej i efektywnej realizacji założeń programu. NIK wnioskuje do Ministra Zdrowia o wypracowanie trybu postępowania gwarantującego przejrzystość doboru leków przysługujących bezpłatnie seniorom oraz uwzględniającego stosowanie wszystkich ustawowych kryteriów doboru leków.

Natomiast wprowadzenie **systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej** nie poprawiło, w ocenie NIK, dostępu pacjentów do świadczeń zdrowotnych i nie polepszyło sytuacji finansowej większości kontrolowanych szpitali. Projektując i wprowadzając systemowe zmiany w finansowaniu szpitali, nie uwzględniono sytuacji demograficznej oraz epidemiologicznej na obszarze ich funkcjonowania. Ustalając kryteria tworzenia systemu, nie wzięto pod uwagę również znaczenia placówki w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego danej społeczności, stopnia dostosowania jej infrastruktury do obowiązujących przepisów czy jakości udzielanych świadczeń. Nie uwzględniono także potencjału szpitali, w tym ich możliwości diagnostycznych i terapeutycznych. Ponadto nie zapewniono wszystkim pacjentom kompleksowych świadczeń ambulatoryjnych, szpitalnych i rehabilitacyjnych, stosownie do ich potrzeb.

Szpitalnie nie wprowadziły istotnych zmian w organizacji wewnętrznej oraz w alokacji zasobów, co pozwoliłoby na uelastycznienie zarządzania i optymalizację struktury kosztów leczenia. Taki stan przekładał się na nieuzasadnione i nadmierne koszty dla podmiotów leczniczych, zaś w skali kraju generował większe koszty dla całego systemu ochrony zdrowia. Jednocześnie nie zagwarantowano odpowiedniego poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w szpitalach. W konsekwencji wartość zobowiązań w ramach systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej na koniec III kwartału 2018 r. wynosiła ogółem 12 685,6 mln zł i była najwyższa od 15 lat.

W Polsce narastają problemy dotyczące zdrowia psychicznego, zwłaszcza młodych ludzi. Są one wynikiem wielu czynników – globalizacji, warunków społeczno-ekonomicznych, trudności okresu dorastania, problemów życia rodzinnego (rozwód czy rozpad rodziny), a także relacji rodziców z dzieckiem, których ograniczenie może zwiększać poczucie osamotnienia i ryzyko wystąpienia zachowań autodestrukcyjnych. NIK skontrolowała **dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży**.

Liczba dzieci i młodzieży wykazujących zaburzenia psychiczne w stopniu wymagającym pomocy profesjonalnej sięga około 10% tej populacji, a odsetek ten jest zbliżony w wielu krajach. W Polsce wynosi on co najmniej 9%, co oznacza, że pomocy systemu leczenia psychiatrycznego i psychologicznego wymaga około 630 000 dzieci i młodzieży poniżej 18 roku życia.

Jak wynika z danych Komendy Głównej Policji, w grupie wiekowej nastolatków drugą co do częstości przyczyną zgonów są samobójstwa (Polska jest w czołówce Europy pod względem liczby samobójstw). W latach 2017–2019 (I półrocze) liczba zamachów samobójczych wśród małoletnich w wieku 7–18 lat wzrosła z 730 (w roku 2017) do 772 (w roku 2018), a w I półroczu 2019 r. wyniosła już 485; łącznie – w okresie objętym kontrolą – było 1987 zamachów samobójczych, w tym 250 zakończonych zgonem. W 585 przypadkach przyczyną zamachów samobójczych była choroba psychiczna (w tym 30 zakończyło się zgonem małoletniego), a w 374 przypadkach – były to zaburzenia psychiczne (w tym 25 zakończonych zgonem małoletniego).

NIK stwierdziła, że system leczenia psychiatrycznego dzieci i młodzieży nie zaspokaja w pełni potrzeb tej populacji pacjentów oraz nie zapewnia kompleksowej i powszechnie dostępnej psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Niewystarczająca jest też profilaktyka zaburzeń psychicznych.

W okresie objętym kontrolą w województwach lubuskim, opolskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim nie funkcjonował żaden oddział psychiatryczny dzienny, a w województwie podlaskim brakowało całonocnego, stacjonarnego oddziału dla dzieci i młodzieży. Zmniejszyła się również liczba świadczeniodawców udzielających ambulatoryjnych świadczeń psychiatrycznych. Jednocześnie dostępność do tej formy opieki dla dzieci i młodzieży była zależna od miejsca zamieszkania, utrudniona w małych miastach i na wsi.

W leczeniu stacjonarnym, w przypadkach gdy w oddziałach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży brakowało miejsc, małoletni pacjenci trafiali niekiedy na oddziały dla dorosłych. Kadra lekarska była nierównomiernie rozmieszczona pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. Nie opracowano metody określania zapotrzebowania na lekarzy specjalistów, by zapewnić ich odpowiednią liczbę. Minister Zdrowia nie wskazał minimalnej liczby psychiatrów dzieci i młodzieży, niezbędnej do pełnego zabezpieczenia leczenia psychiatrycznego dla tej grupy pacjentów.

Niekorzystna była również struktura wiekowa kadry lekarskiej, bowiem 32% specjalistów miało powyżej 55 lat. W najbliższych latach ten problem może się pogłębić, gdyż tylko niewielka część przyznanych przez Ministra Zdrowia miejsc szkoleniowych dla rezydentów została obsadzona. Minister wpisał wprawdzie psychiatrię dzieci i młodzieży na listę specjalności priorytetowych, ale nie spowodowało to istotnego wzrostu zainteresowania lekarzy wyborem specjalizacji w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski systemowe m.in. o podjęcie przez Ministra Zdrowia działań zmierzających do wprowadzenia rozwiązań organizacyjno-kadrowych, które ograniczą zróżnicowanie terytorialne w dostępie do świadczeń opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży, opracowanie modelu prognozowania zapotrzebowania na lekarzy specjalistów z uwzględnieniem zmian demograficznych, by zapewnić niezbędną liczbę lekarzy, w tym lekarzy psychiatrów dzieci

i młodzieży, spowodowanie równomiernego rozmieszczenia ośrodków i miejsc szkoleniowych w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży oraz określenie wskaźników minimalnej liczby lekarzy psychiatrów dzieci i młodzieży, pozwalających zaspokoić potrzeby w leczeniu stacjonarnym i ambulatoryjnym.

Jednym z największych zagrożeń zdrowia publicznego jest pojawienie się i rozprzestrzenianie opornych na antybiotyki szczepów bakterii chorobotwórczych, co skutkuje brakiem możliwości skutecznej terapii zakażeń. NIK skontrolowała **bezpieczeństwo pacjentów przy stosowaniu antybiotykoterapii w szpitalach**. Kontrola wykazała wzrost zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów z powodu zakażeń bakteriami lekoopornymi. Coraz więcej zakażeń w szpitalu powodują drobnoustroje, wobec których nie ma skutecznych opcji terapeutycznych. Minister Zdrowia i kierownicy skontrolowanych podmiotów leczniczych nie stworzyli warunków zapewniających pacjentom bezpieczeństwo przy stosowaniu terapii antybiotykowej. Wskazuje to na potrzebę lepszej koordynacji stosowania antybiotyków w celu ograniczenia odsetka lekoopornych szczepów bakteryjnych powodujących najważniejsze zakażenia szpitalne i pozaszpitalne.

NIK wniosowała m.in. o utworzenie przez Ministra Zdrowia systemów monitorowania antybiotykooporności i zużycia leków przeciwbakteryjnych oraz wyznaczenie krajowego centrum kontroli zakażeń, lekooporności i konsumpcji antybiotyków, do czego Rząd RP zobowiązał się jeszcze w 2006 r. wobec UE, a także o wprowadzenie Szpitalnej Polityki Antybiotykowej jako obowiązującego standardu w placówkach ochrony zdrowia.

Nierozwiązanym w Polsce problemem pozostaje rynek radiofarmaceutyków. Ze środków wyasygnowanych z budżetu państwa oraz środków europejskich od lat budowany jest system zaopatrzenia jednostek sektora opieki zdrowotnej w radioznaczniki (radiofarmaceutyki) krajowej produkcji, spełniające normy obowiązujące w krajach UE. Zakupowane były urządzenia do produkcji tych znaczników i realizowane roboty budowlane. Ogółem na ten cel wydatkowano znaczne środki publiczne, nie dotrzymując założonych terminów i nie osiągając oczekiwanych parametrów jakościowych. W tym samym czasie rynek został zdominowany przez podmioty komercyjne, które uruchomiły własną produkcję szybciej niż jednostki państwowe. Zdarzały się przypadki, że nawet publiczne jednostki produkujące radiofarmaceutyki kupowały je, ze względu na koszt i jakość, od dostawców zewnętrznych. W tej sytuacji NIK podjęła kontrolę finansowania produkcji radiofarmaceutyków ze środków publicznych.

Kontrola **finansowania produkcji radiofarmaceutyków ze środków publicznych** wykazała, że środki publiczne przeznaczone przez Ministra Zdrowia i jednostki samorządu terytorialnego na uruchomienie produkcji radiofarmaceutyków w Polsce nie zostały wydatkowane efektywnie, gdyż ani zakładane w projektach cele, ani oczekiwane ich rezultaty nie zostały osiągnięte. Produkcję radiofarmaceutyków uruchomiono z dużym opóźnieniem w stosunku do założeń.

Łącznie na inwestycje (głównie zakup sprzętu) związane z uruchomieniem produkcji Ministerstwo wydatkowało w latach 2007–2010 środki w kwocie ponad 24 mln złotych, dodatkowo prawie 9 mln zł wydały na ten cel jednostki samorządu terytorialnego.

NIK negatywnie oceniła nadzór Ministra Zdrowia nad wytwarzaniem i stosowaniem radiofarmaceutyków przez skontrolowane centra onkologii oraz nad Głównym Inspektorem Farmaceutycznym. Minister nie kontrolował postępu prac w finansowanych centrach i przez to nie reagował na opóźnienia. Następnie nie zdiagnozował sytuacji i nie przeciwdziałał nielegalnej produkcji.

NIK zwróciła uwagę, że posługiwanie się w trakcie badań diagnostycznych produktami leczniczymi nieobjętymi zezwoleniem na wytwarzanie i pozwoleniami na dopuszczenie do obrotu może generować ryzyko, że przeprowadzone badania diagnostyczne nie będą spełniać wymogów jakościowych i nie będą w pełni wiarygodne.

NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o wprowadzenie systemowych rozwiązań ukierunkowanych na doprowadzenie do sytuacji, w której badania diagnostyczne pozytonowej tomografii emisyjnej (PET) przeprowadzane będą w sposób legalny, z zachowaniem praw pacjentów i w sposób zapewniający im bezpieczeństwo. Tym samym środki publiczne wydatkowane przez NFZ na diagnostykę PET służyć będą wyłącznie finansowaniu świadczeń zdrowotnych udzielanych w sposób zgodny z prawem.

Z otrzymanej od Ministra Zdrowia odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne wynika, że niektóre deklarowane i dotychczas zainicjowane przez resort działania nie zmierzają do usunięcia nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli. Ministerstwo poinformowało bowiem o zamiarze „wypracowania rozwiązań legislacyjnych, które mogłyby usankcjonować dotychczasowy sposób działania” i o zobowiązaniu ośrodków onkologicznych „do podjęcia działań, które zapewnią wytwarzanie radiofarmaceutyków w sposób zgodny z przepisami prawa i do uzyskania odpowiednich zezwoleń, jak również do każdorazowego informowania pacjentów o byciu diagnozowanym preparatem, który takich zgód nie posiada, tak aby pacjent świadomie wyrażał zgodę na taki sposób diagnozowania”.

Inne wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia stanowi organizacja opieki nad chorymi w zaawansowanej fazie nieuleczalnej choroby. Najwyższa Izba Kontroli zbadała **zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej**. W Polsce wskaźniki demograficzne są szczególnie alarmujące. Szybko postępujące starzenie się społeczeństwa wymaga znaczącego zwiększenia nakładów na opiekę paliatywną i reorganizacji systemu opieki. W ocenie NIK system opieki paliatywnej i hospicyjnej nie zapewniał dostępu do odpowiedniej jakości świadczeń wszystkim pacjentom, którzy potrzebują takiej opieki. Zasady kwalifikowania do objęcia opieką paliatywną nie uwzględniały wskazań wynikających z definicji opieki paliatywnej przyjętej przez WHO. Obowiązujące w Polsce w okresie objętym kontrolą rozwiązania prawne umożliwiały dostęp do opieki paliatywnej głównie pacjentom z chorobami onkologicznymi, którzy stanowili prawie 90% wszystkich objętych OPH. Tymczasem corocznie 45 tysięcy pacjentów umiera ze zdiagnozowanymi chorobami nienowotworowymi – na przykład niewydolnością serca lub nerek, które to choroby nie uprawniają do opieki paliatywnej i hospicyjnej.

Biorąc pod uwagę liczbę pacjentów na 10 tysięcy mieszkańców, istotne różnice w dostępie występują zarówno pomiędzy pacjentami pochodzącymi z terenów miejskich i wiejskich, jak i pomiędzy mieszkańcami poszczególnych województw. Ze świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej korzystało ponad 30% mniej pacjentów z gmin wiejskich niż miejskich. Najlepszy dostęp do OPH mieli mieszkańcy województw kujawsko-pomorskiego i świętokrzyskiego, a najtrudniejszy – mazowieckiego, lubelskiego i podlaskiego (różnice sięgały nawet 79%).

Działania Ministra Zdrowia na rzecz poprawy jakości i dostępności opieki paliatywnej i hospicyjnej były nieskoordynowane i fragmentaryczne. Nie opracowano założeń systemowych i pożądaných kierunków rozwoju tej opieki. Minister nie wykorzystywał też przysługujących mu uprawnień do wspierania rozwoju opieki paliatywnej i hospicyjnej, nie stworzył np. warunków dla premiowania świadczeniodawców oferujących wyższą jakość usług. NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia m.in. o opracowanie standardów OPH jako narzędzia zapewniającego należytą jakość udzielanych świadczeń.

Profilaktyka jest jednym ze sposobów reagowania na zjawiska społeczne oceniane jako szkodliwe i niepożądane, spowodowane np. używaniem substancji psychoaktywnych, takich jak alkohol i narkotyki. Jej koszty są niższe od działań zaradczych. NIK przeprowadziła kontrolę **profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków**. W opinii NIK organy administracji samorządowej odpowiedzialne za profilaktykę uzależnień od alkoholu i narkotyków nie wykonywały rzetelnie zadań służących zmianom zachowań i postaw wobec substancji psychoaktywnych, zwłaszcza postaw dzieci i młodzieży.

Skontrolowane samorzady gmin, mające największy wpływ na kształtowanie strategii działań profilaktycznych w środowisku lokalnym, nie wywiązywały się należycie ze swoich powinności w tym zakresie, w tym wśród dzieci i młodzieży. Lokalne samorzady nie wywiązały się rzetelnie z obowiązku wdrażania, upowszechniania i poszerzania oferty programów profilaktycznych o naukowych podstawach oraz o potwierdzonej skuteczności, szczególnie tych zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. To spowodowało, że w skontrolowanych gminach, w ramach gminnych programów, zdecydowanie częściej niż programy rekomendowane stosowano działania o niepotwierdzonej skuteczności oddziaływania profilaktycznego. Również szkoły prowadzone przez gminy swoją profilaktykę oparły przede wszystkim na programach i działaniach o niepotwierdzonej skuteczności. W działaniach podejmowanych przez gminy i szkoły, zamiast systematycznie prowadzonych zajęć dla sprofilowanych grup docelowych, dominowały festyny i imprezy plenerowe. Spośród 234 szkół, od których w toku kontroli pozyskano informacje o zrealizowanych w latach 2016–2018 programach profilaktycznych, w niemal połowie nie zrealizowano żadnego rekomendowanego programu profilaktycznego. Według danych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, samorzady gmin wydawały ok. 99% środków finansowych przeznaczonych na profilaktykę, z czego 63% przeznaczały na działania skierowane do dzieci i młodzieży.

Nierzetelne były działania skontrolowanych samorządów województw, które nie przyniosły efektów w postaci systematycznego wzrostu liczby programów rekomendowanych realizowanych w ramach wojewódzkich programów. Rzetelnie ze swoich zadań wywiązały się Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Współpracując z pozostałymi instytucjami współtworzącymi system rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, przyczyniły się one do rozwinięcia tego systemu i poszerzenia oferty programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności. Agencja i Biuro podejmowały też liczne działania badawcze oraz edukacyjne i informacyjne skierowane do samorządów gmin i podmiotów zajmujących się profilaktyką, których celem było poszerzenie i upowszechnienie wiedzy o programach profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności i konieczności ich wdrażania.

W ocenie NIK brak ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego uniemożliwił jednak rzetelną ocenę trafności, skuteczności i efektywności podjętych dotychczas działań z zakresu profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, ujętych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała szereg wniosków w tym obszarze, w tym wniosek *de lege ferenda* skierowany do Ministra Zdrowia o podjęcie działań, które zapewnią doprecyzowanie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tak aby wynikał z nich wprost obowiązek realizacji programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności, zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, oraz określenie w tych ustawach minimalnych standardów jakości innych niż rekomendowane w realizowanych gminnych programach profilaktycznych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kontrolę **finansowania jednostek inspekcji sanitarnej w województwie lubelskim**. Ustalenia kontroli w Wojewódzkiej Stacji Sanitarnej-Epidemiologicznej w Lublinie i czterech powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych wykazały, że wysokość środków finansowych przeznaczonych na finansowanie jednostek umożliwiała prawidłową realizację zadań inspekcji sanitarnej, ale ich wydatkowanie nie zawsze było zgodne z zasadami określonymi w przepisach o finansach publicznych. Kierownicy dwóch jednostek wystąpili o zwiększenie środków finansowych na realizację wydatków remontowych (230 tys. zł) bez przeprowadzenia rzetelnej analizy możliwości ich wykorzystania oraz wydatkowali pod koniec 2018 r. środki finansowe na finansowanie

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

niezrealizowanych jeszcze dostaw i usług (12 tys. zł). W dwóch jednostkach zaciągnięto zobowiązania (104,9 tys. zł) oraz dokonano wydatków (18,3 tys. zł) z przekroczeniem planu finansowego, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Lublinie nie odprowadzono dochodów w kwocie 254,5 tys. zł osiągniętych w 2016 r. z tytułu wykonywania badań laboratoryjnych na rzecz innych stacji w ramach Państwowego Monitoringu Poboru Próbek. Dochody te gromadzono na rachunku sum depozytowych, a następnie przekazywano na rachunek wydatków, pomniejszając ich wykonanie.

W kwestii związanej z produkcją żywności NIK podjęła w 2019 r. temat **bezpieczeństwa żywności**. Jest to jeden z filarów polityki żywieniowej państwa, toteż powinno być priorytetem w obszarze ochrony zdrowia publicznego. Aby żywność dostępna na rynku była w pełni bezpieczna, konieczna jest współpraca wszystkich uczestników łańcucha żywnościowego, określanego jako koncepcja „od pola do stołu”. Zapewnienie bezpieczeństwa żywności możliwe jest jedynie w systemie, który jest dobrze zorganizowany i skutecznie egzekwuje od przedsiębiorców sektora żywnościowego spełnienie wymogów prawnych z jednej strony, a z drugiej realizuje funkcję promocyjną i edukacyjną wobec konsumentów i przedsiębiorców.

W wyniku kontroli bezpieczeństwa żywności Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że funkcjonujące w Polsce w latach 2017–2018 systemy zapewnienia bezpieczeństwa oraz jakości żywności wymagają zmian w obszarze ochrony konsumenta przed spożyciem lub nabyciem produktów o niedostatecznej jakości. Zapewnienie bezpieczeństwa żywności wymaga usprawnień w zakresie organizacji systemu poboru i kontroli próbek żywności, polityki kadrowej oraz zapobiegania nielegalnej działalności podmiotów branży spożywczej.

Wszystkie organy objęte kontrolą zostały wyposażone w narzędzia mające służyć – w przypadku wykrycia żywności niebezpiecznej dla konsumenta – ochronie konsumenta przed spożyciem lub nabyciem produktów o niedostatecznej jakości zarówno zdrowotnej, jak i handlowej. Kontrola NIK wykazała jednak, że organizacja procesu badania żywności pod kątem jej bezpieczeństwa nie sprzyjała skutecznemu wykorzystywaniu tych narzędzi. Stwierdzono bowiem przypadki wprowadzenia do obrotu i sprzedaży konsumentom produktów, które – jak wskazywały wyniki badań laboratoryjnych – mogły spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wpływ na jakość wykonywanych zadań miały odnotowane w okresie kilku ostatnich lat we wszystkich inspekcjach spadek zatrudnienia lub znaczna fluktuacja kadr. Także w laboratoriach badających próbki żywności występowały braki kadrowe i sprzętowe, co przekładało się na czas wykonywania badań laboratoryjnych próbek żywności. Najbardziej dotkliwe skutki niedoborów kadrowych stwierdzono w Inspekcji Weterynaryjnej.

NIK stwierdziła ponadto, że nie wypracowano dotychczas skutecznych rozwiązań zapobiegających prowadzeniu przez podmioty zajmujące się produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego nielegalnej działalności, to jest prowadzeniu działalności bez nadzoru urzędowego lekarza weterynarii. Ujawnienie w okresie dwóch lat aż 290 przypadków takiej działalności było możliwe głównie dzięki sygnałom pochodzącym ze źródeł zewnętrznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze związanym z bezpieczeństwem żywności sprzyjałoby powierzenie kompleksowego nadzoru nad żywnością jednolitej, wyspecjalizowanej służbie bezpieczeństwa żywności, na co NIK wskazywała we wcześniejszych kontrolach z tego zakresu.

Ponadto NIK upatruje szansy na polepszenie sytuacji w zwiększeniu finansowania Inspekcji w celu poprawy sytuacji kadrowej oraz odpowiedniego wyposażenia organów urzędowej kontroli żywności i podniesienia skuteczności ich działania, a także w zorganizowaniu przez Głównego Inspektora Sani-

tarne i Głównego Lekarza Weterynarii systemu kontroli i poboru próbek w sposób umożliwiający efektywne korzystanie przez uprawnione organy z narzędzi zapobiegających wprowadzeniu do obrotu żywności niebezpiecznej.

NIK skontrolowała **wdrożenie przez podmioty lecznicze regulacji dotyczących ochrony danych osobowych**. Wprowadzenie przepisów o ochronie danych osobowych (RODO) zdefiniowało nowe podejście do zasad przetwarzania, wykorzystywania i przechowywania danych osobowych, zwiększając ich ochronę oraz nakładając nowe obowiązki na administratorów danych osobowych. Jednostki prowadzące działalność leczniczą, w związku z wejściem w życie nowych przepisów, obowiązane były do dokonania przeglądu stosowanych rozwiązań i sprawdzenia, czy skutecznie chronią zarówno dane osobowe, jak i prywatność pacjentów. Niemal w żadnym z 24 skontrolowanych podmiotów leczniczych dane osobowe pacjentów nie były prawidłowo chronione i przetwarzane po wejściu w życie przepisów RODO. W konsekwencji kierownicy tych podmiotów i Inspektorzy Ochrony Danych nie zapewnili pacjentom pełnego zabezpieczenia ich danych i ochrony prywatności podczas procesu leczenia. Personel medyczny i administracyjny postępował rutynowo, według schematów wypracowanych przed wejściem w życie nowych uregulowań.

Szesnaście z 24 skontrolowanych podmiotów leczniczych (67%) nie było właściwie przygotowanych do wejścia w życie RODO, dokumenty i procedury związane z wejściem w życie RODO zostały w nich bowiem wdrożone z opóźnieniem lub do zakończenia kontroli NIK ich nie wprowadzono. Jedynie w trzech szpitalach (12,5%) przyjęte rozwiązania organizacyjne i techniczne stworzyły odpowiednie warunki do rejestracji na wizyty do lekarza, identyfikacji pacjenta na oddziale oraz przechowywania jego dokumentacji medycznej. W pozostałych nie zapewniono skutecznej ochrony danych osobowych i medycznych pacjentów przed ujawnieniem osobom postronnym oraz nie zabezpieczono szpitalnych zasobów elektronicznych przed nieuprawnionym dostępem, przejęciem i zniszczeniem.

Jedną z głównych przyczyn nieprawidłowości było niedbałe zarządzanie danymi pacjentów gromadzonymi w formie elektronicznej oraz nieznanostwo zagadnień bezpieczeństwa danych osobowych, wynikająca z braku szkoleń, którymi jedynie w dziewięciu szpitalach objęto ponad 95% personelu.

#### 4.2. Praca. Rodzina. Zabezpieczenie społeczne

- *Realizacja programu „Rodzina 500 plus” (P/18/065/LGD)*
- *Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach (P/18/040KPS)*
- *Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych (P/18/039/KPS)*
- *Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia (I/18/003/KPS)*
- *Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi (P/19/089/LOL)*
- *Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne (P/18/041/KPS)*
- *Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne (P/18/096/LRZ)*
- *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne (P/18/060LBI)*

Polityka prorodzinna jest obecnie jednym z najważniejszych zadań państwa. W 2016 r. do systemu wsparcia dla rodzin z dziećmi ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wprowadzono nowe świadczenie – świadczenie wychowawcze, które ma służyć częściowemu pokryciu wydatków

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. NIK skontrolowała realizację programu „Rodzina 500 plus”.

W ocenie NIK skontrolowane gminy zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywały środki przyznane na **realizację zadań programu „Rodzina 500 plus”**. Jednostki wypełniające zadania terminowo wypłacały beneficjentom świadczenia wychowawcze oraz na bieżąco weryfikowały wykorzystanie przez nich środków z Programu, a także sprawowanie opieki nad dzieckiem. W przypadku stwierdzenia niecelowego wydatkowania lub marnotrawienia przyznanych środków, a także po potwierdzeniu w postępowaniu dowodowym, że osoba ubiegająca się o świadczenie lub osoba je pobierająca nie sprawuje opieki nad dzieckiem, wydawano decyzje odmawiające przyznania świadczenia lub wstrzymujące wypłatę przyznanego wcześniej świadczenia, bądź stwierdzające nienależnie pobrane świadczenie oraz zamieniające świadczenie pieniężne na rzeczowe. W okresie objętym kontrolą świadczenia rzeczowe lub w formie opłacania usług stanowiły niewielki odsetek, jedynie 0,01% wypłaconych świadczeń wychowawczych – formę tę zastosowało sześć z 16 realizujących zadania jednostek objętych kontrolą, a kwota ustalonych nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych wynosiła 0,18% wypłaconych świadczeń. NIK zauważa także, że nowelizacja ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z dnia 1 sierpnia 2017 r., uzależniła prawo osób samotnie wychowujących dzieci do uzyskania świadczenia wychowawczego od przedstawienia tytułu wykonawczego, pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, potwierdzającego ustalenie świadczenia alimentacyjnego na rzecz dziecka od drugiego rodzica. Tytuł ten był wymagany bez względu na to, czy osoba samotnie wychowująca dziecko starała się o świadczenie na pierwsze, czy kolejne dziecko w rodzinie. Zdaniem NIK uzależnienie prawa osoby samotnie wychowującej dziecko do świadczenia wychowawczego od posiadania tytułu wykonawczego do świadczenia alimentacyjnego w zakresie, w jakim dotyczy świadczenia na drugie i kolejne dziecko, było niezgodne z zasadami równości oraz proporcjonalności. Od 1 lipca 2019 r., w związku ze zmianą przepisów, świadczenie wychowawcze przysługuje na każde dziecko do dnia ukończenia 18. roku życia.

Ważnym instrumentem polityki państwa jest pomoc społeczna. W przyjętym w naszym kraju systemie jest ona realizowana głównie poprzez ośrodki pomocy społecznej, będące jednostkami organizacyjnymi samorządów. Dwa i pół tysiąca OPS zatrudnia ok. 19 610 pracowników socjalnych.

NIK zbadała ten problem, przeprowadzając kontrolę **organizacji i warunków pracy pracowników socjalnych w gminach** i oceniła, że organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych nie pozwalają w pełni na skuteczną realizację ich zadań ustawowych w zakresie pomocy społecznej. Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej starały się prawidłowo organizować pracę, jednak liczba zadań własnych i zleconych w tym obszarze przekraczała ich możliwości kadrowe i finansowe, co skutkowało udzielaniem pomocy na podstawowym poziomie, niemal wyłącznie dla najbardziej potrzebujących, do kwoty wcześniej zaplanowanych środków budżetowych oraz w sytuacjach interwencyjnych.

Pracowników socjalnych jest zbyt mało. 16 z 24 skontrolowanych OPS nie spełniało wymogu ustawy o pomocy społecznej zatrudnienia jednego pracownika socjalnego na 50 rodzin/osób samotnie gospodarujących objętych pomocą socjalną. Około 2500 ośrodków pomocy społecznej zatrudniało w 2017 r. 19 610 pracowników socjalnych. Z danych ogólnopolskich MRPIPS wynikało jednak, że w 2017 r. dwóch podstawowych wymogów tej ustawy nie spełniały 624 ośrodki (ok. 25%). Aż w 1151 ośrodkach (46%) niedotrzymany został wskaźnik – jeden pracownik socjalny na 50 środowisk objętych pomocą. Kontrola wykazała, że pracownicy socjalni byli przeciążeni pracą. Niektórzy zamiast ustawowymi 50, musieli zajmować się ponad 150 rodzinami/osobami. Pracownicy socjalni realizują zadania z kilkudziesięciu ustaw. Każdego miesiąca pracownik socjalny w skontrolowanych ośrodkach przeprowadzał średnio 20–30 wywiadów środowiskowych, kilkadziesiąt razy odwiedzał środowisko objęte pomocą, rozpatrywał kilkadziesiąt wniosków, brał udział w 1–3 inter-

wencji i kontaktował się z ok. 10 instytucjami oraz uczestniczył w realizacji co najmniej 1–2 programów i projektów gminnych lub krajowych. 84,2% z 4206 pracowników socjalnych, którzy wzięli udział w ankiecie NIK, oceniło, że nie ma wystarczającej ilości czasu na prowadzenie pracy socjalnej, głównie z powodu nadmiaru pracy biurowej i zbyt dużej liczby podopiecznych.

W obecnym systemie pomocy społecznej nie są badane i wykazywane prawdziwe potrzeby społeczne w gminach. Prognozy dotyczące liczby osób wymagających wsparcia w formie świadczeń finansowych i usług na kolejny rok określane są głównie na podstawie statystyk i z góry określonych ram finansowych narzuconych przez władze gminy, a nie rzeczywistego rozpoznania potrzeb społecznych. Powielające się dokumenty sprawozdawcze i planistyczne nie prezentują aktualnych danych na temat realnych potrzeb. Brak tego typu danych nie pozwala na skonstruowanie budżetu, który byłby odpowiedzią na rzeczywistą sytuację w gminie. Swojej roli nie spełniają także gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Dwa skontrolowane ośrodki nie miały wcale takiego dokumentu, a w dziewięciu z pozostałych 22 OPS, dokumenty te miały istotne braki – w szczególności nie odzwierciedlały rzeczywistych potrzeb społecznych oraz nie zawierały liczbowych wskaźników pozwalających na ocenę realizacji zaplanowanych zadań i celów. Zarówno w ośrodkach kontrolowanych, jak i w ogólnopolskiej ankiecie pracownicy socjalni przyznawali, że w ich rejonach z różnych powodów są osoby wymagające pomocy, które z niej nie korzystają. Stwierdziło tak aż 60,9% (2263 z 4206) ankietowanych pracowników socjalnych, a kolejne 27,1% (1140) badanych podało, że tego nie wie.

System pomocy społecznej nie może też być uznany za skuteczny. W kontrolowanych OPS od 30 do 88% osób korzystało z pomocy społecznej w sposób długotrwały (powyżej trzech lat), co oznacza, że były stałymi podopiecznymi gminy. W ciągu ostatnich dwóch lat statystyki wykazywały spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej, ale ich usamodzielnianie się rzadziej następowało w wyniku pracy socjalnej, a częściej z powodu poprawy sytuacji finansowej, m.in. z tytułu pobierania świadczenia 500+, uzyskania prawa do emerytury lub renty, osiągnięcia wieku 18 lat lub wyjazdu za granicę.

Z kontroli oraz badania ankietowego NIK wynika, że wyposażenie i narzędzia pracy pracowników socjalnych są na podstawowym poziomie, który nie wystarcza do sprawnego wykonywania zadań. Tylko 21,7% ankietowanych potwierdziło, że ma do dyspozycji służbowy telefon komórkowy, 13,8% respondentów nie ma własnego komputera. Aż 21,5% napisało, że nie ma dostępu do elektronicznych baz pozwalających na ustalanie i weryfikowanie informacji o wnioskodawcach. Pozostali mieli dostęp do poszczególnych baz, ale w ograniczonym zakresie. Ankietowani wskazywali jednocześnie na zawodność i częste zawieszanie się systemu informatycznego.

Ponadto w 10 (z 24) ośrodkach warunki stworzone pracownikom socjalnym były niezgodne z przepisami BHP. W jednej z jednostek kontroler NIK w związku ze złym stanem budynku, w którym mieścił się OPS, zawiadomił kierownika jednostki oraz inspektora nadzoru budowlanego o zagrożeniu dla życia i zdrowia ludzi. W swojej pracy, zarówno w biurze, jak i w terenie, pracownicy socjalni byli narażeni na kontakt z agresją fizyczną (wskazało na to prawie 50% ankietowanych), ale głównie werbalną (86%). 37% nie czuło się bezpiecznie w biurze, a aż 66% w terenie. 19,2% zaraziło się podczas pracy różnymi chorobami. Tymczasem aż w 17 z 24 skontrolowanych OPS pracodawca nie opracował ocen ryzyka zawodowego dla tego stanowiska pracy. Nie zapewnił też podstawowych środków bezpieczeństwa. Tylko w sześciu skontrolowanych OPS zainstalowano monitoring wizyjny, a w 10 przycisk antynapadowy. W dziewięciu nie stosowano żadnych zabezpieczeń. Ponadto w 16 jednostkach brakowało rozwiązań na rzecz przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji. W skontrolowanych OPS pracownicy socjalni posiadali wymagane prawem kwalifikacje. Nie zapewniano im jednak w wystarczający sposób warunków rozwoju zawodowego. W 21 ośrodkach NIK stwierdziła brak poradnictwa oraz szkoleń, zwłaszcza w zakresie rozwoju osobistego i superwizji.

99% ankietowanych przez NIK pracowników socjalnych stwierdziło, że ich wynagrodzenie wraz z dodatkiem za pracę w terenie i nagrodami nie spełnia roli motywującej do lepszej pracy. Według badań MRPIPS przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika socjalnego w 2018 r. wyniosło 2943 zł. Wynagrodzenia tej grupy zawodowej nie były konkurencyjne na rynku pracy. Niektórzy podopieczni ośrodków uzyskiwali więcej w formie świadczeń niż zarabiał pracownik socjalny.

W konsekwencji ustaleń NIK wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obejmowały m.in. zrationalizowanie liczby, zasad i częstotliwości sporządzania przez pracowników socjalnych dokumentów, a także opracowanie i wprowadzenie Standardów pracy socjalnej. NIK wnioskowała też do jednostek samorządu m. in. zatrudnianie właściwej liczby odpowiednio wynagradzanych pracowników socjalnych i wyposażenie ich w środki i narzędzia, zwłaszcza teleinformatyczne, niezbędne do wykonywania powierzonych zadań. NIK uznała za niezbędne zapewnienie pracownikom socjalnym pomocy prawnej w ich bieżącej pracy merytorycznej oraz w ramach ochrony prawnej.

Warto nadmienić, że przy realizacji niniejszej kontroli NIK nawiązała współpracę z Państwową Inspekcją Pracy. Główny Inspektor Pracy w odpowiedzi na prośbę Prezesa NIK zadeklarował i przeprowadził działania kontrolne w zakresie wynikającym z ustawy o PIP we wskazanych województwach i jednostkach. Kontrole te uzupełniły ustalenia poczynione przez NIK, w szczególności pogłębiając tematykę związaną z przestrzeganiem w kontrolowanych ośrodkach przepisów BHP. NIK, na potrzeby realizacji tej kontroli, przygotowała ankietę dla pracowników socjalnych, obejmującą przekrojowo problematykę przewidzianą do badania w niniejszej kontroli. Na apel NIK wzięło w niej udział prawie 4,5 tys. pracowników socjalnych, czyli 23% zatrudnionych.

Sytuacja demograficzna stawia przed Polską wyzwania związane z planowaniem i kształtowaniem polityki na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się. Narzędziem służącym realizacji tego zadania może być Wskaźnik Aktywnego Starzenia się (*Active Ageing Index – AAI*), wyznaczony przez Komisję Europejską w ramach Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Kontrolą przeprowadzoną przez NIK w tym obszarze było sprawdzenie **realizacji rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych**. W ocenie NIK realizowany w latach 2013–2017 Program Aktywności Społecznej Osób Starszych nie osiągnął zakładanego celu, tj. poprawy jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną.

Niewielka kwota środków przeznaczonych na poszczególne edycje programu (ok. 38 mln rocznie na dotacje, co stanowiło średnio ok. 20% zgłaszanego zapotrzebowania, i przeciętnie w latach objętych kontrolą około 197 zł na jedną osobę objętą Programem, a niewiele ponad 4 zł na statystyczną osobę starszą), nie pozwala projektować działań spójnych, trwałych i efektywnych długofalowo.

Skuteczność Programu ASOS, rozumiana jako osiągnięcie trwałych efektów w odniesieniu do założonego celu głównego, była niska. Tylko około 27% zbadanych projektów ukierunkowanych było na pobudzenie czynnej aktywności seniorów i osiągnięcie trwałych efektów – wymagających stałych i regularnych działań. W ramach Programu ASOS najczęściej dofinansowywano projekty obejmujące tzw. aktywność bierną, oznaczającą krótkotrwałe, jednorazowe działania polegające głównie na konsumpcji różnorodnych usług. W ocenie NIK działania takie są potrzebne w ramach realizacji polityk lokalnych, nie powinny jednak być dominujące. Trwała aktywność osób starszych nie była osiągana, ponieważ brakowało powiązania zgłaszanych projektów z priorytetami przyjętymi w Programie ASOS. W przypadku 30% objętych badaniem ofert Ministerstwo nie dokonało pełnej oceny zgodności zadania publicznego z priorytetem wskazanym przez oferenta.

Krytycznie należy ocenić nieprzeprowadzenie przez Ministra w 2017 r. rewizji Programu ASOS, co ogranicza możliwość dostosowania go do strategicznych celów polityki senioralnej zawartych m.in. w Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020, a także powoduje,

że w dalszym ciągu system monitoringu i ewaluacji jest niedostosowany do skutecznego zarządzania Programem, w tym określenia, w jaki sposób zmieniać kierunki działań.

W Polsce rośnie popyt na usługi placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. NIK skontrolowała **działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia**.

W ocenie NIK działania wojewodów wobec placówek, które bez wymaganego prawem zezwolenia świadczą usługi w zakresie całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi oraz osobami w podeszłym wieku, są nieskuteczne. Brak wystarczającego rozpoznania i kontroli ze strony urzędów wojewódzkich, zdaniem NIK, sprzyja powstawaniu szarej strefy w dziedzinie tak ważnej dla życia i zdrowia ludzkiego. Obowiązujące w tym zakresie przepisy, mające przeciwdziałać powstawaniu i prowadzeniu nielegalnych placówek, są nieadekwatne do potrzeb i nie sprawdzają się w praktyce. Brak jest precyzyjnych przepisów pozwalających skutecznie reagować w sytuacjach rażących zaniedbań lub też świadczenia opieki z naruszeniem przepisów i praw osób w nich przebywających. Wojewodowie zaniedbują także nadzór nad placówkami. Ich kontrole podejmowane były rzadko, najczęściej w reakcji na napływające skargi, niemal nigdy prewencyjnie. Tym samym nadzór państwa, wykonywany w tym obszarze przez wojewodów, jest iluzoryczny.

NIK stwierdziła, że wojewodowie w niewielkim stopniu samodzielnie pozyskiwali informacje o placówkach działających bez zezwolenia, a tym samym nie mieli dostatecznej wiedzy o ich funkcjonowaniu. Przewlekle przebiegała identyfikacja podmiotów funkcjonujących bez zezwolenia. To pozwalało na istnienie nielegalnie działających placówek przez wiele lat. Brak wystarczającego rozpoznania był konsekwencją niedostatecznej aktywności wojewodów, nieadekwatnych możliwości kadrowych oraz nieuprawnionych zdaniem NIK interpretacji przepisów dotyczących odpowiedzialności instytucjonalnej za identyfikowanie nielegalnie działających placówek. Prowadziło to w praktyce do zaniechania działań prewencyjnych i podejmowania aktywności jedynie po otrzymaniu sygnałów o funkcjonowaniu nielegalnych placówek. Działania wobec tych placówek sprowadzały się głównie do nakładania kar pieniężnych. NIK stwierdziła poza tym, że ukarane placówki w większości przypadków nie płaciły prawomocnie orzeczonych kar. Nie płacąc kar, nie dostosowując placówek do wymogów wynikających z prawa, podmioty te mogły oferować niższą odpłatność niż placówki działające legalnie.

Jednocześnie NIK podkreśla, że istotny wpływ na złą jakość sprawowanego nadzoru, w tym na długość postępowania, miał również niewystarczający stan zatrudnienia pracowników ds. nadzoru i kontroli w urzędach wojewódzkich.

Zadaniem zakresu administracji rządowej zleconym samorządom jest organizowanie i świadczenie osobom z zaburzeniami psychicznymi specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Zadanie to w ramach ośrodków wsparcia – środowiskowych domów samopomocy – realizują jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Jednostki te prowadzą środowiskowe domy samopomocy samodzielnie lub zlecają to zadanie innym podmiotom, np. stowarzyszeniom, fundacjom, kościołom i związkom wyznaniowym. Co roku z budżetu państwa przeznaczane są coraz większe środki na realizację tego zadania. NIK skontrolowała **pomoc państwa realizowaną w formie środowiskowych domów samopomocy udzielaną osobom z zaburzeniami psychicznymi**. Pomoc ta, w ocenie NIK, nie we wszystkich aspektach była prawidłowo zorganizowana i realizowana, a wspieranie funkcjonowania i rozwoju tego typu placówek było niewystarczające. Na koniec 2018 r. w blisko 8,5% powiatów nie funkcjonowała żadna tego typu placówka, a 157 domów na terenie 13 województw (19,4% ogółu) wymagało wsparcia finansowego na dostosowanie ich do wymaganych standardów.

W okresie 2016–2018 wzrosła wprawdzie w Polsce liczba środowiskowych domów samopomocy i ogólna liczba oferowanych przez nie miejsc, a także nakłady finansowe na ten rodzaj wsparcia, niemniej jednak w skali całego kraju wciąż nie osiągnięto ustalonego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w wytycznych kierowanych do wojewodów, wskaźnika co najmniej jednego domu w każdym powiecie. Obniżył się też, liczony dla całego kraju, stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z usług środowiskowych domów samopomocy, który na koniec 2018 r. wyniósł 73,4%, podczas gdy w 2016 r. wynosił on 79,2%. Z oszacowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej liczby 37 tys. osób kwalifikujących się do objęcia wsparciem w tej formie, na koniec 2018 r. korzystało z niego w kraju 33 tys. osób, a oszacowana przez samorządy i wojewodów kwota, którą należy wydatkować, aby dostosować domy do wymogów rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy, określona została na ponad 30 mln zł. Niepełne było też rozpoznanie przez czterech wojewodów i część samorządów potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie środowiskowych domów samopomocy.

Nierzetelnie sprawowany był także nadzór wojewodów oraz organów gmin i powiatów nad realizacją tego zadania. Wojewoda łódzki w ogóle nie przeprowadzał w nadzorowanych ośrodkach kontroli kompleksowych, a wojewodowie: lubuski, małopolski, opolski i śląski przeprowadzali je w ograniczonym zakresie. Z 17 skontrolowanych samorządów 16 nie przeprowadzało w domach kontroli finansowych, natomiast kontrole merytoryczne rzetelnie realizowały tylko trzy samorządy.

Większość skontrolowanych domów (15 z 17) była dobrze zorganizowana, a jakość świadczonych usług odpowiadała wymogom rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy. Tylko dwa ośrodki nie spełniały standardu usług bytowych, gdyż funkcjonujące w nich bariery architektoniczne ograniczały korzystanie z domów przez osoby niepełnosprawne ruchowo.

Szczególnie trudną grupą wśród beneficjentów pomocy społecznej są byli więźniowie. NIK skontrolowała, jak świadczona jest **pomoc społeczna osobom opuszczającym zakłady karne**. Zdaniem NIK skontrolowane ośrodki pomocy społecznej zasadniczo nie realizowały zadań w ramach długofalowej, wszechstronnej pomocy umożliwiającej adaptację w społeczeństwie osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładów karnych, choć w skuteczny sposób zapewniały tym osobom pomoc doraźną, umożliwiającą zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych.

Kontrola wykazała, że najczęstszymi formami wsparcia tych osób były świadczenia pieniężne oraz posiłki. Taką pomocą objęto ponad 60% wszystkich byłych osadzonych zwracających się do ośrodków. Osoby z tej grupy podopiecznych bardzo rzadko natomiast korzystały ze wsparcia specjalistycznego: z pomocy psychologicznej skorzystało nieco ponad 3% osób, z poradnictwa rodzinnego 2,3%, a z pomocy prawnej tylko 1,1% osób mających problemy adaptacyjne po opuszczeniu zakładu karnego. Pomoc kompleksowa i wielokierunkowa, której podstawowym elementem jest pomoc specjalistyczna, nie była planowana. W planach pomocy dla tych osób ujmowano wyłącznie pomoc doraźną, tj. finansową i rzeczową.

Żadna z gmin nie miała diagnozy dotyczącej osób, które po wyjściu na wolność potrzebowałyby wsparcia. Ośrodki pomocy społecznej właściwie nie współpracowały w tym zakresie z zakładami karnymi, a nieliczne przykłady tej współpracy sprowadzały się do zasięgnięcia informacji potrzebnych do naliczania świadczeń finansowych.

Praca na rzecz byłych osadzonych, z uwagi na swoją specyfikę, jest dużym wyzwaniem dla pracowników socjalnych. Do najważniejszych zadań należy właściwe zdiagnozowanie ich potrzeb, co bez fachowego przygotowania może być trudne. Tymczasem pracownicy socjalni nie byli w sposób szczególnie przygotowani do pracy z tą grupą podopiecznych. Tylko w jednym ośrodku część z nich

skorzystała ze specjalistycznego szkolenia w tym zakresie. O potrzebie takich szkoleń dodatkowo świadczy fakt, że z wypowiedzi pracowników socjalnych wynika, iż niejednokrotnie podczas kontaktu z byłym osadzonym czują się oni zagrożeni.

Podsumowując, w ocenie NIK problem zapewnienia skutecznego wsparcia osobom mającym trudności z adaptacją po opuszczeniu zakładu karnego jest istotny w skali kraju. Choć szacunkowe dane wskazują, że rocznie na wsparcie jednej osoby z tej grupy podopiecznych gminy przeznaczają około 2100 zł, to społeczne koszty przestępczości wynoszą nawet pomiędzy 4% a 12% PKB, są więc znaczącym czynnikiem obciążającym społeczeństwo, dlatego istotne jest obejmowanie osób, które weszły w konflikt z prawem, pomocą i wsparciem mającymi doprowadzić do ich pełnej reintegracji ze społeczeństwem.

Bezdomność jest zjawiskiem społecznym wynikającym z wielu współistniejących i przenikających się przyczyn, bywa związana również z brakiem wystarczających i kompleksowych działań podmiotów funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. NIK skontrolowała **działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne**. W ocenie NIK działania podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie stanowią spójnego i skutecznego systemu, który zapewniałby wsparcie dla osób bezdomnych i ich aktywizację oraz prowadził do ich usamodzielnienia życiowego.

Właściwy minister nie analizował skuteczności udzielanej osobom bezdomnym pomocy społecznej ani nie monitorował spełniania standardów jakości świadczonych na ich rzecz usług. Żaden ze skontrolowanych 17 ośrodków pomocy społecznej nie był przygotowany do zapewnienia osobom bezdomnym tymczasowego schronienia we wszystkich formach określonych w ustawie. Organizacje pozarządowe udzielające schronienia świadczyły usługi osobom bezdomnym jedynie według własnego rozpoznania ich potrzeb, ponieważ ośrodki pomocy społecznej nie przekazywały im ani wywiadów środowiskowych, ani kontraktów socjalnych.

Wprowadzane od 2016 r. rozwiązania, ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej tych osób, a docelowo wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, nie funkcjonowały prawidłowo. W trakcie kontroli stwierdzono zarówno obiektywne przeszkody utrudniające zgodną z przepisami prawa i skuteczną realizację zadań w stosunku do osób bezdomnych, jak też nieprzestrzeganie przepisów przez podmioty, którym powierzono obowiązek zapewnienia bezdomnym tymczasowego schronienia. Poza nielicznymi wyjątkami, kontrolowane podmioty, w szczególności organy administracji publicznej, nie miały pełnej wiedzy o skuteczności podejmowanych przez siebie działań.

Pomimo że wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych przeprowadzonego w latach 2015, 2017 i 2019 wskazują na systematyczny spadek szacunkowej liczby tych osób, nie sposób określić, w jakiej mierze stan taki jest efektem działań jednostek powołanych do realizacji zadań dotyczących bezdomności, a w jakiej wynika np. z przyczyn naturalnych

Polska, ratyfikując w 2012 r. Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, uznała ich prawo do pracy na zasadach równości z innymi osobami oraz zobowiązała się do zagwarantowania i popierania realizacji ich prawa do pracy m.in. poprzez popieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym oraz zdobywanie przez nie doświadczenia zawodowego. Jednakże w Polsce zdecydowana większość osób niepełnosprawnych pozostaje poza rynkiem pracy. Z tego względu NIK przeprowadziła kontrolę **zatrudniania osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne**, obejmując nią 35 jednostek z terenu siedmiu województw. Kontrola wykazała, że większość pracodawców publicznych (27 z 35, czyli 77,2%) nie podejmowała dodatkowych inicjatyw ukierunkowanych na zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami, prawa do pracy oraz zdobywania doświadczenia zawodowego. W ocenie

NIK brak aktywności w nawiązaniu współpracy ze środowiskami skupiającymi poszukujące pracy osoby niepełnosprawne był jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania ogłaszanymi naborami. Jednocześnie nie sprzyjał on też eliminowaniu barier występujących po stronie osób z niepełnosprawnościami. W rezultacie tylko w 11% ogłoszonych w ostatnich trzech latach naborów aplikacje złożyły 202 osoby niepełnosprawne, spośród których zaledwie 33 (16,3%) zostały ostatecznie przyjęte do pracy.

Z ustaleń kontroli wynika, że średni wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w skontrolowanych jednostkach był niski i na koniec czerwca 2018 r. wyniósł zaledwie 3,05%. Konsekwencją niezyskania ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych były wpłaty dokonywane na rzecz PFRON. W latach 2016–2018 (do 30 czerwca) wszystkie skontrolowane jednostki wpłaciły na rzecz PFRON ogółem 10,6 mln zł.

Blisko 46% skontrolowanych pracodawców nie przestrzegało praw pracowników z niepełnosprawnościami, określonych w przepisach ustawy o rehabilitacji oraz Kodeksie pracy. Nieprawidłowości dotyczące m.in. ewidencjonowania czasu pracy, określenia warunków pracy oraz wykorzystania urlopu wypoczynkowego wykryli inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy, którzy prowadzili kontrolę na mocy porozumienia o współdziałaniu między NIK a PIP.

Ponadto w budynkach, w których mieściły się skontrolowane jednostki, istniały wciąż bariery architektoniczne. Spośród 79 skontrolowanych budynków tylko 21 (26,6%) było w pełni dostosowanych dla osób niepełnosprawnych. Całkowity brak działań mających na celu dostosowanie siedzib urzędów do potrzeb osób niepełnosprawnych stwierdzono w czterech (z siedmiu skontrolowanych) jednostek administracji rządowej.

Ze względu na charakter i skalę ujawnionych nieprawidłowości, szczególnie dotyczących nieskutecznych działań na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych, NIK wniosowała do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o podjęcie inicjatywy celem stworzenia płaszczyzny współdziałania pracodawców ze sfery administracji publicznej i państwowych osób prawnych z organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne, na rzecz wspierania aktywności zawodowej tych osób, w tym przede wszystkim upowszechnienia informacji o wolnych stanowiskach pracy i ich dostępności dla osób niepełnosprawnych.

## 5. Troska o środowisko i klimat

COFOG: Ochrona środowiska

### 5.1. Środowisko. Klimat

- *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej (P/18/048/KSI)*
- *Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (P/18/047/KSI)*
- *Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich (P/18/067LKA)*
- *Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (P/19/091/LOP)*
- *Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast (P/19/066/LBY)*
- *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce (P/19/077/LKR)*
- *Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna (P/18/046/KSI)*
- *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP) (P/19/048/KSI)*
- *Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych, będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych (P/18/086LLO)*
- *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej (P/17/082/LLU)*

Najwyższa Izba Kontroli realizuje corocznie przynajmniej kilka kontroli związanych z problematyką ochrony środowiska. W 2019 r. w związku z ekosystemami lądowymi zostały przeprowadzone kontrole dotyczące gospodarowania posiadanymi zasobami leśnymi, tj. ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego lasów. W obszarze rekultywacji gleb NIK zbadała zaś działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich. W kwestii kompleksowych ekosystemów NIK zbadała realizację wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady” i „Błękitny San”.

Lasy polskiej części Puszczy Białowieskiej o powierzchni około 620 km<sup>2</sup> są na większości (83%) powierzchni zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i użytkowane w ramach gospodarki leśnej, prowadzonej przez trzy nadleśnictwa: Białowieża, Browski i Hajnówka. Prowadzenie gospodarki leśnej na tak specyficznym obszarze wymaga niezwykle ostrożności i przestrzegania regulacji dotyczących ochrony przyrody. Dlatego NIK zbadała **ochronę przyrody i gospodarkę leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej**. Ze względu na ogromne wartości przyrodnicze, jakie reprezentuje Puszcza Białowieska, jest ona objęta krajowymi i międzynarodowymi formami ochrony. Krajowe formy ochrony to: Białowieżski Park Narodowy zajmujący 17% polskiej części Puszczy Białowieskiej, 21 rezerwatów przyrody utworzonych na terenie ww. nadleśnictw, zajmujących ponad 23% ich powierzchni, użytki ekologiczne i setki pomników przyrody. Dodatkowo wszystkie nadleśnictwa tworzą Leśny Kompleks Promocyjny, gdzie działalność w zakresie gospodarki leśnej winna być nastawiona na zachowanie lub odtworzenie naturalnych walorów lasu oraz integrowanie gospodarki leśnej z ochroną przyrody.

Znaczenie Puszczy Białowieskiej dla zachowania przyrody w skali światowej podkreśla fakt objęcia tego terenu szeregiem międzynarodowych form ochrony przyrody. Puszcza Białowieska to jeden z 10 ustanowionych w Polsce Rezerwatów Biosfery UNESCO, które chronią unikatową przyrodę

oraz wartości kulturowe obszaru. W 2008 r. cała polska część Puszczy Białowieskiej została objęta ochroną w formie obszaru Natura 2000 PLC200004. W czerwcu 2014 r. teren całej Puszczy Białowieskiej uznany został za Obiekt Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Działania podejmowane dla ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej były niewystarczające i niekonsekwentne, nie zapewniły także respektowania zasad określonych przepisami prawa oraz umowami międzynarodowymi. Skutkowało to okresowym prowadzeniem gospodarki leśnej z naruszeniem przepisów prawa.

W latach 2008–2018 (do 30 listopada) brak było opartej na merytorycznych podstawach strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej uwzględniającej obowiązek respektowania potrzeb w zakresie ochrony przyrody oraz zobowiązań wynikających z utworzenia obszaru Natura 2000 i poszerzenia granic obiektu Światowego Dziedzictwa. Obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej nie były spójne. Działania Ministra Środowiska, zarówno na etapie wprowadzania ograniczeń pozyskania drewna, jak i znacznego jego zwiększenia, były nierzetelne.

Podjęte w celu wzmocnienia ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej decyzje Ministra Środowiska o zmniejszeniu pozyskania drewna oraz wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponad stuletnich nie zostały poprzedzone analizą wyników monitoringu przyrodniczego oraz zapisów planów urzędzenia lasu (pul). Decyzje te wynikały z wielkości zapotrzebowania na drewno na rynku lokalnym. Spowodowały one brak możliwości ograniczenia skutków gradacji kornika drukarza oraz możliwości przebudowy drzewostanów o niewłaściwym składzie gatunkowym na siedliskach lasu i lasu mieszanego. Ponadto zastosowana procedura zatwierdzania pul spowodowała, że nadleśnictwa puszczańskie w okresie pierwszych trzech kwartałów 2012 r. nie posiadały planów, które stanowią podstawę prowadzenia gospodarki leśnej. Decyzje o zatwierdzeniu aneksu do pul dla Nadleśnictwa Białowieża i zgody na usuwanie drzew zasiedlonych (w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka) nie uwzględniały zasad ochrony przyrody. Na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska nie zapewniono pełnej i rzetelnej realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody.

NIK w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wносиła do Ministra Środowiska, m.in.: przeprowadzenie analizy obowiązujących planów ochrony i zadań ochronnych pod kątem ich spójności oraz ustanowienie zasad gospodarki leśnej zapewniających realizację celów ochrony dla wszystkich obiektów zlokalizowanych na terenie Puszczy Białowieskiej.

NIK realizowała też kontrole poświęcone problematyce gleby. Zagadnieniem z tego obszaru tematycznego, badanym przez NIK w 2019 r., była kwestia usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, które określane są również jako tzw. „bomby ekologiczne” i wciąż mogą stanowić zagrożenie dla ludzi i środowiska. NIK przeprowadziła kontrolę **działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi**. Źródłem zanieczyszczeń były m.in. działania związane z dystrybucją i magazynowaniem paliw, przemysł hutniczy, koksowniczy, gazownie, przemysł chemiczny, włókienniczy, garbarnie, galwanizernie, produkcja azbestu, gospodarowanie odpadami, tereny wojskowe itp. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska zanieczyszczenia gruntów zaistniałe przed 30 kwietnia 2007 r. lub wynikające z działalności zakończonej przed 30 kwietnia 2007 r. należy kwalifikować jako historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Historycznym zanieczyszczeniem może być również szkoda w środowisku spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że organy administracji publicznej nie znały faktycznej skali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i zagrożeń, jakie one wywołują. System identyfikacji i usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie funkcjonował skutecznie

na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Nie ujawniając historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, uniemożliwiono ich skuteczną eliminację, narażając użytkowników tych terenów na oddziaływanie szkodliwych dla życia i zdrowia ludzi substancji. Brak wskazania lokalizacji historycznych zanieczyszczeń ograniczał możliwość zdefiniowania skali zagrożenia oraz zapewnienia niezbędnych środków finansowych na skuteczne ich usunięcie. Zanieczyszczenie gruntu ma istotne skutki dla władających powierzchnią ziemi oraz ewentualnych nabywców, ponieważ odpowiedzialność za zanieczyszczenie na danej nieruchomości obciąża jej właściciela.

Skutkiem niedokonywania lub nierzetelnego dokonywania identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz niesporządzenia ich wykazów była m.in. lokalizacja inwestycji mieszkaniowych i użyteczności publicznej na terenach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dodatkowo prowadzenie prac budowlanych na terenach zanieczyszczonych powodowało, obok zagrożenia dla zdrowia ludzi, dalszą emisję zanieczyszczeń do gruntów i wód.

Utworzony w 2016 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie odzwierciedlał stanu faktycznego. Na dzień 5 września 2018 r. było w nim 398 wpisów w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, obejmujących łącznie 3857,2198 ha, co stanowi zaledwie 0,012% całkowitej powierzchni kraju. Powodem powyższego było nierzetelne dokonywanie wpisów do rejestru, brak jego uzupełniania i aktualizacji przez regionalnych dyrektorów oraz przepisy, które nie stanowiły podstawy do uwzględnienia zaewidencjonowanych przez starostów w latach 2001–2007 zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Ponadto w 42,5% wpisów brak było danych wymaganych przepisami, co znacznie utrudnia zainteresowanym podmiotom uzyskanie rzetelnych informacji o terenach zanieczyszczonych.

Nieznajomość przepisów prawa, niewłaściwa ich interpretacja oraz zaniedbania właściwych organów spowodowały, że w latach 2001–2014 okresowe badania jakości gleby i ziemi prowadziło zaledwie 21,4% kontrolowanych starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu, co przyczyniło się do ograniczenia możliwości identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

W wyniku kontroli NIK sformułowała szereg wniosków. Do Ministra Środowiska wniosła m.in. o: podjęcie działań w celu wprowadzenia zmiany w ustawie o odpadach, pozwalającej na sfinansowanie wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów, w przypadku braku możliwości egzekucji kosztów od posiadacza odpadów, podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska: upoważnienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska do usunięcia odpadów z terenów, na których regionalny dyrektor zobowiązany jest przeprowadzić remediację oraz obowiązku informowania społeczeństwa przez właściwe organy ochrony środowiska o zadaniach wynikających z przepisów prawa, w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. NIK postulowała również o zidentyfikowanie zagrożeń, jakie stanowią tereny, na których występują historyczne zanieczyszczenia po działalności zlikwidowanych zakładów przemysłowych będących własnością Skarbu Państwa, oszacowanie kosztów ich likwidacji oraz podjęcie działań w celu zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych na ich usunięcie.

Do Ministra Infrastruktury Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie Prawo budowlane przepisów zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego, uczestniczące w procesie wydawania pozwolenia na realizację inwestycji, do weryfikacji, czy na nieruchomości, na której planowana jest inwestycja, zidentyfikowano historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub może występować potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Natomiast do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Najwyższa Izba Kontroli wniosła o sprawowanie skutecz-

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

nego nadzoru nad realizacją przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska zadań z zakresu historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, a także zapewnienie kompletnych oraz zgodnych z przepisami danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Natomiast w trakcie kontroli dotyczącej **zabezpieczenia i zagospodarowania zwałowisk pogórnich** NIK zbadała, czy działania organów administracji i przedsiębiorców podejmowane dla zagospodarowania składowisk odpadów powęglowych (hałd) były prawidłowe, skutecznie chroniły środowisko i są efektywne ekonomicznie.

Powstawanie odpadów wydobywczych jest nieodłącznym elementem procesu eksploatacji pokładów węgla kamiennego. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015–2018, eksploatacja ta prowadzona była w Polsce na terenie trzech województw: lubelskiego, małopolskiego i śląskiego.

Jednym z głównych negatywnych efektów powstawania odpadów wydobywczych jest wyłączenie obszarów zajętych na ich składowanie z wykorzystania społeczno-gospodarczego. Pomimo że liczba obiektów, na których składowane są odpady wydobywcze, sukcesywnie maleje, to jednak skala zjawiska nadal jest znaczna – odpady składowane są na obszarze o łącznej powierzchni 11 304,8 hektarów.

Odpady wydobywcze, zarówno w fazie eksploatacji, jak i po upływie okresu ich użytkowania, powodują zagrożenia środowiskowe: zanieczyszczenia gleby, wód podziemnych i powierzchniowych w rejonie składowania oraz powietrza. W latach 2015–2018 (I półrocze) na terenie województwa śląskiego jednostki ochrony przeciwpożarowej 103 razy interweniowały w związku aktywnością termiczną zwałowisk.

Ustalono w kontroli, że działania organów administracji publicznej szczebla powiatowego, inspekcji ochrony środowiska i połowy skontrolowanych przedsiębiorców, podejmowane dla zagospodarowania obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, mające na celu ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na środowisko, nie były w pełni prawidłowe i skuteczne.

Składowiska odpadów powydobywczych, czyli górnicze hałdy, nadal są nierozwiązanym problemem. Szpecą krajobraz i trwale wyłączają z użytkowania teren, na którym są posadowione. Przede wszystkim jednak narażają środowisko i ludzi mieszkających w pobliżu na zagrożenia wynikające z sąsiedztwa odpadów pogórnich: zatrucie wód podziemnych przez odcieki z hałd, zapylenie i dzikie pożary. Stosowane metody odzyskiwania odpadów nie gwarantują skutecznej ochrony przed tymi zagrożeniami. Ponadto tylko 2,2% odpadów pogórnich zagospodarowane jest do celów innych niż wieczyste składowanie, np. do produkcji kruszyw dla budownictwa. Ze względu na właściwości fizykochemiczne zainteresowanie ich wykorzystaniem jest śladowe. NIK zwróciła uwagę, że nieskuteczny nadzór nad składowiskami może zachęcać nierzetelnych przedsiębiorców do lokowania w nich wszelkiego typu odpadów, w tym niebezpiecznych.

Przychody uzyskiwane przez wytwórców odpadów wydobywczych z przekazania ich uprawnionym podmiotom celem dalszego gospodarczego wykorzystania, z uwagi na ograniczony popyt, nie miały istotnego wpływu na efektywność ekonomiczną przedsięwzięć podejmowanych w tym zakresie. Gospodarczo uzasadnione były wyłącznie działania polegające na pozyskiwaniu z odpadów frakcji węglowych.

W ocenie NIK działania połowy skontrolowanych przedsiębiorców podejmowane dla zagospodarowania obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych nie gwarantowały ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko.

Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o określenie przez Ministra Środowiska w drodze rozporządzenia zakresu oraz metodologii dotyczącej niezbędnych działań w odniesieniu do czynnych i opuszczonych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, które wywierają negatywny wpływ na środowisko, w tym w szczególności do zwałowisk odpadów pogórnich wykazujących aktywność termiczną.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach prawa dotyczących odzysku odpadów wydobywczych, które powinny wyeliminować możliwość prowadzenia odzysku odpadów wydobywczych polegającą na ich zastosowaniu do budowy krajobrazowych (hałd).

Ważnym zagadnieniem w zrównoważonej produkcji rolnej jest bioróżnorodność. W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę **realizacji projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego**.

W ocenie NIK w znaczącej większości objętych kontrolą projektów z zakresu bioróżnorodności, środki RPO WO 2014–2020 przeznaczone na ich dofinansowanie zostały wykorzystane prawidłowo i skutecznie. W ramach postępowań konkursowych na listach rankingowych znalazły się projekty, które pozytywnie przeszły zarówno ocenę formalną, jak i merytoryczną, w kolejności zgodnej z przyznaną oceną. Zarząd Województwa Opolskiego każdorazowo zatwierdzał listy ocenionych projektów uchwałą i nie dokonywał zmian na takich listach. Ośmiu spośród dziewięciu beneficjentów objętych kontrolą NIK prawidłowo przygotowało, a następnie skutecznie realizowało dofinansowane projekty. Podmioty te dysponowały rzetelną dokumentacją wskazującą na konieczność podjęcia konkretnych działań z zakresu ochrony różnorodności biologicznej, jak też zasadność inwestycji związanych z tymi działaniami, a projekty były zgodne z treścią umów o dofinansowanie. W konsekwencji osiągnęto zakładane efekty. Jednakże NIK wskazała, że po weryfikacji przez Instytucję Zarządzającą RPO WO 2014–2020 wyników dotychczasowych analiz ryzyka w tym obszarze, powinno się objąć kontrolą w miejscu realizacji projektu większą liczbę beneficjentów.

Specyficznym problemem są wolno żyjące, dzikie zwierzęta w miastach. NIK skontrolowała **postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast**. Zwierzęta wolno żyjące stanowią dobro ogólnonarodowe i do czasu, gdy nie stanowią nadzwyczajnego zagrożenia dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu. Coraz częściej warunki te bywają korzystniejsze w obszarze miast, co nieuchronnie prowadzi do interakcji ludzi ze zwierzętami. Obecność zwierząt wolno żyjących w miastach wynika przede wszystkim z postępującej urbanizacji. Rozszerzanie granic administracyjnych miast powoduje, że włączane są do nich naturalne siedliska zwierząt wolno żyjących, a ich szlaki migracyjne – przecinane. Występowanie dzikich zwierząt w przestrzeni miejskiej w wielu przypadkach prowadzi do sytuacji konfliktowych. Wiele gatunków dzikich zwierząt w sposób niekontrolowany zasiedla miasta i zwiększa swoją liczebność. Problemy z tym związane mają charakter powszechny i narastający. Kontrola postępowania ze zwierzętami wolnożyjącymi (dzikimi) na terenie miast wykazała, że wszystkie skontrolowane gminy prawidłowo i skutecznie realizowały obowiązki związane z ochroną mieszkańców i mienia przed zagrożeniami ze strony zwierząt wolno żyjących. Większość objętych kontrolą straży miejskich dysponowała wyposażeniem adekwatnym do potrzeb i działań podejmowanych wobec zwierząt wolno żyjących. Większość (75%) objętych kontrolą gmin (bądź ich jednostek organizacyjnych) opracowała pisemne procedury bądź schematy działania w przypadku wystąpienia zdarzeń z udziałem zwierząt wolno żyjących. Bez zbędnej zwłoki podejmowano interwencję we wszystkich 124 zbadanych zgłoszeniach o zwierzętach wolno żyjących.

Jednak zdaniem 25% skontrolowanych gmin, zapewnienie opieki weterynaryjnej zwierzętom dzikim nie jest obowiązkiem samorządu wynikającym z przepisów prawa. W związku z tym NIK zwróciła się do ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do bezpośredniego przypisania gminom opieki weterynaryjnej nad zwierzętami wolno żyjącymi występującymi na ich terenie.

Rozprzestrzenianie się inwazyjnych gatunków obcych stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej nie tylko w Polsce, ale w całej Europie. Dostrzegając to zagrożenie, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2019 r. kontrolę pt. **Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce**, której celem była ocena skuteczności działań związanych z likwidowaniem barszczy kaukaskich na obszarze kraju. W jej trakcie dokonano również oceny wdrożenia do polskiego porządku prawnego wymogów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego nr 1143/2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych. Kontrola NIK wykazała, że dotychczasowe próby likwidacji stanowisk barszczy kaukaskich w Polsce, ze względu na brak spójnego systemu nadzoru nad obcymi gatunkami roślin i finansowania, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Rośliny te, pomimo licznych działań realizowanych głównie przez jednostki samorządu terytorialnego, zajmują coraz większy obszar naszego kraju. Na ograniczoną skuteczność zwalczania barszczy kaukaskich wpływa brak rozwiązań prawnych, ogólnokrajowych strategii czy programów państwowych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich, które w sposób kompleksowy określałyby niezbędne działania i sposoby ich finansowania. Doprecyzowania wymaga również obowiązek zwalczania barszczy kaukaskich znajdujących się na terenach prywatnych, na których często rośliny te rosną swobodnie, stanowiąc źródło ekspansji na nowe tereny, jak również zasad utylizacji pozostałości barszczy po wykonanych zabiegach zwalczających. W związku z wynikami kontroli NIK skierowała do Ministra Klimatu wnioski o pilne dokończenie prac nad projektem ustawy o gatunkach obcych i przekazanie projektu do dalszych prac legislacyjnych oraz o określenie w przepisach wykonawczych zasad utylizacji pozostałości barszczy kaukaskich po wykonanych zabiegach ich likwidacji.

NIK przeprowadziła kontrolę **usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna** i w następstwie poczynionych w jej trakcie ustaleń oceniła, że w większości z 31 skontrolowanych jednostek zadania te nie były realizowane prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gospodarnie i rzetelnie. Skala ustalonych nieprawidłowości wskazuje, że funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze. W konsekwencji podejmowane tam działania nie były w pełni skuteczne, efektywne oraz legalne.

Objęte kontrolą organy w większości wydawały zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów z zachowaniem przepisów dotyczących właściwości rzeczowej i miejscowej oraz w przypadkach wymaganych przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Jednakże postępowania administracyjne prowadzone były często nierzetelnie, a rozstrzygnięć dokonywano z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Informacje dotyczące wszystkich, bądź części, zbadanych wniosków oraz wydanych zezwoleń nie były wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie lub wprowadzano je ze znacznym opóźnieniem, co ograniczało ich przydatność.

Większość objętych kontrolą organów nie wywiązywała się również w pełni z obowiązku kontroli realizacji warunków nałożonych w wydanych zezwoleniach na usuwanie drzew i krzewów ani nie prowadziła monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji gminy nie miały możliwości wywiązania się z wynikającego z ustawy o ochronie przyrody obowiązku naliczenia opłaty za usunięcie drzew w przypadku wykorzystania objętego wycinką terenu na cele związane z działalnością gospodarczą. Sprawozdania statystyczne dotyczące ubytków i nasadzeń drzew i krzewów były sporządzane w gminach nierzetelnie, a także według różnych zasad, tym samym nie stanowiły wiarygodnych danych na potrzeby statystyki publicznej.

W większości gmin z reguły nie szacowano ilości i wartości drewna pozyskiwanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, a także nie prowadzono ewidencji księgowej operacji związanych z przychodami i rozchodami drewna. Ponadto nie wszystkie jednostki dostosowały strukturę organizacyjną do swoich aktualnych celów i zadań.

W następstwie ww. ustaleń NIK skierowała do Ministra Środowiska wniosek dotyczący znowelizowania przepisów ustawy o ochronie przyrody. Wnioski do organów wykonawczych gmin postulowały dokonywanie obmiaru, kategoryzacji oraz wyceny drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, a także ujmowanie wartości drewna w księgach rachunkowych jednostki.

Jednostki samorządu terytorialnego, korzystając z przyznaných im ustawowo kompetencji, rozstrzygają wiele spraw istotnych społecznie, co wpływa bezpośrednio na sferę praw i obowiązków mieszkańców. Należą do nich m.in. decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji, szczególnie tych, które będą miały bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko.

Udział społeczeństwa w ochronie środowiska jest jednym z etapów procesu inwestycyjnego, równie ważnym jak projektowanie, wyłonienie wykonawcy, wykonanie prac i rozliczenie finansowe. Jego brak może wyzwać indywidualne i zbiorowe protesty, mogące opóźnić prace budowlane, a nawet je wstrzymać i w rezultacie spowodować wymierne straty finansowe z utratą źródeł finansowania włącznie.

Indywidualne i zbiorowe protesty społeczne są w polskich warunkach często występującym „elementem” inwestycji, a jest to spowodowane brakiem rzetelnej informacji o planowanych inwestycjach i wynikających z nich uciążliwościach. Dzieje się tak, gdyż w wielu przypadkach obserwuje się lekceważenie obowiązku zebrania i rozpatrzenia uwag i wniosków, prowadzących do uzyskania opinii lokalnych społeczności o zamierzonych pracach inwestycyjnych, remontowych i modernizacyjnych. Często występują także spontaniczne reakcje mieszkańców, już po rozpoczęciu prac budowlanych, mimo że przed rozpoczęciem robót inwestor i wójt zadbali o właściwe (przynajmniej formalnie) poinformowania o swoich planach inwestycyjnych.

NIK w wyniku kontroli **Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)** oceniła, czy administracja publiczna oraz prowadzący instalacje podjęli właściwe działania na rzecz zgodnego z przepisami przetwarzania odpadów powstałych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP). Nadal nie wszystkie odpady wytwarzane przez właścicieli nieruchomości są przekazywane do uprawnionych podmiotów. Nie w pełni zorganizowano również selektywne zbieranie odpadów, w sposób umożliwiający prawidłowe ich przetwarzanie. Polska powinna osiągnąć do 2020 r. poziom 50% recyklingu i przygotowania do ponownego użycia czterech frakcji odpadów komunalnych (papieru, szkła, plastiku i metalu) oraz redukcji masy składowanych odpadów. Niestety Komisja Europejska wskazała, że „w oparciu o analizę dotychczasowej i w wiążący sposób zaplanowanej polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki Polski, uznaje się, że istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie celu na 2020 r. w odniesieniu do przygotowania 50% odpadów komunalnych do ponownego wykorzystania/recyklingu”. KE, uzasadniając swoje stanowisko, uznała, że selektywna zbiórka odpadów nie jest jeszcze w pełni skuteczna. Kontrola NIK potwierdziła również, że działania te były niewystarczające i nieskuteczne, co powodowało, że zagospodarowanie odpadów powstających w instalacjach MBP było niezgodne z przepisami o odpadach. Odpady te w większości były poddawane procesom przetwarzania innym niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia, co było niezgodne z hierarchią postępowania z odpadami. Takie postępowanie może zagrażać nieosiągnięciem celów w zakresie przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu. W procesie mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

największy udział stanowiły odpady kwalifikowane jako pozostałości z mechanicznej obróbki odpadów oraz paliwo alternatywne, których zagospodarowanie ze względu na niewystarczające moce przerobowe dla ich przetworzenia były ograniczone. Również odpady powstające w wyniku biologicznego przetworzenia w większości były deponowane na składowiskach odpadów, co zgodnie z ustawą o odpadach i celami do osiągnięcia, należy ograniczać.

Kontrola wykazała ponadto niezgodne z przepisami klasyfikowanie odpadów oraz ich ewidencjonowanie. Skutkiem tego było sporządzanie sprawozdań nieodzwierciedlających stanu faktycznego. NIK stwierdziła ponadto:

- brak możliwości monitorowania sposobu magazynowania i składowania odpadów;
- prowadzenie działalności w instalacjach bez wymaganych decyzji,
- niezgodne z przepisami o odpadach składowanie odpadów,
- niezapewnienie wystarczających mocy przerobowych dla przetwarzania odpadów.

Wnioski pokontrolne skierowane do marszałków województw dotyczyły m.in.: przeprowadzania analizy wytwarzanych na terenie województwa odpadów komunalnych, opartej na aktualnych badaniach udziału poszczególnych frakcji materiałowych w odpadach komunalnych i dokonywanie oceny rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych dla odpadów powstających w instalacjach MBP, w szczególności paliw alternatywnych, oraz dostosowanie planów gospodarki odpadami do faktycznych potrzeb rynku na terenie województwa. Marszałkowie powinni także monitorować miejsca deponowania i przetwarzania odpadów na terenie województwa pod kątem zagrożenia pożarowego i podejmować działania zapobiegawcze.

Minister Klimatu powinien zaś zdaniem NIK przede wszystkim podjąć działania w celu zapewnienia finansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej inwestycji w zakresie odzysku i recyklingu odpadów powstających w procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, po przeprowadzeniu analizy potrzeb dotyczących zagospodarowania odpadów powstających w wyniku procesów przetworzenia odpadów komunalnych, w szczególności paliw alternatywnych.

NIK zbadała w 2019 r. również **efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych realizowanej z udziałem środków publicznych**. Termomodernizacja to zespół przedsięwzięć modernizacyjnych, których celem jest zmniejszenie zużycia energii cieplnej potrzebnej do ogrzewania danego obiektu budowlanego.

Termomodernizacja przeprowadzona przez skontrolowane spółdzielnie mieszkaniowe miała wpływ na ograniczenie zużycia energii cieplnej, a tym samym przyczyniała się do redukcji zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez ciepłownie. Umożliwiała też obniżenie kosztów poniesionych na ogrzewanie wielorodzinnych budynków mieszkalnych. W większości kontrolowanych spółdzielni nie uzyskano jednak zakładanego poziomu oszczędności energii cieplnej i ograniczenia kosztów jej zakupu, pomimo realizacji rzeczowego zakresu robót, zgodnie z wymogami prawa budowlanego, w oparciu o warianty optymalne wskazane dla tych inwestycji w audytach energetycznych oraz, w większości przypadków, zgodnie z umowami zawartymi z instytucjami dofinansowującymi. Termomodernizacja przyczyniła się do ograniczenia wydatków ponoszonych przez spółdzielnie mieszkaniowe na zakup energii cieplnej i niwelowania skutków podwyżek cen tej energii, niemniej planowany wymiar efektu ekonomicznego nie został osiągnięty.

NIK stwierdziła, że instytucje dofinansowujące zadania z zakresu termomodernizacji prawidłowo realizowały obowiązki w tym zakresie. Nie weryfikowały jednak osiągnięcia efektów ekologicznych tych zadań, pomimo że ograniczenie zużycia ciepła oraz zanieczyszczeń emitowanych przez ciepłownie było jednym z wymogów uzyskania dofinansowania.

NIK zaleciła Prezesowi Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zarządom wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przegląd i opracowanie wytycznych w celu ustandaryzowania metod w zakresie określania zapotrzebowania i wykorzystania energii oraz wskazania najczęstszych błędów popełnianych w audytach energetycznych sporządzanych na potrzeby termomodernizacji, tak aby wytyczne te uwzględniały aktualną wiedzę w tym zakresie i które mogły być upublicznione do wykorzystania przez audytorów energetycznych. NIK skierowała również wniosek do zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o podjęcie działań na rzecz weryfikacji audytów energetycznych załączanych do wniosków o dofinansowanie termomodernizacji przedkładanych do Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Od kilkunastu lat następuje w Polsce dynamiczny rozwój rynku usług telekomunikacyjnych. Stacje bazowe telefonii komórkowej (SBTK) wywołują duże obawy wśród okolicznych mieszkańców, dotyczące przede wszystkim negatywnego wpływu promieniowania elektromagnetycznego (PEM) na zdrowie. Wzrostowi intensywności korzystania z usług telefonii komórkowej oraz rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej towarzyszy brak konsensusu w środowisku naukowym odnośnie wpływu promieniowania elektromagnetycznego na człowieka. NIK skontrolowała **działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej**. Kontrola wykazała, że organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie są przygotowane ani organizacyjnie, ani technicznie do kontroli pola elektromagnetycznego. Wynika to m.in. z faktu, że ich kompetencje nakładają się, a przepisy nie określają jednoznacznie roli, jaką mają odgrywać w systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym od urządzeń telefonii komórkowej. W kilku przypadkach inspektoraty ochrony środowiska oraz wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne nie miały nawet potwierdzonych kompetencji do wykonywania pomiarów promieniowania elektromagnetycznego.

Obowiązujące w Polsce przepisy nie gwarantują, że w otoczeniu SBTK zostanie dotrzymany dopuszczalny poziom promieniowania elektromagnetycznego. Brak jest jednoznacznych i przejrzystych regulacji prawnych normujących proces powstawania i modernizacji SBTK, które pozwalałyby na przeprowadzenie przez właściwy organ rzetelnej oceny ryzyka narażenia na ponadnormatywne PEM w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji, a jednocześnie nie stwarzałyby przedsiębiorcom barier administracyjnych wydłużających proces inwestycyjny.

W ocenie NIK organy administracji publicznej nienależycie kontrolują oddziaływanie promieniowania urządzeń telefonii komórkowej. W tej mierze niewiele się zmieniło od 10 lat – już w 2009 r. Sejm przyjął Politykę ekologiczną państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, w której stan ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym określono mianem zaniedbanego. Pomimo zmian w przepisach prawa tak jest do dziś. W kilku województwach pomiarów PEM w ogóle nie przeprowadzano. Nie istnieje koncepcja prowadzenia kontroli PEM w miejscach najbardziej narażonych na przekroczenia „limitu PEM” ani rzetelna analiza. Pomimo prowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska państwowego monitoringu środowiska w zakresie PEM, nie ma pełnych i dostępnych publicznie informacji, czy PEM w środowisku utrzymywane jest na dopuszczalnym poziomie. Inspekcja, naruszając przepisy prawa, nie informowała również społeczeństwa i organów administracji o stwierdzonych ponadnormatywnych wartościach PEM.

Z uwagi na znaczne rozproszenie kompetencji w powyższym obszarze, NIK wniosowała do Prezesa Rady Ministrów m.in. o wypracowanie skutecznego systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu promieniowania elektromagnetycznego w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej.

## 5.2. Gospodarka morska

- *Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego (P/19/068/LGD)*
- *Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (P/19/045/KRR)*

Eksperti uważają Bałtyk za jedno z najbardziej zanieczyszczonych mórz na świecie. Specyficzne warunki hydrograficzne powodują, że jest to morze praktycznie zamknięte, co sprawia, że przeważająca część zanieczyszczeń trwale w nim pozostaje. W konsekwencji zdolność Bałtyku do samooczyszczania ulega stopniowemu zmniejszaniu. Główne powody zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego to: zagrożenia generowane podczas normalnej eksploatacji jednostek pływających oraz rozlewy substancji niebezpiecznych powstałych w wyniku ich awarii i katastrof, zanieczyszczenia spowodowane przez rolnictwo, zanieczyszczenia komunalne i przemysłowe, a także celowe (nielegalne) zrzuty ścieków i zatapianie odpadów (w tym toksycznych) oraz broni i amunicji chemicznej (zatopionej po II wojnie światowej). W polskich obszarach morskich zalega ponad 415 wraków, z których około 100 znajduje się w Zatoce Gdańskiej.

Dodatkowo po II wojnie światowej w Morzu Bałtyckim zatopiono co najmniej 40 000 ton amunicji chemicznej, zawierającej ok. 13 000 ton bojowych środków trujących. Postępująca korozja wraków statków oraz broni i amunicji chemicznej stwarza ryzyko wycieku paliwa i produktów ropopochodnych oraz bojowych środków trujących, co stanowi istotne ryzyko dla ludzi i środowiska naturalnego. Mając na względzie powyższe uwarunkowania, NIK przeprowadziła kontrolę **przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego**. Jednocześnie, w związku ze specyfiką problematyki nią objętej, w dniu 29 marca 2019 r. Delegatura NIK w Gdańsku zorganizowała panel ekspertów, którego celem było: zapoznanie się z opiniami niezależnych ekspertów (reprezentujących naukę i praktykę) oraz odbycie dyskusji na temat źródeł problemów (i ich natury) związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych w polskich obszarach morskich. Przeprowadzona wówczas dyskusja przyczyniła się do zdefiniowania kluczowych trudności i ryzyk oraz sformułowania celu kontroli.

W oparciu o ustalenia dokonane w trakcie tej kontroli NIK negatywnie oceniła niepodejmowanie przez organy administracji morskiej oraz ochrony środowiska w latach 2016–2019 (I półrocze) odpowiednich działań mających zapobiegać zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego. Dotyczyło to zwłaszcza braku pełnego rozpoznania w polskich obszarach morskich wszystkich miejsc zalegania broni chemicznej i wraków zatopionych statków, które stanowią poważne zagrożenie dla środowiska morskiego. Stwierdzone zaniechania, spowodowane nieuznaniem kompetencji przyznanych przepisami obowiązującego prawa, a także brakiem odpowiednich środków i sprzętu, zwiększały ryzyko wystąpienia katastrofy ekologicznej na skutek postępującej korozji broni chemicznej i wraków statków zalegających na dnie Morza Bałtyckiego oraz w związku z coraz większym wykorzystywaniem zasobów morskich. Przykładowo brak działań wobec zagrożenia ze strony substancji ropopochodnych uwalniających się ze szczątków statku Stuttgart, zalegających na dnie Zatoki Puckiej, przyczynił się do zwiększenia obszaru skażenia dna, co doprowadziło do lokalnej katastrofy ekologicznej. W zakresie zarządzania kryzysowego, pomimo dysponowania informacjami o miejscach zalegania materiałów niebezpiecznych, nie podejmowano wystarczających działań zmierzających do ich usunięcia. Ograniczono się jedynie do działań doraźnych na obszarach, na których realizowano inwestycje związane z żegluga morską, przy czym celem tych działań była identyfikacja przeszkód dla zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi i realizacji inwestycji. Specjalistyczne statki do zwalczania zanieczyszczeń na powierzchni morza zapewniały podjęcie akcji w ciągu rekomendowanych w Konwencji Helsińskiej ośmiu godzin od odebrania zgłoszenia

tylko na 59% polskich obszarów morskich. Dopiero planowane pozyskanie w 2022 r. wielozadaniowego statku ratowniczego zapewni objęcie akcją zwalczania zanieczyszczeń 97% polskich obszarów morskich. Ponadto w planach części powiatów nadmorskich województwa zachodniopomorskiego oraz powiatów zlokalizowanych nad Zalewem Wiślanym nie uwzględniono zagrożenia skażeniem chemicznym na morzu.

Sformułowany w następstwie ww. ustaleń wniosek do Prezesa Rady Ministrów odnosił się do zapewnienia bieżącego monitorowania działań podejmowanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, dyrektorów urzędów morskich, Ministra Klimatu oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie prac nad rzetelną oceną ryzyka związanego z występowaniem materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) w polskich obszarach morskich, a także działań, jakie należy przeprowadzić wobec stwierdzonych ryzyk, oraz do zapewnienia ich finansowania.

W udzielonej odpowiedzi Prezes Rady Ministrów poinformował, że zobowiązał Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do podjęcia, wraz z właściwymi organami, działań służących zintensyfikowaniu prac nad oceną ryzyka w skontrolowanym przez NIK obszarze, a stan realizacji tych prac został objęty monitoringiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r. przeprowadziła kontrolę **realizacji Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020**. Wyniki kontroli wykazały, że Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (dalej PO RYBY 2014–2020) nie zawsze była prawidłowa i skuteczna. Skuteczność wdrażania Programu w zakresie osiągnięcia celów pośrednich w 2018 r. dotyczyła pięciu priorytetów. Nie osiągnięto tych celów dla Priorytetu 6. Wspieranie wdrażania Zintegrowanej Polityki Morskiej, którego budżet wynosi 0,5% budżetu Programu. Wykorzystanie limitu środków finansowych w ramach poszczególnych działań nie było równomierne. Wykorzystanie środków poniżej 50% limitu stwierdzono w przypadku 13 działań, a w ramach pięciu działań nie ogłoszono naborów wniosków o dofinansowanie. Niskie lub zerowe wykorzystanie środków stwierdzono w przypadku 18 spośród 41 działań Programu.

Instytucje pośredniczące, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz skontrolowane samorządy województw przewlekłe rozpatrywały wnioski o dofinansowanie, tj. z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (ustawa o EFMR). Czas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie wyniósł od 183 do 542 dni. Dotyczyło to ponad połowy wniosków, z wyłączeniem działania 1.10 Trwałe zaprzestanie działalności połowowej, w którym wnioski rozpatrywano terminowo. Przyczynami przewlekłego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie była kumulacja naboru wniosków, niska jakość dokumentacji składanej przez wnioskodawców, a w przypadku ARiMR także problemy kadrowe w trzech z czterech skontrolowanych oddziałów regionalnych oraz niezakończony proces informatyzacji. Instytucja Zarządzająca, jak i instytucja pośrednicząca, nie podjęły zdecydowanych działań na rzecz poprawy jakości dokumentacji składanej przez wnioskodawców.

Współpraca Instytucji Zarządzającej, tj. Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz instytucji pośredniczącej, tj. ARiMR w zakresie wdrażania Programu nie była prawidłowa. Monity i kontrole Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w oddziałach regionalnych ARiMR dotyczące m.in. terminowości rozpatrywania wniosków o dofinansowanie nie przyniosły oczekiwanych efektów. Nie osiągnięto także porozumienia w kwestii opracowania harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w tej sprawie monitorował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W związku z wynikami kontroli i wdrażaniem do 2023 r. PO RYBY 2014–2020 oraz wobec perspektywy programowo-finansowej UE na lata 2021–2027, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wnioski, w których wskazała na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad instytucjami pośredniczącymi w zakresie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w terminie określonym w ustawie o EFMR w celu zapewnienia efektywności wdrażania środków Programu oraz podjęcia działań na rzecz zwiększenia wydatkowania środków o niskim stopniu wykorzystania limitu w ramach działań PO RYBY 2014–2020 z uwzględnieniem Priorytetu 6, a także przeprowadzenia z udziałem instytucji pośredniczących skutecznych działań informacyjno-promocyjnych w celu poprawy jakości dokumentacji składanej przez beneficjentów Programu.

Do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa NIK wniosła o podjęcie działań na rzecz usprawnienia wdrażania działań PO RYBY 2014–2020, w tym wzmocnienia nadzoru w celu terminowego rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie, m.in. przez: utrzymanie potencjału pracowników specjalizujących się w obsłudze PO RYBY 2014–2020 z uwzględnieniem systemu szkoleń dla zapewnienia ich zastępowalności oraz zintensyfikowanie szkoleń z udziałem podmiotów świadczących usługi doradcze dla beneficjentów Programu w celu zminimalizowania liczby niepoprawnie składanych wniosków o dofinansowanie.

#### 5.2. Gospodarka wodna

- *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych (P/18/076/LKR)*

Z uwagi na pojawiające się informacje o możliwych w przyszłości problemach z zasobem wody w Polsce, NIK przyjrzała się przestrzeganiu zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych. W kontroli **przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych** NIK ustaliła, że wszystkie skontrolowane gminy planowały rozbudowę infrastruktury wodno-ściekowej, ale zakres prowadzonych inwestycji i modernizacji, ze względu na szczególne natężenie ruchu turystycznego, nie był wystarczający do zapewnienia ich zrównoważonego rozwoju.

Niedostateczne inwestowanie w rozbudowę i modernizację istniejących sieci oraz brak skutecznego nadzoru nad sposobem odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych utrudniał prawidłowe gospodarowanie zasobami wodnymi i może negatywnie wpływać na jakość dostarczanej wody w miesiącach wzmożonego ruchu turystycznego.

NIK zwróciła uwagę, że w 2017 r. w pięciu z 17 skontrolowanych gmin mniej niż połowa mieszkańców korzystała z instalacji kanalizacyjnej, a w kolejnych sześciu odsetek ludności z niej korzystającej nie przekraczał 75%. W miejscowościach o niskim poziomie skanalizowania istotnym zagrożeniem jest gromadzenie ścieków w zbiornikach bezodpływowych. Tymczasem, jak wykazała kontrola NIK, większość skontrolowanych gmin nie nadzorowała prawidłowo gromadzenia ścieków w tych zbiornikach. W czterech skontrolowanych gminach w prowadzonych ewidencjach nie uwzględniano wszystkich nieruchomości mających takie rozwiązania. Trzy gminy nie prowadziły w ogóle kontroli sposobu gromadzenia ścieków w zbiornikach bezodpływowych, a pięć gmin obejmowało nimi mniej niż 2% nieruchomości. Część turystycznych obiektów noclegowych, szczególnie o niewielkiej liczbie pokoi, gromadziła ścieki w zbiornikach bezodpływowych, a ilość ścieków powstających w tych obiektach znacząco wzrasta w okresach atrakcyjnych turystycznie. Nierealizowanie ustawowego obowiązku kontroli tych obiektów zwiększa ryzyko, że nie będą ujawnione przypadki pozbywania się gromadzonych nieczystości w sposób, który negatywnie wpłynie na środowisko, w tym na jakość wód.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, jak również wyniki wcześniejszych kontroli dotyczących nadzoru nad gromadzeniem i opróżnianiem zbiorników bezodpływowych, NIK wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów o przygotowanie zmian przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegających na wprowadzeniu zapisów dotyczących kar pieniężnych dla gmin, które nie wykonują obowiązków prowadzenia kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.

Ponadto NIK zarekomendowała wójtom, burmistrzom i prezydentom miast czynny udział w kształtowaniu polityki inwestycyjnej związanej z rozbudową i modernizacją sieci wodociągowo-kanalizacyjnych na terenie gmin. Dotyczy to przede wszystkim uchwalania wieloletnich planów rozwoju oraz modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, zgodnie z potrzebami określonymi w dokumentach planistycznych gminy, a także konsekwentnego realizowania inwestycji uznanych w planach za konieczne.

Również w 2020 r. NIK uznała za potrzebne przeprowadzenie kontroli dotyczącej sieci sanitarnych. *W Planie pracy NIK na 2020 rok* ujęto kompleksową kontrolę Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych (P/20/046), której celem jest ocena, czy działania organów administracji publicznej i podległych im podmiotów zapewniają kompleksowe zbieranie ścieków komunalnych i ich prawidłowe oczyszczanie.

## 6. Dbalność o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe

COFOG: Edukacja. Rekreacja, kultura i religia

### 6.1. Oświata i wychowanie

- *Zmiany w systemie oświaty (P/18/027/KNO)*
- *Nauczanie matematyki w szkołach (P/17/026/KNO)*
- *System egzaminów zewnętrznych w oświacie (K/18/002/KNO)*
- *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej (P/18/074/LKI)*

Dla jakości kapitału ludzkiego w Polsce fundamentalne jest podejmowanie działań m.in. w zakresie poprawy efektywności systemu edukacji formalnej. Od początku 2017 r. wprowadzana jest reforma oświaty, której główny cel stanowi lepsze przygotowanie uczniów kończących cały cykl kształcenia do potrzeb rozwoju indywidualnego oraz potrzeb nowoczesnego rynku pracy. Zmiany obejmują wszystkie komponenty: reforma edukacji, reforma szkolnictwa wyższego, reforma kształcenia ustawicznego i zawodowego.

NIK oceniła podejmowane w tym obszarze działania podczas kontroli pt. **Zmiany w systemie oświaty**. W ocenie NIK Minister Edukacji Narodowej w latach 2016–2018 nierzetelnie przygotował i wprowadził zmiany w systemie oświaty. Przygotowując reformę, nie dokonał rzetelnych analiz finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Nie dysponował pełnymi i rzetelnymi informacjami na temat: kosztów reformy, stanu przekształcenia lub likwidacji gimnazjów, liczby nauczycieli przeszkolonych z nowej podstawy programowej, możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych absolwentów VIII klas szkół podstawowych oraz III klas wygaszanych gimnazjów (tzw. podwójnego rocznika).

Minister przewidywał, że reforma zostanie sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej oraz oszczędności samorządów. Tymczasem w latach 2014–2017 wydatki organów prowadzących na zadania oświatowe wzrosły o 12,1%, przy wzroście subwencji o 6,1%. Dodatkowo Minister błędnie założył, że reforma przyniesie samorządom oszczędności z tytułu dowożenia dzieci, podczas gdy wydatki te wzrosły.

Również prowadzony przez Ministra proces przygotowania nowych podstaw programowych był nierzetelny. W zawieranych umowach z ekspertami nie wskazano etapu edukacyjnego i typu szkoły, którego mają dotyczyć treści nauczania zawarte w założeniach. Nie wskazano w nich również na szczególną sytuację uczniów, którzy rozpoczęli naukę w wieku sześciu lat oraz uczniów rozpoczynających nową podstawę programową na etapie klas VII i VIII.

Pomimo dużego zaangażowania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za reformę, wprowadzone zmiany nie przyczyniły się do zasadniczej poprawy warunków nauczania, opieki i wychowania w polskim systemie szkolnym (56% kontrolowanych szkół), a niekiedy odnotowano wręcz ich pogorszenie (34% kontrolowanych szkół).

Do zakończenia czynności kontrolnych (styczeń 2019 r.) stopień zaawansowania przygotowania powiatów i szkół przez nie prowadzonych stwarzał ryzyko niezapewnienia absolwentom szkół podstawowych i gimnazjów pełnej oferty edukacyjnej w roku szkolnym 2019/2020.

W latach 2015–2017 **nauczanie matematyki w szkołach** nie sprzyjało pełnemu rozwojowi kompetencji matematycznych u uczniów. Ponad 42% uczniów skontrolowanych szkół ponadgimnazjalnych otrzymało na świadectwie ocenę dopuszczającą (tj. dwójkę) z matematyki. W gimnazjach było to 23% uczniów, a w szkołach podstawowych – 10%.

Również inne wskaźniki, takie jak: liczba uczniów zdających egzaminy poprawkowe z matematyki oraz liczba uczniów powtarzających klasę, świadczą o problemach z nauczaniem tego przedmiotu. Niskie efekty kształcenia matematycznego potwierdzają wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK w ponad 9 tys. szkół.

Ogólnopolskie dane, m.in. Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, wskazują, że średni wynik egzaminu maturalnego (na poziomie podstawowym) z matematyki wyniósł 55%, podczas gdy z języka polskiego – 60%, a z języka angielskiego – 73%. Co szósty uczeń nie zdał egzaminu maturalnego z matematyki, a umiejętności matematyczne polskich uczniów w 2015 r. w stosunku do 2012 r. obniżyły się (badanie Programme for International Student Assessment – PISA 2015).

Główną przyczyną niepowodzeń uczniów są wady procesu nauczania matematyki. Zarówno badania kontrolne, jak i badania kwestionariuszowe potwierdzają, że pomimo zróżnicowanej wiedzy i umiejętności uczniów, zdecydowana większość szkół nie dzieli klas/oddziałów na grupy, nie tworzy własnych lub nie modyfikuje istniejących programów nauczania, nie dostosowuje też zadań i tempa pracy na lekcji do możliwości uczniów. Dostęp do zajęć o zróżnicowanym poziomie, tj. do zajęć wyrównawczych z matematyki lub zajęć dla uczniów uzdolnionych matematycznie, w 75% skontrolowanych szkół był ograniczony.

NIK zauważyła, że nauczyciele matematyki mieli niejednakowe wsparcie doradców metodycznych. Najlepsza sytuacja była w województwie śląskim, gdzie nauczyciele mogli liczyć na pomoc 20 doradców metodycznych z matematyki, a najgorsza w województwie podlaskim, w którym nie było ani jednego doradcy z tego przedmiotu.

W związku z wynikami kontroli NIK wносиła m.in. o przegląd materiałów dydaktycznych, w tym programów nauczania matematyki pod kątem efektywnej realizacji podstawy programowej, monitorowanie realizacji podstawy programowej nauczania matematyki w szkołach w zakresie adekwatności treści i liczby godzin oraz ewentualne podjęcie działań korygujących, wsparcie metodyczne nauczycieli matematyki, upowszechnianie indywidualnych form pracy z uczniem.

W wyniku kontroli **systemu egzaminów zewnętrznych w oświacie** NIK stwierdziła, że nie jest on nadal w pełni sprawny, co – zdaniem NIK – wynika m.in. z braku realizacji niektórych wniosków pokontrolnych po kontroli przeprowadzonej w 2014 r. CKE podjęła wtedy działania służące usprawnieniu funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych, polegające na wdrożeniu od 2015 r. jednolitej procedury wglądu do arkuszy egzaminacyjnych i weryfikacji prac uczniów, jak również wprowadziła od 2016 r. trzyletni cykl przygotowania arkuszy egzaminacyjnych z przedmiotów ogólnokształcących z podwójnym próbnym zastosowaniem zadań (standaryzacją).

W latach 2014–2018 działania Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, stanowiącej kluczowy element w systemie egzaminów zewnętrznych, pozwalały corocznie na terminowe i sprawne sprawdzenie wiedzy i umiejętności uczniów określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego i zawodowego na zakończenie danego etapu edukacji. W warunkach szybkiego tempa wprowadzania zmian strukturalnych i programowych w oświacie, Centralna Komisja Egzaminacyjna przygotowała m.in. koncepcję egzaminu ósmoklasisty, informatory i arkusze egzaminu próbnego.

Doceniając przywołane wyżej działania, system egzaminów zewnętrznych, według NIK, nadal nie jest odpowiednio wykorzystywany do realizacji polityki oświatowej państwa, pomimo że może dostarczać istotnych informacji o stanie edukacji. Działania CKE tylko w minimalnym stopniu odnosiły się do wsparcia szkół w obszarze doskonalenia jakości kształcenia, koncentrując się głównie na kwestiach związanych z organizacją egzaminów. Nie sprzyjały też temu przygotowane zmiany w oświacie.

### III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W procesie przygotowania arkuszy do testu pisemnego z kształcenia zawodowego preferowano uproszczone metody opracowania zadań, w szczególności bez ich próbnego zastosowania na odpowiedniej populacji uczniów. CKE nie wprowadziła weryfikacji wszystkich arkuszy sprawdzonych przez egzaminatora (w danej sesji), który niezgodnie z zasadami ocenił kwestionowane przez zdającego rozwiązanie zadania - jako mechanizmu zapewniającego rzetelność i przejrzystość procesu oceniania, o co wnioskuje NIK po kontroli w 2014 r. NIK podtrzymuje swoją ocenę sprzed 5 laty, że wprowadzenie takiego rozwiązania jest zasadne ze względu na wysokie ryzyko błędu egzaminatora. W latach 2014–2018, 42 131 zdających złożyło wniosek o weryfikację pracy, w tym 10 557 (25%) wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie i skutkowało zmianą wyniku i wymianą świadectwa. Poprawie systemu egzaminów zewnętrznych, o co NIK wnioskowała po wspomnianej wcześniej kontroli, powinien także służyć mechanizm umożliwiający coroczne porównywanie wyników egzaminów zewnętrznych, mający na celu sprawdzanie efektywności kształcenia uczniów na przestrzeni lat.

Pomimo poniesienia wysokich nakładów finansowych na zakup i wdrożenie systemu informatycznego do e-oceniania oraz budowy banków zadań kształcenia ogólnego (na projekty te wydatkowano odpowiednio 20 290,1 tys. zł i 36 961,5 tys. zł) nie udało się osiągnąć zakładanych efektów. W ocenie NIK działania podejmowane przez dyrektora CKE w celu pozyskania środków finansowych na rozwój projektów informatycznych dotyczących e-oceniania i budowy banków zadań egzaminacyjnych, okazały się nieskuteczne, co powoduje ryzyko niezachowania ich trwałości.

W 2019 r. NIK przyjrzała się w kompleksowym badaniu problematyce **zapewnienia przez gminy opieki przedszkolnej**. NIK stwierdziła, że w niemal połowie gmin objętych kontrolą (tj. 14 z 30) nie zapewniono w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wszystkim dzieciom, w tym przede wszystkim trzy- i czteroletnim, wymaganej dostępności opieki przedszkolnej. Wynikało to z niedostosowania sieci publicznych placówek przedszkolnych do potrzeb oraz nieprawidłowego przygotowania i prowadzenia procesu rekrutacji. W 14 gminach rodzice złożyli do publicznych placówek wychowania przedszkolnego więcej wniosków (średnio o 30%–60%) o przyjęcie ich dzieci, niż było dostępnych miejsc.

W gminach, w których brakowało miejsc, dochodziło do przekraczania dopuszczalnej liczebności oddziałów przedszkolnych. Wystąpiły też przypadki niezapewnienia odpowiedniego wymiaru czasowego opieki lub w pełni bezpiecznych warunków jej realizacji. Utrudnienia te miały wpływ także na rezygnację rodziców dzieci trzy- i czteroletnich z opieki przedszkolnej. W 12 z tych gmin poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego wśród dzieci trzy- i czteroletnich był niższy (nawet o 45%) od średniego w Polsce. Zapewnienie opieki przedszkolnej w tych gminach nie było traktowane priorytetowo. Nie diagnozowano tam ani bieżącego, ani perspektywicznego zapotrzebowania na miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego i nie uwzględniano tej problematyki w dokumentach strategicznych.

NIK wskazała, że aby zapewnić uprawnionym dzieciom dostępność wychowania przedszkolnego oraz zwiększyć powszechność korzystania z tej formy wychowania, potrzebne jest kontynuowanie przez Ministra Edukacji Narodowej działań ukierunkowanych na popularyzację korzyści dla dalszego rozwoju dzieci, wynikających z wczesnego korzystania przez nie z opieki, wychowania i kształcenia przedszkolnego.

Zdaniem NIK zapewnienie pełnej dostępności wychowania przedszkolnego wymaga także od organów prowadzących publiczne placówki wychowania przedszkolnego m.in.:

- podjęcia działań w celu rzetelnego diagnozowania zapotrzebowania na miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego;
- upowszechnienia wychowania przedszkolnego, szczególnie na obszarach wiejskich, poprzez rozwój placówek wychowania przedszkolnego przygotowanych do opieki nad dziećmi trzy- i czteroletnimi;

- korzystania, w razie potrzeby, z oferty placówek niepublicznych;
- podjęcia zintegrowanych działań mających na celu przygotowanie placówek wychowania przedszkolnego do objęcia opieką dzieci z alergiami i chorujących na przewlekłe choroby oraz stworzenia lokalnego systemu pomocy rodzinom wymagającym takiego wsparcia.

## 6.2. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

- *Ochrona narodowego zasobu archiwalnego (P/19/024/KNO)*
- *Promocja kultury polskiej za granicą (P/18/025/KNO)*
- *Wspólne prowadzenie instytucji kultury (P/19/022/KNO)*
- *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych (P/19/023/KNO)*
- *Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej (P/17/097/LRZ)*

Ochrona narodowego zasobu archiwalnego, mająca na celu zachowanie świadectw przeszłości dla przyszłych pokoleń, jest ważnym zadaniem państwa. NIK przeprowadziła kontrolę **ochrony narodowego zasobu archiwalnego** i stwierdziła, że Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w latach 2016–2019 objęła skuteczną ochroną narodowy zasób archiwalny i realizowała cele określone w przyjętej „Strategii Archiwów Państwowych na lata 2010–2020”. Systematycznie diagnozowano potrzeby i prawidłowo monitorowano stan wolnej powierzchni, potrzebnej do dalszego gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego w sieci archiwów państwowych. Inicjowano także działania w celu optymalizacji powierzchni do składowania zasobu. NIK pozytywnie oceniła opracowanie programu budowy archiwów państwowych, planowanie zakupów dodatkowych regałów oraz planowanie przemieszczenia dokumentacji niearchiwalnej. Zgodnie z prognozami Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w ciągu najbliższych 10 lat aż 20 budynków archiwów państwowych utraci zdolność przechowywania i przejmowania materiałów archiwalnych. Jednocześnie, zdaniem NIK, sposób przejścia przez Archiwum Akt Nowych (AAN) zasobu archiwalnego po likwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP) był nieprawidłowy. Zasób ten, zawierający m.in. ok. 5,2 km bieżących materiałów archiwalnych dotyczących blisko 10 tys. spółek i innych podmiotów, przejęto w stanie nieuporządkowanym, częściowo niezewidencjonowanym oraz bez prawidłowego zabezpieczenia technicznego.

W kontrolowanych jednostkach stwierdzono również inne nieprawidłowości. Na przykład archiwa wyodrębnione dwóch skontrolowanych ministerstw (MSWiA i MSZ) nie gromadziły zasobu odrębnie dla każdego działu administracji rządowej, pomimo prawnego obowiązku w tym zakresie. W latach 2016–2019 w archiwach państwowych wyodrębnionych skutecznie i na ogół prawidłowo ewidencjonowano i przechowywano materiały stanowiące narodowy zasób archiwalny. Stosowano różne środki ewidencyjne, w tym również w postaci systemów elektronicznych.

NIK wystąpiła do Komendanta Głównego Straży Pożarnej o przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych w ośmiu archiwach państwowych, w których czynności te nie były realizowane przez ponad pięć lat. PSP, działając na polecenie NIK, ujawniła 27 nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Na podstawie poczynionych w trakcie tej kontroli ustaleń NIK sformułowała dwa wnioski *de lege ferenda*.

NIK wniosowała do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia odpowiednich, dodatkowych wymogów ochrony przeciwpożarowej dotyczących zgromadzonych w archiwach zasobów. W przypadku Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wniosek *de lege ferenda* odnosił się natomiast do podjęcia działań w celu zmiany przepisów dotyczących udostępniania materiałów archiwalnych.

Ze społecznego punktu widzenia ważne jest, aby sieć archiwalna była właściwie zorganizowana i zarządzana, a zasób w niej zgromadzony – należycie zewidencjonowany i przechowywany. Informacje medialne oraz głosy pochodzące ze środowiska archiwistów wskazują na niezmiennie od lat problemy w funkcjonowaniu sieci archiwalnej. Należą do nich w szczególności brak powierzchni przechowalniczej, niedostosowanie budynków archiwów do wykonywanych przez nie zadań oraz niskie wynagrodzenia pracowników archiwów i wynikające z tego problemy z zapewnieniem kadr.

Przed archiwami stoją również nowe wyzwania związane w szczególności z potrzebami tworzenia wersji elektronicznych materiałów archiwalnych, konserwacją zasobu czy też realizacją prawa dostępu w sytuacji zmieniających się przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Wskazane powyżej powody sprawiają, że kwestie narodowego zasobu archiwalnego i jego ochrony powinny zajmować ważne miejsce wśród priorytetów działania państwa i jego organów.

Ważnym obszarem badań kontrolnych NIK w sprawozdawanym okresie była szeroko rozumiana promocja Polski w świecie. NIK skontrolowała m.in. promocję kultury polskiej za granicą.

Promocja kultury jest postrzegana jako ważny element budowania marki narodowej (*soft power*). Dla przykładu w rankingu *The Soft Power 30* z 2017 r. kultura zajmuje drugą pozycję po władzy, rozumianej przede wszystkim jako instytucje polityczne danego państwa. Polska, zarówno w 2017 r., jak i 2018, została sklasyfikowana na pozycji 24 wśród 30 krajów o największej *soft power* na świecie, zaś w obszarze kultury w rankingu *The Soft Power 30* Polska zajęła w 2018 r. dopiero 22 pozycję (na 30 państw).

W ocenie NIK prowadzone w latach 2013–2018 działania organów państwa na rzecz **promocji kultury polskiej za granicą** nie były właściwie zaplanowane i monitorowane. Dodatkowo były one rozproszone i prowadzone bez odpowiedniej koordynacji. Od wielu lat brakuje bowiem dokumentu o charakterze strategicznym, który określałby cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności i efektywności podejmowanych działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą.

Funkcjonujący model współpracy i koordynacji działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą, którego trzonem od marca 2004 r. była Rada Promocji Polski, a następnie Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski, ograniczał możliwość podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego skutecznych działań koordynacyjnych i powodował rozproszenie zadań i środków. Uchwały podejmowane przez te gremia nie zawierały rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie promocji kultury polskiej za granicą. Ponadto odpowiedzialni za ten obszar ministrowie (Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Spraw Zagranicznych) nie stworzyli systemu mierzenia skuteczności realizowanych przedsięwzięć oraz ich wpływu na efekty promocji kultury polskiej za granicą, a monitorowanie tych działań było nierzetelne, gdyż w latach 2013–2018 nie wyodrębniono działań i środków finansowych w tym zakresie, m.in. w planach finansowych w układzie zadaniowym.

Pomimo braku właściwego planowania, koordynowania i monitorowania promocji kultury polskiej za granicą, NIK pozytywnie ocenia poszczególne działania podejmowane w tym obszarze przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych, a w szczególności przez nadzorowane przez nich instytucje. Dotyczy to realizacji licznych przedsięwzięć kulturalnych obejmujących najważniejsze dziedziny kultury polskiej. W kontrolowanych jednostkach w latach 2013–2018 wydatkowano na nie prawie 350 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli widzi potrzebę podjęcia działań przez Prezesa Rady Ministrów w celu zbudowania spójnego systemu promocji Polski, w tym promocji kultury polskiej za granicą w oparciu o jeden wyznaczony i odpowiednio umocowany organ, którego zadaniem będzie – we współpracy z administracją samorządową – kreowanie wiodących przedsięwzięć promocyjnych oraz odpowiedni dobór rynków, środków i metod ich promocji.

Ponadto NIK wnioskowała o podjęcie prac przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w celu przygotowania i przyjęcia programu promocji kultury polskiej za granicą, rozwijającego i konkretyzującego dotychczasowe strategie, który wskazywałby: cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności oraz efektywności działań.

Nowelizacja ustawy o działalności kulturalnej wprowadziła możliwość wspólnego prowadzenia, a tym samym i współfinansowania, przez organizatorów już istniejących instytucji kultury. NIK przeprowadziła kontrolę pt. **Wspólne prowadzenie instytucji kultury** i w następstwie poczynionych ustaleń oceniła, że przyjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do wspólnego prowadzenia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi osobami prawnymi instytucji kultury przyczyniło się do poprawy ich funkcjonowania. Przekazane Wspólnym Instytucjom Kultury środki finansowe pozwoliły im na poprawę infrastruktury, zwiększenie zatrudnienia, liczby organizowanych przedsięwzięć oraz działań promocyjnych, a także wpłynęły na wzrost liczby odbiorców. Jednak ani w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ani w urzędach marszałkowskich – nie opracowano w formie pisemnej ogólnych, ramowych zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym jednolitych kryteriów doboru instytucji do wspólnego prowadzenia. Jednocześnie należy zaznaczyć, że minister nie wypracował zasad gromadzenia i analizy informacji o wszystkich WIK prowadzonych w Polsce. W związku ze zwiększeniem liczby nowo utworzonych bądź wspólnie prowadzonych instytucji kultury wzrastały wydatki z budżetu państwa na ten cel. Pomimo wzrostu nakłady były w dalszym ciągu niewystarczające, o czym świadczyła m.in. trudna sytuacja finansowa Wspólnych Instytucji Kultury, niski poziom wynagrodzeń, a także brak środków finansowych na prace modernizacyjne użytkowanych obiektów. W odniesieniu do inwestycji finansowanych ze środków dotacji celowych budżetu państwa – nadzór Ministra nie był w pełni skuteczny, na co wskazywały wysokie kwoty niewykorzystanych w kolejnych latach dotacji celowych na wydatki majątkowe oraz opóźnienia w realizacji inwestycji. Wnioski adresowane do ministra w związku z ustaleniami tej kontroli dotyczyły m.in. opracowania, upublicznienia i wdrożenia zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury oraz przeprowadzenia analizy zawartych umów w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury w celu wprowadzenia zapisów określających jednolity zakres praw i obowiązków stron tych umów, z uwzględnieniem specyfiki wspólnie prowadzonych instytucji kultury.

Konstytucja RP zapewnia ochronę dziedzictwa narodowego oraz stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. W powojennej Polsce po mniejszościach (stanowiących obecnie 2–3% ogółu ludności) przetrwało materialne dziedzictwo kulturowe w postaci zabytków. O ile obiekty sakralne i cmentarze zostały objęte opieką kościołów i związków wyznaniowych, o tyle pozbawione opieki i ochrony zabytki świeckie ulegały w okresie PRL stopniowej degradacji. Po roku 1989 polscy i niemieccy historycy sztuki i konserwatorzy zabytków sformułowali pojęcie „wspólnego dziedzictwa historycznego”, obejmujące zarówno zabytki architektury, jak i dobra ruchome. NIK przeprowadziła kontrolę pt. **Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych**.

W następstwie poczynionych ustaleń Izba oceniła, że działania na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych w Polsce w latach 2016–2019 były prawidłowe. Zasób materialnego dziedzictwa kulturowego znajdujący się na terenie RP – niezależnie od jego pochodzenia – był traktowany jako wspólne dziedzictwo kulturowe i objęty był jednolitą ochroną prawną. O objęciu zabytku ochroną decydowała jego wartość artystyczna, historyczna i naukowa. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017, wojewódzkie i gminne programy opieki nad zabytkami, gminne strategie rozwoju i programy rewitalizacji uwzględniały ochronę i opiekę nad materialnym dziedzictwem kulturowym, niezależnie od jego pochodzenia

historycznego. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wojewódzcy konserwatorzy zabytków, samorządy województw oraz miasta szacowały potrzeby w zakresie ochrony ogółu zabytków, nie wyodrębniając zabytków stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. W ocenie NIK działania te były skuteczne, a ich efekty przyczyniły się także do zachowania tego dziedzictwa. Tworzono m.in. turystyczne szlaki kulturowe, promując tym samym obiekty zabytkowe, świadczące o różnorodności wielowiekowego dziedzictwa kulturowego Polski. W latach 2016–2019 na powyższe działania skontrolowane podmioty wydatkowały z różnych źródeł prawie 667 mln zł. W MKiDN wypracowano standardy komunikowania się organów ochrony zabytków ze społecznościami żyjącymi w otoczeniu zabytków objętych ochroną. Umożliwiono organizacjom mniejszości narodowych udział w uzgodnieniach projektu krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz gminnych i wojewódzkich programów opieki nad zabytkami.

Traktowanie grobów i cmentarzy wojennych jako materialnych śladów krwawych konfliktów i dramatycznych wydarzeń z przeszłości, to dowód na trwałość pamięci i okazywanie należytego szacunku osobom zmarłym w ich wyniku. Jednocześnie opieka nad takimi obiektami stanowi zadanie władz publicznych, finansowane z budżetu państwa. NIK skontrolowała **opiekę nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej**.

Obiekty grobownictwa wojennego zawierają wieloaspektowy walor kulturotwórczy, możliwy do wykorzystania nie tylko dla budowania lokalnej tożsamości mieszkańców, ale także w zakresie turystyki. W związku z tym sposób ich utrzymania i sprawowania opieki nad nimi wpływa na wizerunek nie tylko danego miejsca, ale także gminy, a pośrednio województwa i kraju.

Kontrolowani wojewodowie, konserwatorzy zabytków i gminy, wykonując przypisane im zadania, na ogół skutecznie zapewniali opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości, także o charakterze systemowym, nie pozwalały jednak uznać opieki nad obiektami grobownictwa wojennego za odpowiednią. Niedostateczne były środki finansowe na ten cel, niedostosowane do aktualnych potrzeb przepisy prawa, wystąpiły także problemy organizacyjne w podmiotach sprawujących tę opiekę.

W związku z niedostatecznym pokryciem potrzeb w tym obszarze NIK we wniosku do Ministra Finansów wskazała na konieczność zwiększenia środków przeznaczonych w budżecie państwa na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi.

We wnioskach do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego NIK wskazywała w szczególności na potrzebę wypracowania koncepcji zaktualizowania przepisów dotyczących grobów i cmentarzy wojennych. Przygotowana w przedstawionym powyżej zakresie nowa ustawa powinna zawierać m.in.: precyzyjną, aktualną i uwzględniającą złożoność problemów historycznych definicję grobu wojennego, określenie rodzajów ewidencji grobów i cmentarzy wojennych oraz podmiotów zobowiązanych do ich prowadzenia, opis mechanizmów finansowania zadań, w tym ze środków budżetu państwa, powiązanie przepisów o opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi z regulacjami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego, rozwiązania dotyczące nabywania przez Skarb Państwa gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne, w przypadku gdy znajdują się w rękach prywatnych lub ich stan prawny nie jest ustalony. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nowe przepisy w tym zakresie mogłyby być zawarte w jednym akcie prawnym wraz z przepisami dotyczącymi ochrony innych miejsc pamięci narodowej. Ustalenia kontroli wskazują, że zachodzi potrzeba regulacji ustawowej także w tym zakresie. Miejsca pamięci narodowej – nawet jeżeli nie są związane z pochówkiem ofiar wojen i konfliktów zbrojnych lub nie mogą być uznane za groby i cmentarze wojenne – powinny podlegać szczególnej opiece i ochronie – niezależnie od przysługującej niektórym z nich z uwagi na ich zabytkowy charakter.

### 6.3. Turystyka

- *Promocja turystyczna Polski (P/18/026/KNO)*

Turystyka jest ważną gałęzią gospodarki, której udział w PKB w 2017 r. wynosił 6%. NIK skontrolowała **promocję turystyczną Polski**. Budowa wizerunku Polski jako atrakcyjnej, bezpiecznej i otwartej destynacji turystycznej, oferującej bogate zasoby kulturowe i przyrodnicze powinna być jednym z priorytetów działań powołanych do tego instytucji.

Promocję turystyczną Polski w kraju i za granicą prowadziły Ministerstwo Sportu i Turystyki, Polska Organizacja Turystyczna, 14 Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej, jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne i lokalne organizacje turystyczne.

Wydatki Ministra Sportu i Turystyki w latach 2015–2017 na promocję turystyki i rozwój polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i za granicą wynosiły około 50 mln zł rocznie. W ocenie NIK promocja turystyczna Polski w latach 2015–2018 była prowadzona prawidłowo, jednakże w związku z niewypracowaniem przez Ministra Sportu i Turystyki mechanizmów wpływu działań promocyjnych na wzrost liczby turystów i przychodów z turystyki, nie była możliwa ocena skuteczności promocji. Funkcjonujący w latach 2015–2018 system promocji turystycznej nie zapewniał spójnej promocji na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Przyjęte w dokumentach strategicznych, tj. Kierunkach rozwoju turystyki do 2015 r. oraz Programie Rozwoju Turystyki do 2020 roku, mierniki realizacji celów nie pozwalały na pełną ocenę wpływu działań Ministra na wzrost wskaźników rozwoju turystyki, w tym jej promocji.

W latach 2015–2018 (I połowa) Minister przeznaczył łącznie 183,3 mln zł, w tym 145,9 mln zł w ramach dotacji podmiotowej na realizację zadań POT, nad którą prawidłowo sprawował nadzór.

POT działała na podstawie Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020, zawierającej nieaktualną diagnozę stanu polskiej gospodarki turystycznej oraz niespójne z Programem Rozwoju Turystyki do 2020 roku i budżetem w układzie zadaniowym cele i mierniki. W latach 2015–2017 spadła liczba prowadzonych działań promocyjnych na rynkach zagranicznych (o 3%) oraz rynku krajowym (o 46%). Nie wytworzył się także zintegrowany model funkcjonowania i zarządzania informacją turystyczną w regionach, co zdaniem NIK wynikało z braku ogólnokrajowej strategii rozwoju systemu informacji turystycznej. Strategie rozwoju województw i miast miały często charakter ogólny, obejmowały wszystkie zadania samorządu oraz nie pozwalały na pełne i skuteczne mierzenie efektów działań w obszarze turystyki. Tylko dwie z sześciu skontrolowanych regionalnych organizacji turystycznych miały strategię rozwoju turystyki, jednak nie określono w nich wskaźników realizacji celów i zasad monitorowania efektów działań.

Podjęte w 2017 r. przez ministra prace legislacyjne nad uregulowaniem m.in. promocji turystyki i funkcjonowania polskich szlaków turystycznych, na dzień zakończenia kontroli były nadal na etapie analiz i opinii. Na potrzebę wprowadzenia zmian w systemie promocji turystycznej wskazało 75% skontrolowanych samorządów oraz 83% skontrolowanych regionalnych organizacji turystycznych.

NIK postulowała do Ministra Sportu i Turystyki o wprowadzenie narzędzi pozwalających na pomiar wpływu realizowanych przez Ministra działań na wzrost liczby turystów i przychodów z turystyki, przeprowadzanie corocznej ewaluacji oraz przygotowanie aktualizacji Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku, w tym m.in. zadań i wskaźników realizacji celów programu oraz zintensyfikowanie prac legislacyjnych w zakresie uregulowania systemu promocji turystycznej oraz funkcjonowania szlaków turystycznych w Polsce.

NIK wnioskowała również m.in. o aktualizację przez Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej Marketin-  
gowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020 oraz zapewnienie jej spójności z Programem  
Rozwoju Turystyki do 2020 roku, budżetem zadaniowym i aktualną sytuacją makroekonomiczną w tury-  
stycie. NIK dostrzegła potrzebę zintensyfikowania działań na rzecz strategicznego planowania promocji  
turystycznej we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, regionalnymi organizacjami  
turystycznymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi, rozwijania promocji turystycznej za pomocą  
nowoczesnych form promocji, w szczególności mediów internetowych i Narodowego Portalu Turystycz-  
nego oraz kontynuacji rozbudowy funkcjonalności Narodowego Portalu Turystycznego.

#### 6.4. Kultura fizyczna

- *Kształcenie i doskonalenie zawodowe trenerów sportu wyczynowego (P/18/024/KNO)*
- *Zwalczanie dopingu w polskim sporcie wyczynowym (P/18/028/KNO)*
- *Korzystanie z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne (P/19/087/LLO)*
- *Realizacja Programu Budowy Małych Przyszkołnych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek” (P/18/104/LWR)*
- *Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (P/19/101/LSZ)*

System **kształcenia i doskonalenia zawodowego trenerów sportu wyczynowego** funkcjonujący w latach 2015–2018, w opinii NIK nie zapewniał w pełni wykwalifikowanej kadry trenerskiej, pomimo wzrostu liczby zatrudnionych trenerów. Wynikało to z niewystarczającej współpracy pomiędzy akademiami wychowania fizycznego (AWF) a polskimi związkami sportowymi (pzs) w zakresie kształcenia przyszłych trenerów i instruktorów sportu, a także było następstwem rozwiązań wprowadzonych od sierpnia 2013 r. ustawą deregulacyjną, które pozwoliły na obniżenie wymagań dotyczących wykształcenia koniecznego do uzyskania uprawnień trenera czy instruktora sportu – z wyższego na średnie. Zrezygnowano w niej również – w przypadku trenera – z obowiązku ukończenia kursu specjalistycznego.

NIK pozytywnie oceniła współpracę Ministra z pzs na rzecz upowszechniania i wdrożenia przez związki autonomicznych systemów nadawania kwalifikacji trenerskich, które zostały opracowane w niemal wszystkich związkach w sportach olimpijskich jako odpowiedzialna reakcja na ustawę deregulacyjną. Natomiast aktywna współpraca Ministra z AWF w zakresie kształcenia trenerów została podjęta dopiero w maju 2018 r., kiedy to rozpoczęto działania w celu włączenia akademii w system nadawania kwalifikacji trenerskich w sporcie.

Funkcjonujący obecnie system nadawania kwalifikacji trenerskich stwarza w ocenie NIK ryzyko, że nadmierne wymogi kwalifikacyjne mogą skutkować ograniczeniem dostępu do zawodu trenera, natomiast wymogi określone zbyt liberalnie mogą powodować obniżenie jakości szkolenia w danej dyscyplinie sportu i stwarzać zagrożenie dla szeroko rozumianego dobra zawodników, w tym ich bezpieczeństwa i zdrowia. Dlatego NIK wnioskowała m.in. o podjęcie wzajemnej współpracy przez Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie opracowania planu działania na rzecz zwiększenia kompetencji i jakości pracy trenerów, a także postulowała rozważenie zlecenia uczelniom wyższym, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz senatem uczelni prowadzącej kształcenie w zakresie sportu, wykonywanie określonych zadań w zakresie nauczania lub kształcenia kadr na potrzeby sportu.

W kręgu zainteresowań NIK znalazły się także negatywne skutki i ryzyko zdrowotne, jakie niesie stosowanie dopingu wśród sportowców. Problemu tego dotyczyła kontrola **Zwalczanie dopingu w polskim sporcie wyczynowym**.

Zagadnienia dotyczące zwalczania dopingu w sporcie nie były dotychczas przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli. W ocenie NIK wprowadzane od 2016 r. zmiany przepisów antydopingowych, a także sposób ich wdrażania przez Polską Agencję Antydopingową (wcześniej Komisję do Zwalczania Dopingu w Sporcie), pozwalają na skuteczniejszą i efektywniejszą walkę ze zjawiskiem dopingu w sporcie wyczynowym. Walka z dopingiem odnosi się jednak do całego ruchu sportowego, wszystkich jego dyscyplin i grup wiekowych, a także do innych aktywności sportowych o niekonkurencyjnym charakterze.

NIK pozytywnie oceniła w szczególności opracowanie przez Ministra Sportu i Turystyki „Kodeksu dobrego zarządzania dla polskich związków sportowych”, jak również przyjęte przez niego założenie, że stosowanie ww. Kodeksu przez związki sportowe będzie uwzględniane przy udzielaniu dotacji.

NIK skontrolowała pod względem stosowania procedur antydopingowych m.in. polskie związki sportowe. Celem porównania przeanalizowano też system zwalczania dopingu w Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Czechach oraz Australii. Wybór tych krajów wynikał z ich zaawansowania w walce z dopingiem, a także z podobieństw kulturowych i organizacyjnych, jakie łączą je z Polską.

Sport, rekreacja ruchowa oraz inne formy aktywności ruchowej odgrywają bardzo ważną rolę w aktywizacji i jakości życia osób z niepełnosprawnością. Kontrolerzy NIK przyjrzeni się **korzystaniu z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne**. W ocenie NIK obiekty COS w latach 2017–2019 (I połowa) nie były dostępne w pełnym zakresie dla potrzeb sportu osób niepełnosprawnych. Centralny Ośrodek Sportu nie prowadził rozpoznania potrzeb sportowców niepełnosprawnych pod kątem przystosowania tych obiektów do prowadzenia szkoleń sportowych we wszystkich dyscyplinach paraolimpijskich. Nie prowadził także kompleksowych działań na rzecz promocji sportu osób niepełnosprawnych.

Nie stworzono warunków organizacyjnych i technicznych do szkolenia w 10 spośród 29 dyscyplin paraolimpijskich. Brak możliwości uprawiania pięciu dyscyplin (jeździectwa, kolarstwa, strzelectwa sportowego, curlingu na wózkach i hokeja na sledgach) był wynikiem niezapewnienia przez COS odpowiedniej infrastruktury sportowej. Do uprawiania goalballu brak było specjalistycznego sprzętu, a w przypadku biathlonu, narciarstwa zjazdowego, snowboardu i żeglarstwa nie zapewniono bazy noclegowej przystosowanej dla sportowców niepełnosprawnych ruchowo, pomimo posiadanej bazy sportowej dostosowanej do tych dyscyplin.

Żadna z hal COS Torwar w Warszawie nie była w ogóle wykorzystywana do szkoleń sportowców niepełnosprawnych. Główną przyczyną były bariery architektoniczne uniemożliwiające korzystanie z tych obiektów, w szczególności przez sportowców poruszających się na wózkach oraz niewidomych i niedowidzących.

Planowanie zgrupowań sportowców niepełnosprawnych i pełnosprawnych odbywało się na równych zasadach. Warunki cenowe były jednakowe dla tych grup sportowców.

NIK uznała za niegospodarne i negatywnie oceniła zlecenie przez COS w Warszawie w latach 2017–2019 usług marketingowych podmiotom zewnętrznym w sytuacji, gdy zadania te mogły być realizowane przy wykorzystaniu potencjału pracowników COS. Umowy w sprawie świadczenia takich usług zawarto z naruszeniem procedur wewnętrznych.

W świetle ustaleń kontroli wskazujących na niedostosowanie w pełnym zakresie obiektów COS do potrzeb sportowców niepełnosprawnych, NIK wnioskuje do Ministra Sportu o zapewnienie środków finansowych adekwatnych do potrzeb COS w zakresie szkolenia sportowego osób niepełnosprawnych.

Badając **Program Budowy Małych Przyszkolnych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek”**, NIK stwierdziła, że przygotowany i wdrożony przez samorząd województwa dolnośląskiego we współpracy z Ministrem Sportu program stanowi dobry przykład wykorzystania możliwości wynikających z partnerstwa publiczno-publicznego. Jednak realizacja II edycji ww. programu nie przebiegała zgodnie z przyjętymi założeniami. Program zakończył się z prawie rocznym opóźnieniem, a każdy z pięciu beneficjentów przeznaczył na wybudowanie pływalni co najmniej 30% więcej środków, niż przewidywano. Każda pływalnia miała kosztować 5 mln zł, a w rzeczywistości przeznaczono na nie od 6,5 do 13,5 mln zł. NIK zwraca przy tym uwagę, że przyjęte przez samorząd województwa dolnośląskiego założenia programowe dotyczące kosztów budowy i utrzymania pływalni opracowano w 2015 r. Kosztorysy budowy pływalni w kolejnych latach były już nieaktualne, nawet w trakcie pierwszej edycji programu „Dolnośląski Delfinek”, a mimo to brano je pod uwagę w niezmienionym kształcie również w II edycji programu, zaplanowanej na lata 2017–2018. Budzi to wątpliwości, gdyż wysokość kosztów niezbędnych do zrealizowania inwestycji oraz zapewnienia jej utrzymania stanowi kluczową przesłankę przy podejmowaniu przez gminy decyzji o przystąpieniu do programu.

Samorząd województwa dolnośląskiego zabezpieczył na dofinansowanie realizacji programu „Dolnośląski Delfinek” środki finansowe w łącznej wysokości 6,25 mln zł. Fundusze te zostały prawidłowo rozdysponowane poprzez dotacje celowe, których udzielono gminom wybranym do realizacji programu na podstawie przyjętych uprzednio kryteriów. Niestety dwóch beneficjentów tej dotacji rozliczyło ją nierzetelnie, a nadzór Urzędu Marszałkowskiego w tej sprawie okazał się nieskuteczny. Urząd ten nie udzielał także dostatecznego wsparcia merytorycznego gminom realizującym program. Większość beneficjentów programu „Dolnośląski Delfinek” zetknęła się z wykonawcami, którzy nie wywiązywali się należycie z zawartych umów, co powodowało wzrost kosztów (w stosunku do planowanych) oraz wydłużenie terminów realizacji inwestycji. Wystąpiły też liczne przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Gminy bez należytej staranności szacowały wartość robót budowlanych, których koszty w trakcie realizacji inwestycji okazywały się wyższe.

Wybudowanie pięciu przyszkolnych krytych pływalni pozwoliło jednak osiągnąć główne założenie funkcjonalno-użytkowe programu, którym było umożliwienie masowej i powszechnej nauki pływania dzieciom i młodzieży szkolnej oraz udostępnienie lokalnej społeczności dodatkowych obiektów rekreacyjnych.

W 2019 r. NIK zwróciła też uwagę na bezpieczeństwo osób korzystających z lokalnej infrastruktury umożliwiającej i ułatwiającej aktywność fizyczną. W trakcie kontroli pt. **Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej** kontrolerzy ocenili, że funkcjonujący system nadzoru nad budową oraz utrzymaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie zapewnia w pełni bezpiecznego ich użytkowania. Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian zarówno w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej. Niezbędna jest również popularyzacja wiedzy o zasadach urządzania i utrzymywania bezpiecznych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Nieprawidłowości lub niezgodności z wymogami Polskich Norm, które wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa, stwierdzono na niemal połowie skontrolowanych obiektów. Zwiększały one ryzyko wystąpienia wypadków. Błędy popełniano na etapie budowy i przekazania obiektów do użytkowania, a także w trakcie eksploatacji. Nie przeprowadzano niezbędnych napraw lub konserwacji. Nadzór nad stanem obiektów sprawowany przez ich zarządców i organy administracji publicznej, był nierzetelny i nieskuteczny. Place zabaw nadal wyposażone były w zamontowane przed wielu laty urządzenia, które nie spełniały aktualnych standardów bezpieczeństwa.

Nadzór nad stanem technicznym i higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem już istniejących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej również nie był rzetelny i skuteczny. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego oraz państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni nie uwzględniali ponad połowy takich obiektów przy planowaniu oraz przeprowadzaniu kontroli. Nie mieli bowiem wiedzy o ich istnieniu.

Zmiany legislacyjne proponowane przez NIK dotyczą m.in. konieczności doprecyzowania w art. 3 ustawy *Prawo budowlane*, do jakiej kategorii obiektów lub urządzeń budowlanych winny być zaliczane place zabaw, parki linowe, siłownie plenerowe i inne rodzaje obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz urządzenia stanowiące ich wyposażenie, oraz doprecyzowania w § 40 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wymagań dotyczących odległości obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej od miejsc niebezpiecznych, takich jak naturalne lub sztuczne ciekły oraz zbiorniki wodne, ciągi jezdne inne niż ulice itp., a także zasad ustalania odległości od obiektów wymienionych w tym przepisie.

Ponadto burmistrzowie, wójtowie i kierownicy gminnych jednostek zarządzających obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej powinni zapewnić rzetelny i skuteczny nadzór nad zarządzaniem, stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym i bezpieczeństwem korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Jednocześnie, mając na względzie zapewnienie bezpieczeństwa, Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje potrzebę umieszczania w miejscach przeznaczonych do zabaw oraz rekreacji regulaminów określających zasady bezpiecznego korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Zwraca także uwagę na zasadność formułowania w umowach zawieranych z wykonawcami, obowiązku dostawy urządzeń i wykonania obiektów zgodnie z zasadami określonymi w Polskich Normach.



# **Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem**

- Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej
- Współpraca NIK z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej
  - Współpraca NIK z innymi instytucjami państwa
- Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji
  - Strona internetowa i BIP
  - Udostępnianie informacji publicznej
  - Skargi i wnioski obywateli
- Dwumiesięcznik naukowy Kontrola Państwowa

**IV.**

## Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając swoje ustawowe zadania, a także realizując cele kontroli, prowadzi szeroko zakrojoną współpracę z szeregiem instytucji państwa, organami rewizji i inspekcji oraz środowiskami naukowymi i innymi podmiotami. Jako instytucja zaufania publicznego jest otwarta na kontakty z obywatelami, co realizuje głównie poprzez informowanie opinii publicznej o wynikach kontroli oraz przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków od obywateli. Szczególne miejsce w relacjach NIK z instytucjami państwa zajmuje współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej.

### 1. Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 202 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej NIK podlega Sejmowi. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem, przedkłada Sejmowi m.in. analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz sprawozdanie ze swej działalności. NIK przesyła również Sejmowi informacje o wynikach kontroli, wnioskach i wystąpieniach zawierających wynikające z kontroli zarzuty dotyczące działalności osób m.in. wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego. NIK przedkłada również Sejmowi analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów. W 2019 r. Sejm zlecił NIK przeprowadzenie kontroli *gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych*. Najwyższa Izba Kontroli w tym trybie przeprowadzi powyższą kontrolę, która została włączona do *Planu pracy NIK na 2020 rok*.

Prezes NIK, realizując swe konstytucyjne i ustawowe obowiązki, uczestniczył w 2019 r. w obradach Sejmu, prezentując Sejmowi *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2018*, opinię w kwestii absolutorium dla rządu oraz sprawozdanie z działalności NIK. W okresie, który obejmuje niniejsze *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2019 roku*, Prezes NIK lub upoważnieni wiceprezesi NIK uczestniczyli we wszystkich plenarnych posiedzeniach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

W trakcie prac nad planem pracy NIK na kolejny rok, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła sugestie tematów kontroli składane przez organy Sejmu RP. Komisje Sejmu RP corocznie zgłaszają propozycje tematów kontroli do planu pracy NIK. Tematy zgłaszane przez poszczególne komisje są analizowane zarówno w Najwyższej Izbie Kontroli, jak i przez posłów z Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Propozycje tematów kontroli, zgłaszane przez poszczególne komisje sejmowe, są analizowane w trakcie prac planistycznych, po zarekomendowaniu ich przez Komisję do Spraw Kontroli Państwowej. W 2019 r. do *Planu pracy NIK na 2020 rok* najwięcej tematów zgłosiły komisje: infrastruktury, polityki senioralnej – po dziesięć pozycji. Komisja polityki społecznej i rodziny dziewięć tematów, po siedem tematów zgłosiły komisje obrony narodowej, finansów publicznych oraz zdrowia.

Przedstawiciele NIK aktywnie uczestniczyli również w posiedzeniach sejmowych komisji i podkomisji. W roku 2019 do NIK wpłynęło 593 zaproszenia na posiedzenia komisji lub komisji nadzwyczajnych. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli łącznie w 284 posiedzeniach. W trakcie 52 posiedzeń komisji upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli prezentowali posłom m.in. informacje o wynikach kontroli. Członkowie kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli wzięli udział w 20 posiedzeniach komisji, w trakcie których przedstawiono, między innymi informacje o wynikach kontroli na temat:

- wykonywania zadań przez ośrodki adopcyjne,
- użytkowania samochodów przez funkcjonariuszy Policji,
- wdrażania systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców,

- gospodarowania mieniem Akademii Morskich w Gdyni i Szczecinie,
- finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy,
- inwestycji KGHM S.A. w złoża Sierra Gorda w Chile,
- funkcjonowania centrów pierwszej sprzedaży ryb,
- kształcenia i doskonalenia zawodowego trenerów sportu wyczynowego,
- przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych,
- wykonywania przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej,
- realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej,
- zmian w systemie edukacji,
- wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe,
- transferu wiedzy i technologii poprzez spółki jednostek badawczych,
- usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania,
- dostępności zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności do poruszania się,
- opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym,
- działań organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

Szczególnie ściśle Najwyższa Izba Kontroli współpracuje z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej. Do zakresu kompetencji Komisji należą m.in. sprawy związane z działalnością Najwyższej Izby Kontroli. Komisja rozpatruje dokumenty dotyczące bezpośrednio funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli – opiniuje budżet NIK, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – NIK*. Przedstawiciele NIK prezentują podczas posiedzenia Komisji m.in. informacje o wynikach kontroli, analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz roczne sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli.

W ramach współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej w 2019 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w 18 posiedzeniach Komisji. Na wszystkich posiedzeniach Izbę reprezentowali Prezes NIK lub wiceprezesi, a także upoważnieni radcy Prezesa NIK oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych.

W trakcie posiedzeń Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, przedstawiciele NIK zaprezentowali informacje o wynikach kontroli dotyczących między innymi:

- rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych,
- zapewnienia stabilności sektora bankowego,
- umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin,
- realizacji zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową,
- działalności organów państwa na rzecz zapewnienia dostępności produktów leczniczych,
- działań organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych,
- wykorzystania nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia,
- barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych w Polsce,
- efektywności świadczenia usług na rynku pracy.

W trakcie posiedzeń komisji, z udziałem kierownictwa NIK, omawiano również kwestie związane z bieżącą polityką kadrową i budżetową Izby.

Ponadto każdego roku w toku prac planistycznych Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia sugestie tematów kontroli składane przez organy Sejmu RP. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej rekomenduje propozycje tematów do kontroli zgłaszane do planu pracy przez pozostałe komisje sejmowe, zapoznaje się także szczegółowo z planem pracy NIK na kolejny rok.

**Infografika nr 21**

Tematy kontroli przyjęte do Planu pracy NIK na 2020 r. we współpracy z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej



Podtrzymywanie tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (P/20/007/KAP)



Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (P/20/038/KPB)



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



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



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



Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów (P/20/045/KSI)



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



Funkcjonowanie systemu rehabilitacji leczniczej (P/20/053/KZD)



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



Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej (P/20/059/KZD)



Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (P/20/025/KNO)



Dostępność do finansowanej ze środków publicznych opieki stomatologicznej dzieci i młodzieży (P/20/056/LBI)



Osiągnięcie gotowości mobilizacyjnej i bojowej Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań w czasie wojny (P/20/033/KON)



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



Modernizacja, modyfikacja i remont wybranego sprzętu wojskowego (P/20/032/KON)



Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych (P/20/082/LSZ)



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



Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem” (P/20/090/LZG)

Propozycje zagadnień do uwzględnienia w planie pracy NIK były przedmiotem współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej także w 2019 r. Do *Planu pracy NIK na 2020 rok* 98 sugestii tematów kontroli zgłosiło 19 komisji sejmowych. Po zapoznaniu się z merytorycznymi uwagami Najwyższej Izby Kontroli oraz ustaleniami przyjętymi podczas posiedzenia, Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 53 tematy kontroli, przedstawione przez 17 komisji sejmowych. 29 tematów kontroli było już w trakcie realizacji przez NIK z własnej inicjatywy. Do planu pracy NIK włączyła 18 tematów kontroli. Pozostałe zagadnienia mogą być realizowane w formule kontroli doraźnych, bądź były lub są, w części lub całości, przedmiotem uwagi Najwyższej Izby Kontroli.

W 2019 r. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zaopiniowała Sejmowi RP oraz Marszałkowi Sejmu kandydatury do objęcia stanowisk kierowniczych w Najwyższej Izbie Kontroli.

## 2. Współpraca NIK z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej

W roku 2019 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 38 zaproszeń na posiedzenia komisji senackich. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 19 posiedzeniach. Na jednym z posiedzeń komisji zaprezentowano informację o wynikach kontroli pt. *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015–2018*. Udział przedstawicieli NIK w pozostałych posiedzeniach komisji Senatu RP dotyczył kwestii legislacyjnych procedowanych przez komisje.

W ramach prac nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2020 rok* Marszałek Senatu RP w 2019 r. przesłał do NIK 18 sugerowanych tematów kontroli, z których trzy były już w trakcie realizacji przez NIK z własnej inicjatywy. Do realizacji w 2020 r. NIK przyjęła trzy propozycje tematyczne:

- Gospodarka majątkowa i finansowa Telewizji Polskiej S.A. (P/20/022/KNO),
- Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (P/20/041/KPS),
- Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu szkołom z terenu województwa lubelskiego (P/20/069/LLU).

## 3. Współpraca NIK z innymi instytucjami państwa

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli daje NIK prawo zasięgnięcia informacji u podmiotów krajowych publicznych i prywatnych w związku z przygotowaniem lub przeprowadzaniem kontroli oraz żądania dokumentów i materiałów od jednostek niekontrolowanych. Najwyższa Izba Kontroli korzystała z tych uprawnień podczas realizacji postępowań kontrolnych, w których wyjaśnienie wskazanych kwestii kontrolujący uznali za niezbędne do należytego zdiagnozowania zagadnienia lub sformułowania oceny kontrolowanego obszaru. Istotne dla wyników kontroli NIK były m.in. informacje zawarte w odpowiedziach na pytania, w tym anonimowe badania ankietowe, skierowane do wyspecjalizowanych jednostek na mocy art. 29 ustawy o NIK. Informacje zawarte w przesłanych do NIK odpowiedziach były wykorzystywane na każdym etapie procesu kontrolnego i stanowiły istotny materiał uzupełniający i dowodowy. Współpraca tego typu obejmowała m.in. komendantów głównych Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kuratoria oświaty i szkoły, urzędy pracy, jednostki samorządu terytorialnego, sądy oraz prokuratury.

Ważnym elementem współpracy NIK z podmiotami zewnętrznymi są panele ekspertów. Uczestniczą w nich reprezentanci środowisk naukowych, społecznych, organizacji pozarządowych, korporacji zawodowych, jednostek samorządowych i przedstawiciele administracji publicznej. Debaty eksperckie organizowane

przez NIK merytorycznie wspomagają proces kontroli, pozwalają na precyzyjne rozpoznanie problemów wiążących się z planowanymi lub prowadzonymi badaniami NIK. W 2019 r. odbyły się m.in. panele ekspertów dotyczące: systemu ochrony zdrowia – stan obecny i pożądane kierunki zmian oraz konferencja i panel poświęcone problemom służby zdrowia, gdzie przedstawiono propozycje NIK dotyczące zmian w funkcjonowaniu służby zdrowia; przyszłości energetyki w Polsce – debata dotycząca poważnych wyzwań, jakie dla konkurencyjności polskiej gospodarki stanowić mogą m.in. ceny prądu oraz konieczność redukcji emisji; broni chemicznej zalegającej na dnie Bałtyku i zagrożeń, jakie stanowi dla życia w tym morzu.

#### 4. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji

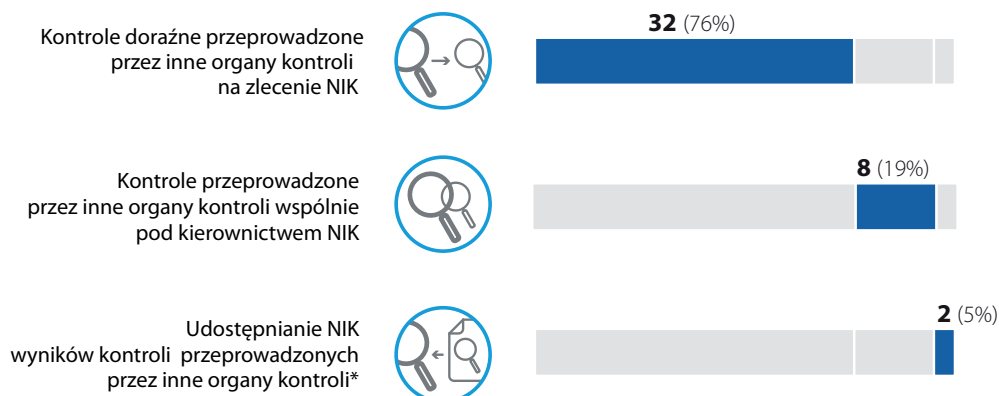
Usytuowanie Najwyższej Izby Kontroli wśród konstytucyjnych organów państwa, jako naczelnego organu kontroli państwowej, wyraża się w przyznaniu NIK uprawnień wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Organy te mają obowiązek współpracy z NIK. Formy tej współpracy określa ustawa o NIK. Najwyższa Izba Kontroli może wnioskować o udostępnienie wyników zrealizowanych przez te organy kontroli, ponadto są one obowiązane do przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK oraz kontroli doraźnych na zlecenie NIK. Obowiązek współpracy dotyczy organów wykonujących zadania kontrolne i działających w administracji rządowej lub samorządzie terytorialnym. Inne organy, które mają uprawnienia kontrolne, lecz nie funkcjonują w tych strukturach, nie podlegają wspomnianym wyżej obowiązkom. Podstawą do podejmowania przez NIK współpracy są porozumienia zawierane z tymi organami, określające zasady współdziałania, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Współpracę z innymi organami kontroli, działającymi w strukturach państwa, NIK traktuje jako istotny element wspomagający realizację zadań kontrolnych, zwłaszcza w sferze badań specjalistycznych. Priorytetem w tym obszarze jest wzmocnienie roli ekspertów w kontroli poprzez szersze wykorzystanie możliwości, jakie daje ustawa.

Badania przeprowadzane przez specjalistyczne organy kontroli i inspekcji cechuje wysoki poziom merytoryczny. Korzystanie przez NIK z ich wyników pozwala na racjonalne gospodarowanie zasobami i eliminuje potrzebę powielania badań. Wyniki badań przeprowadzonych przez inne organy kontroli, inspekcji i rewizji służą jako wskazówki przy wyborze tematów kontroli wprowadzanych do planu pracy NIK. Stanowią również materiał pomocniczy przy opracowywaniu programów kontroli, mogą być też materiałem dowodowym w prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli innych organów są cennym źródłem informacji o obszarach, w których występują nieprawidłowości, a kompleksowa kontrola może pokazać mechanizm zjawiska i pomóc wyeliminować jego przyczyny.

Badania przeprowadzone przez instytucje współpracujące z NIK cechowały się wysokim poziomem merytorycznym, a ich wyniki były wykorzystywane w postępowaniu kontrolnym przez Izbę. NIK, prowadząc kontrole, współdziałała, w zależności od potrzeb wynikających z tematyki, rodzaju i charakteru kontroli m.in. z głównymi inspektorami: Pracy, Transportu Drogowego i Kolejowego, Ochrony Środowiska, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspektorem Sanitarnym. Współpraca obejmowała również: Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Komisję Nadzoru Finansowego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prezesów regionalnych izb obrachunkowych. NIK współpracowała również z wojewódzkimi lekarzami weterynarii i inspektoratami Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Handlowej, administracją skarbową oraz organami inspekcji i kontroli szczebla powiatowego. Możliwość zlecenia przez NIK przeprowadzenia kontroli organom kontroli, rewizji i inspekcji wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki stanowi cenną formę współpracy.

### Infografika nr 22

Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w 2019 r.



**Liczba kontroli ogółem 42**

\* Liczba przekazanych do NIK wyników kontroli realizowanych przez inne organy

Ponadto przedstawiciele NIK w 2019 r. uczestniczyli wraz z przedstawicielami organów kontroli, rewizji i inspekcji w seminariach i spotkaniach roboczych, co umożliwiło wymianę doświadczeń i informacji. Wspólne prowadzenie badań kontrolnych oraz wykorzystywanie ustaleń z kontroli przeprowadzonych przez właściwe organy, zwiększało wartość ustaleń kontroli NIK.

## 5. Strona internetowa i BIP

Najwyższa Izba Kontroli prowadzi od lat aktywną politykę informacyjną, umożliwiając opinii publicznej uzyskanie obiektywnej i jak najszerszej wiedzy zarówno o kontrolach, jak i o działalności NIK. Polacy doceniają NIK – w marcu 2019 r. CBOS opublikował wyniki sondażu, które wskazują, że 49% obywateli naszego kraju dobrze lub bardzo dobrze oceniło pracę Najwyższej Izby Kontroli. Jest to najlepszy wynik, jaki Izba osiągnęła w XXI wieku.

Strona [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) jest ważną drogą komunikowania się Najwyższej Izby Kontroli z otoczeniem zewnętrznym. Przybliża opinię publiczną instytucję – jej organizację, wyniki kontroli, a także aktywność Izby na arenie międzynarodowej. Na tej stronie znajdują się informacje dotyczące historii, struktury i działalności bieżącej NIK, przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców, ze szczególnym uwzględnieniem dziennikarzy pracujących dla mediów w kraju i za granicą. Na tej stronie można znaleźć szczegółowe informacje o wynikach kontroli. Tu zamieszczane są też skróty prasowe, opisujące najważniejsze ustalenia kontrolerów oraz wypowiedzi prezesów, dyrektorów, kontrolerów, ekspertów.

Bezpośrednią łączność z dziennikarzami utrzymuje Wydział Prasowy oraz asystenci prasowi poszczególnych delegatur NIK. Dzięki temu wyniki kontroli są obecne w mediach, a opinia publiczna jest informowana o wielu istotnych problemach, które – jako ważne społecznie kwestie – są przedmiotem kontroli NIK. Z ogromnym zainteresowaniem, zarówno mediów, jak i opinii publicznej spotkały się w 2019 r. na przykład kontrole związane ze zdrowiem Polaków, tj. programu bezpłatnych leków dla

#### IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

seniorów „Leki 75+” czy też kontrola sieci szpitali. Ożywioną dyskusję w mediach wywołały także ustalenia NIK dotyczące niepłaconych mandatów karnych i milionowych strat budżetu państwa z tego tytułu. Zmiany, które miały poprawić sytuację, jak dotąd spowodowały wzrost kosztów funkcjonowania systemu o blisko 6 mln zł rocznie.

Uwagę mediów zwrócił także raport na temat systemu ochrony ludności, a zwłaszcza jego część poświęcona tragicznej w skutkach nawałnicy na Pomorzu. NIK ustaliła wówczas, że system ochrony ludności w Polsce nie funkcjonuje skutecznie. Brak odpowiednich planów i procedur oraz koordynacji działań może obniżyć skuteczność pracy służb odpowiedzialnych za ochronę ludności, zwłaszcza w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Rok 2019 był wyjątkowy w historii Najwyższej Izby Kontroli, która 7 lutego obchodziła stulecie powołania. W związku z tym przygotowano szereg materiałów dotyczących jubileuszu. Media odnotowały także, że w 2019 r. zakończyła się sześciolatnia kadencja Prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego, a 30 sierpnia Sejm RP powołał na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mariana Banasia.

Strona internetowa NIK cieszy się dużym zainteresowaniem – w 2019 r. zanotowała ponad 2,7 mln odsłon, a z serwisu korzystało ponad 600 tys. użytkowników. Internauci najczęściej odwiedzali dział Praca w NIK, Aktualności oraz Wyniki kontroli.

NIK jest obecna od lat w mediach społecznościowych, jak Facebook, Twitter, Google+ i YouTube oraz Instagram. Internauci chętnie korzystają też z możliwości śledzenia organizowanych w NIK paneli ekspertów i konferencji. NIK informuje o swojej działalności także za pośrednictwem mediów ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych.

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

### 6. Udostępnianie informacji publicznej

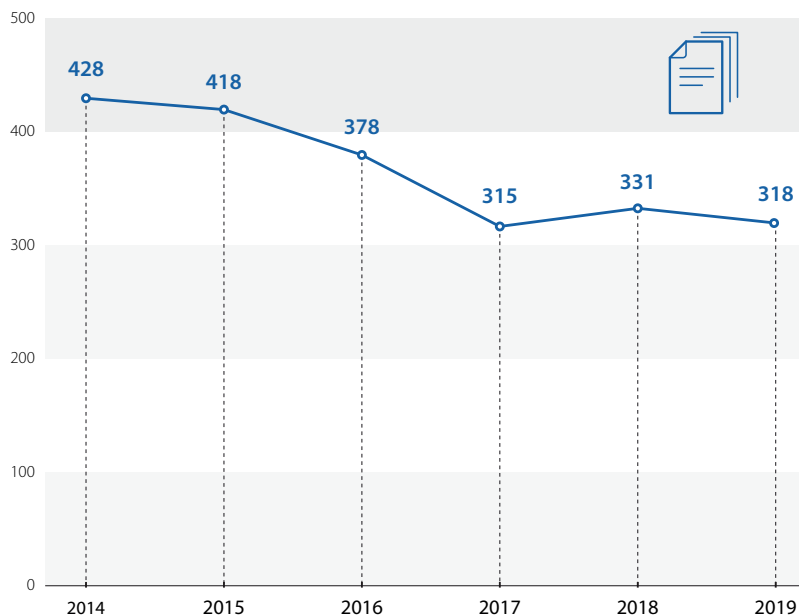
Wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz informacji sektora publicznego są kierowane do Najwyższej Izby Kontroli na podstawie art. 61 Konstytucji RP oraz przepisów ustaw o dostępie do informacji publicznej oraz o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W świetle przepisów NIK jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji.

Na stronach internetowych są udostępniane przede wszystkim wyniki poszczególnych kontroli, ale również dane na temat funkcjonowania NIK – m.in. podstawowe akty prawne oraz informacje o strukturze organizacyjnej Izby, jej budżecie, historii, kierownictwie, wydawnictwach i planie pracy. Informacje niezamieszczone na stronach internetowych udostępniane są na wniosek zainteresowanych osób.

W latach 2014–2016 liczba wniosków o udostępnienie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej kształtowała się na poziomie około 400 rocznie. W okresie ostatnich trzech lat liczba tych wniosków nieznacznie spadła, głównie ze względu na rozszerzenie zakresu informacji udostępnianych na stronach internetowych. W 2019 r. załatwiono 318 takich spraw.

**Infografika nr 23**

Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2014–2019

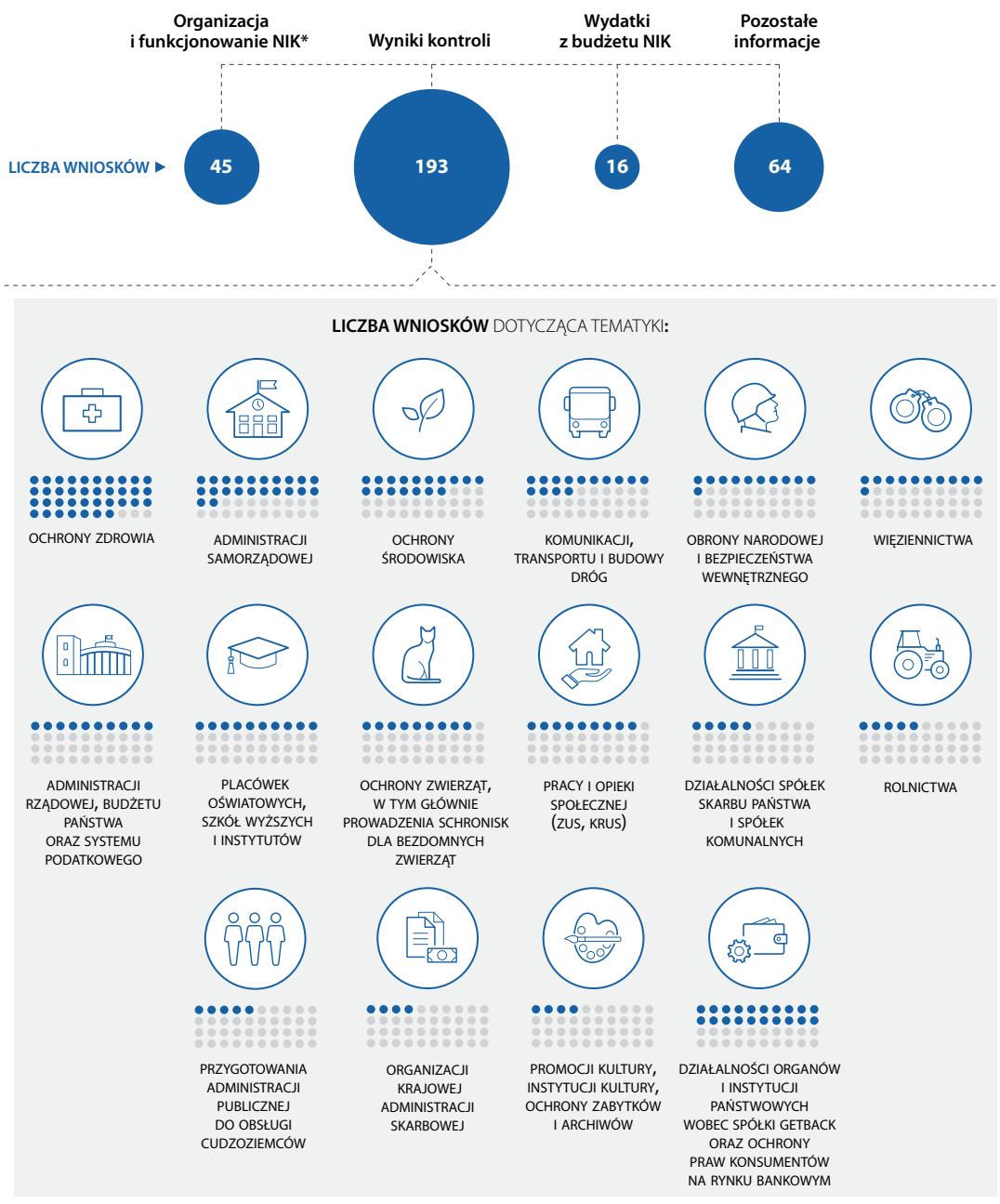


Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo dostępu do takiej informacji przysługuje każdemu. Nie jest przy tym konieczne wykazywanie interesu prawnego lub faktycznego. Dlatego też większość osób zwracających się do NIK z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej nie określa swojego zawodu ani pełnionej funkcji, jednak niektórzy wnioskodawcy podają więcej danych na swój temat.

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym, wskazują, że największe zainteresowanie obywateli kierujących wnioski o udostępnienie informacji publicznej do NIK budziły sprawy dotyczące zakresu zadań, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników NIK, wydawnictw i historii NIK (łącznie 45 wniosków, tj. 14,2%) oraz wyniki kontroli dotyczących ochrony zdrowia (37 wniosków, tj. 11,6%).

**Infografika nr 24**

Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2019 r. według rodzaju żądanej informacji

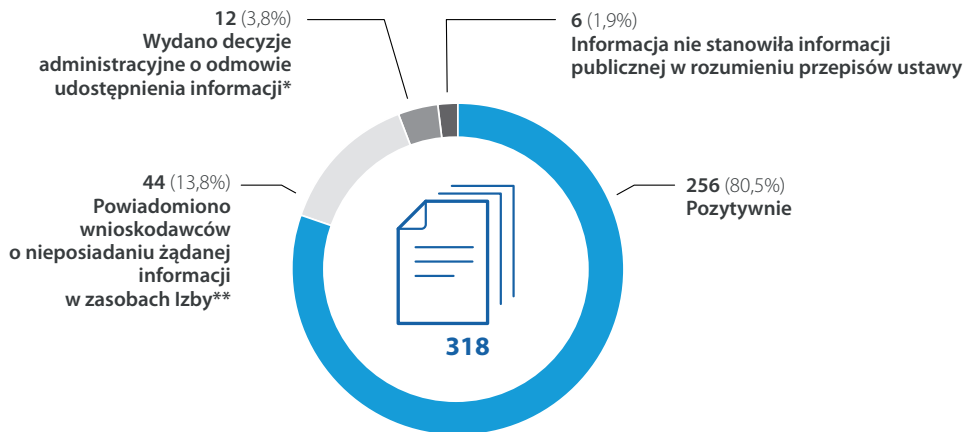


\* Informacje dotyczące zakresu zadań, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników, wydawnictw i historii NIK

Z 318 wniosków o udostępnienie informacji publicznej 256 rozpatrzono pozytywnie, udostępniając żądane informacje lub informując wnioskodawców, że żądana informacja jest już zamieszczona na stronach BIP lub że wyniki kontroli zostaną udostępnione w BIP po zakończeniu postępowania kontrolnego.

**Infografika nr 25**

Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej według sposobu ich załatwienia



\* M.in. odmowa udostępniania informacji: tajemnica kontrolerska (kontrole niezakończone, dokumenty wewnętrzne), tajemnica służbowa (dokumenty zastrzeżone), tajemnica bankowa lub zawodowa KNF

\*\* M.in. dokumentacja w archiwum państwowym

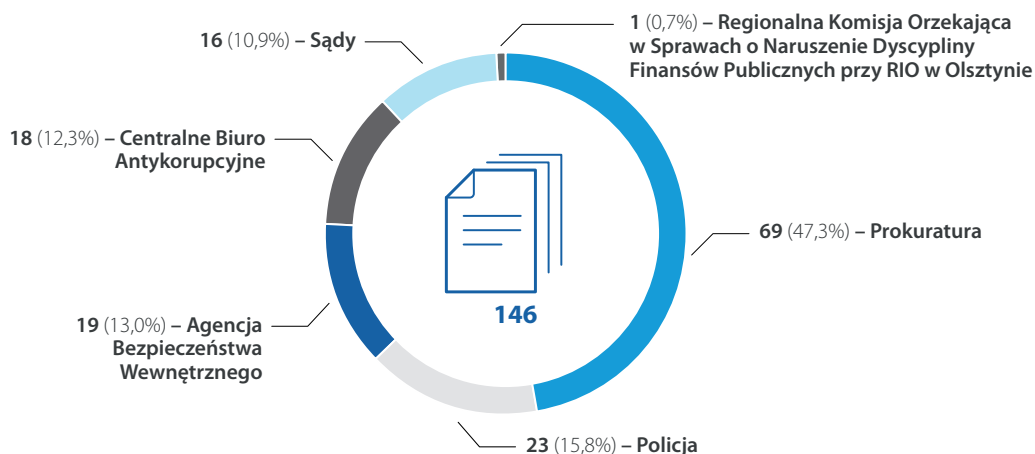
Niektóre informacje były udostępniane w sposób ograniczony, tzn. zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej – po wyłączeniu treści objętych tajemnicą ustawowo chronioną, np. danych osobowych lub tajemnicy przedsiębiorcy

**Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw**

W 2019 r. rozpatrzone łącznie 146 wniosków od organów uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej na mocy innych ustaw (w szczególności Kodeksu postępowania karnego, ustawy o CBA, ustawy o ABW).

**Infografika nr 26**

Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej od organów powołanych do ścigania przestępstw, organów skarbowych oraz sądów



Podobnie jak w latach ubiegłych, w roku 2019 pracownicy NIK byli wzywani w charakterze świadków przez organy ścigania oraz sądy na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, a także w sprawach dotyczących funkcjonowania

NIK. Takich przypadków było w minionym roku 103. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były: sądy – 36 wezwań, Policja – 28 wezwań, Prokuratura – 27 wezwań, ABW – 6 wezwań, Sejmowa Komisja Śledcza – 2 wezwania. Świadków będących pracownikami NIK przesłuchiwała także Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Urząd Skarbowy w Lublinie (łącznie cztery wezwania).

## 7. Skargi i wnioski obywateli

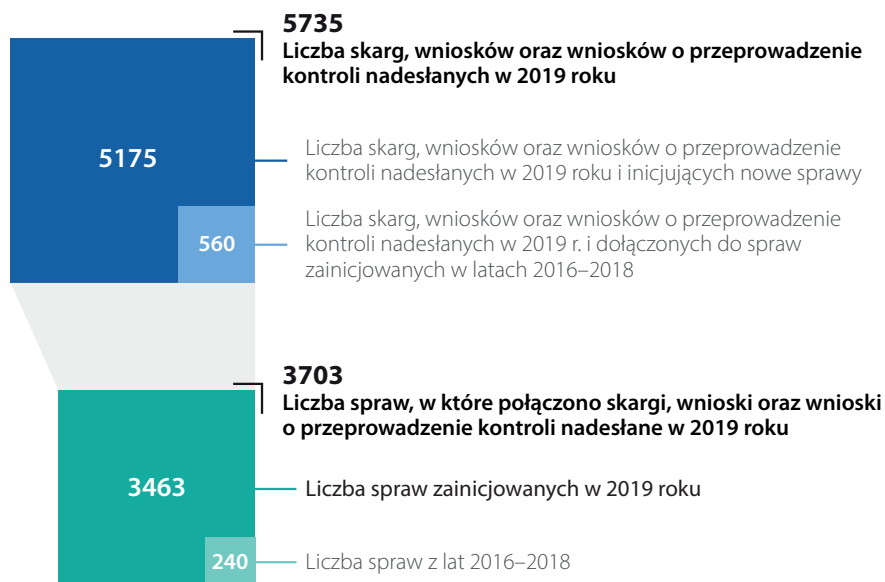
Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Procedurę przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków precyzują odpowiednio dla skarg i wniosków przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a dla petycji przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Ponadto na mocy delegacji ustawowej wynikającej z art. 226 kpa, organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków uregulowano rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Ze względu na charakter nadsyłanej do NIK korespondencji, której autorzy w większości wnioskują o podjęcie kontroli – sposób i tryb procedowania spraw został uregulowany dodatkowo zarządzeniem nr 53/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

W 2019 r. do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 5175 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które połączono w 3463 nowe sprawy. Ponadto do 240 spraw zainicjowanych w latach wcześniejszych (2016-2018) dołączono 560 nowych pism nadesłanych przez skarżących bądź jednostki konsultujące daną sprawę w 2019 r. W sumie procedowano 5735 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które zostały zarejestrowane w 3703 sprawach. W 2019 r. NIK nie otrzymała żadnej petycji, która spełniałaby wymogi ustawy o petycjach oraz mieściła się w kompetencjach Izby.

**Infografika nr 27**

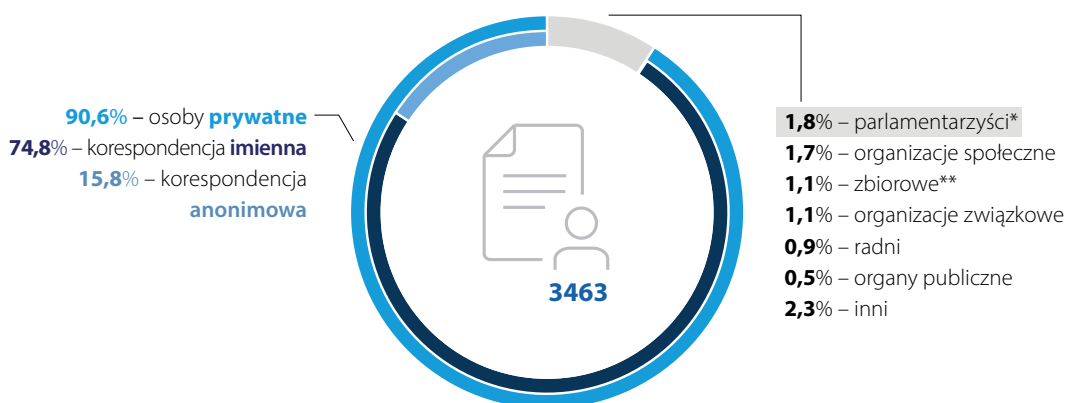
Liczba skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli nadesłanych w 2019 r. a liczba spraw



Przeważająca część korespondencji docierała do Najwyższej Izby Kontroli za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub elektronicznej. Sporadycznie skargi i wnioski przekazywano za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej na Platformie Usług Administracji Publicznej ePUAP, faxem lub osobiście. Autorami spraw zainicjowanych w 2019 r. (3463) były najczęściej osoby prywatne.

**Infografika nr 28**

Autorzy spraw zainicjowanych w 2019 r.



\* Posłowie i organy Sejmu RP oraz senatorowie i organy Senatu RP

\*\* Skarga/wniosek podpisana zbiorowo bądź w imieniu kilku osób

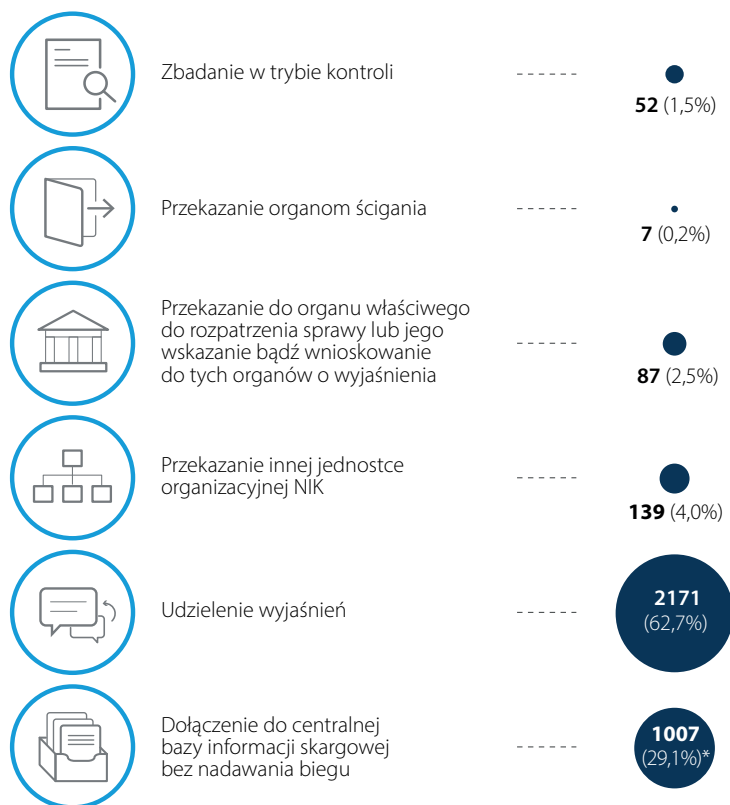
Wszystkie skierowane w 2019 r. do NIK skargi, wnioski i wnioski o przeprowadzenie kontroli poddane zostały analizie, która stanowi podstawę wyboru sposobu załatwienia sprawy.

**Infografika nr 29**

Sposoby rozpatrywania spraw zainicjowanych w 2019 r.



**możliwe sposoby rozpatrzenia sprawy**



\* Korespondencja anonimowa, pisma przekazane do wiadomości NIK a skierowane do adresatów właściwych w sprawie oraz pisma o charakterze ogólnym i informacyjnym

Sygnaly nadsyłane do NIK przez obywateli są ważnym źródłem wiedzy o występujących nieprawidłowościach. Choć często Izba nie ma możliwości podjęcia natychmiastowych działań, wszystkie informacje są odpowiednio klasyfikowane i opisywane, tak aby w przyszłości mogły zostać wykorzystane. Autorzy korespondencji są informowani o możliwości wykorzystania ich doniesień przy planowaniu pracy.

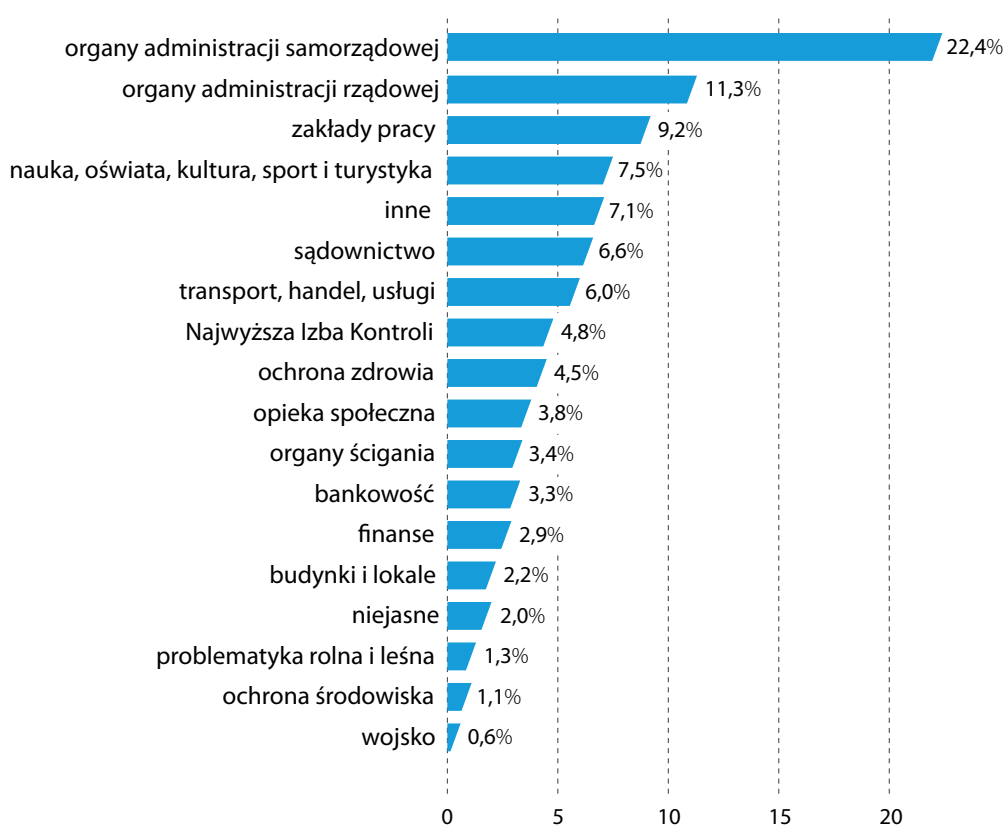
W 2019 r., na wniosek kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK, Wydział Skarg i Wniosków przeprowadził 63 analizy problemowe głównie w związku z przygotowaniem programów kontroli planowych. Po wstępnej selekcji szczegółowej analizie poddano 4977 spraw, przekazując do jednostek NIK 833 sprawy, które najbardziej odpowiadały wskazanej tematyce.

Wśród spraw zainicjowanych w 2019 r. przez obywateli (3383), autorzy co piątej sprawy opisywali nieprawidłowości w pracy organów samorządu terytorialnego, głównie urzędów gmin i miast oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Co dziesiąta sprawa dotyczyła działań organów administracji rządowej. Obywatele wskazywali również często na zasadność kontroli w zakładach pracy, zwłaszcza w podmiotach prywatnych, w tym w spółkach. Większość spraw z obszaru nauki, oświaty, kultury, sportu i turystyki dotyczyła pracy placówek naukowo-badawczych i instytutów oraz placówek szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego. Skarżący/wnioskodawcy zwracali również uwagę na konieczność kontroli w podmiotach związanych z sądownictwem, transportem, handlem i usługami. W wielu wnioskach wskazywano na zasadność kontroli w podmiotach służby zdrowia oraz opieki społecznej. W przypadku 4,8% spraw ich podmiotem była Najwyższa Izba Kontroli, głównie w kontekście prośby o informacje i wyjaśnienia.

### Infografika nr 30

Udział procentowy podmiotów, na które obywatele skarżyli się do NIK w 2019 r.



Posłowie i senatorowie najczęściej wskazywali na potrzebę podjęcia kontroli w organach administracji rządowej oraz samorządowej. W co dziesiątym wniosku parlamentarzyści opisywali kwestie związane z funkcjonowaniem służby zdrowia.

W 2019 r. obywatele w takim samym stopniu wskazywali na potrzebę skontrolowania podmiotów funkcjonujących na obszarze województwa mazowieckiego, jak i tych o ogólnokrajowym zasięgu działania. Wśród podmiotów działających lokalnie, bez względu na województwo zawsze na pierwszym miejscu, jeśli chodzi o liczbę wniosków o kontrolę, wskazywano organy administracji samorządowej. Poza województwem mazowieckim najczęściej wnioskowano o kontrolę podmiotów z województw: śląskiego, dolnośląskiego, pomorskiego, małopolskiego oraz wielkopolskiego.

#### IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

Posłowie na Sejm RP oraz senatorowie wskazywali, analogicznie jak obywatele, na potrzebę kontroli podmiotów działających zarówno w skali całego kraju, jak i ograniczonych do województwa mazowieckiego.

##### **Problematyka spraw zainicjowanych w 2019 r. (według działów)<sup>1</sup>**

Problematyka związana z funkcjonowaniem administracji publicznej była najczęściej poruszana przez obywateli w korespondencji nadesłanej do NIK w 2019 r. Pojawiały się również kwestie związane z budżetem państwa i finansami publicznymi, zdrowiem oraz budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową. Sprawy przekazane do NIK przez posłów i senatorów najczęściej dotyczyły problematyki budżetu państwa i finansów publicznych, administracji publicznej oraz zdrowia.

**Tabela nr 2**

Problematyka spraw zainicjowanych przez obywateli w latach 2017–2019 (udział procentowy)

Lp.	Dział	2017 r.	2018 r.	2019 r.
		(w %)		
1.	Administracja publiczna	10,1	13,2	13,2
2.	Budżet państwa i finanse publiczne	9,3	13,7	9,6
3.	Zdrowie	4,7	7,3	9,1
4.	Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	7,2	8,2	8,3
5.	Gospodarka	6,5	6,3	7,0
6.	Praca	6,4	7,4	6,7
7.	Sprawiedliwość	5,4	4,7	6,4
8.	Instytucje finansowe	17,9	3,6	5,2
9.	Zabezpieczenie społeczne	3,6	3,7	4,4
10.	Transport	4,5	4,8	4,3
11.	Sprawy wewnętrzne	2,2	2,2	2,8
12.	Oświata i wychowanie	2,5	3,0	2,6
13.	Środowisko	2,2	2,7	2,3
14.	Rolnictwo	3,2	2,9	2,1
15.	Łączność	4,1	2,3	2,1
16.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,9	1,3	0,9
17.	Rozwój wsi	0,9	1,2	0,9
18.	Informatyzacja	0,6	0,7	0,9
19.	Integracja europejska	0,4	0,7	0,8
20.	Gospodarka wodna	0,6	0,5	0,4
21.	Obrona narodowa	0,4	0,4	0,4
22.	Szkolnictwo wyższe	0,3	0,4	0,4
23.	Kultura fizyczna i sport	0,3	0,4	0,4
24.	Nauka	0,6	0,2	0,4

1 Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów wyszczególnionych w załączniku do zarządzenia nr 53/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

Lp.	Dział	2017 r.	2018 r.	2019 r.
		(w %)		
25.	Gospodarka morską	0,1	0,1	0,4
26.	Sprawy zagraniczne	0,3	0,2	0,2
27.	Skarb Państwa	0,1	0,1	0,2
28.	Turystyka	0,1	0,3	0,1
29.	Rozwój regionalny	0,0	0,1	0,1
30.	Rynki rolne	0,0	0,0	0,1
31.	Wyznania religijne	0,0	0,0	0,0
32.	Pozostałe sprawy	4,6	7,4	7,3
<b>Ogółem</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Poniżej wykaz problemów najczęściej poruszanych przez obywateli w obrębie wybranych działów z największym odsetkiem spraw w 2019 r.

#### Administracja publiczna

- gospodarowanie nieruchomościami, w tym: stan techniczny budynków i lokali komunalnych, czas oczekiwania na przydział mieszkania, brak transparentności w przydziale mieszkań, brak nadzoru nad zbyciem mieszkań wykupionych z bonifikatą, prawidłowość rozliczeń opłat czynszowych;
- inwestycje i remonty, w szczególności ich koszty i rozliczenia, brak uzasadnienia ekonomicznego dla wskazanych przedsięwzięć, prowadzenie działań niezgodnie z dokumentacją techniczną;
- polityka kadrowa prowadzona w urzędach administracji publicznej i podległych im jednostkach;
- zamówienia publiczne, w szczególności w zakresie wyboru oferenta, ogłoszenia zamówienia oraz sprawowanego nadzoru;
- funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, nadzór właścicielski, zadłużenia oraz wysokie ceny świadczonych usług;
- infrastruktura wodno-kanalizacyjna, zwłaszcza jej brak, oraz wysokość opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i ścieki;
- gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminach, w tym niewłaściwa częstotliwość odbioru oraz wysokość opłat;
- podatki i opłaty lokalne, ich naliczanie oraz terminowość dostarczania decyzji podatkowych;
- prawidłowość postępowań administracyjnych i wydanych decyzji administracyjnych;
- udostępnianie informacji publicznych;
- prawidłowość rozpoznawania spraw cudzoziemców przez urzędy wojewódzkie.

#### Budżet państwa i finanse publiczne

- gospodarowanie środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego w kontekście realizacji inwestycji, zakup gruntów, zawieranie umów z podmiotami zewnętrznymi, zadłużanie gmin, zaciąganie zobowiązań finansowych poza trybem uchwał rady gminy/miasta, odbiór inwestycji przed ich ukończeniem, umarzanie zaległości podatkowych, nierzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych, zasady przyznawania dotacji podmiotom prywatnym;
- udzielanie zamówień publicznych, w tym naruszanie zasad uczciwej konkurencji;
- działania organów administracji skarbowej, w tym prowadzone postępowania – głównie w kontekście rzetelności oraz czasu ich trwania, a także zasadność umarzania zobowiązań;
- oszustwa podatkowe, fałszowanie faktur, wyłudzenie lub nieodprowadzenie podatku, nieprawidłowości w działalności gospodarczej – w tym nierejestrowanej sprzedaży;

#### IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

- prawidłowość przyznawania środków PFRON na dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych oraz sprzętu;
- przekazywanie środków na realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą;
- wydatkowanie środków na modernizację i remonty placówek dyplomatycznych.

#### Zdrowie

- szczepienia ochronne, w szczególności sposób kwalifikacji i rejestrowania przez Państwowy Zakład Higieny przypadków ciężkich niepożądanych odczynów poszczepiennych (NOP), wywiązywanie się ze swoich zadań instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zdrowotne;
- jakość usług świadczonych w placówkach zdrowia, w tym dostępność usług, czas oczekiwania na wizytę u specjalisty, kwalifikacje lekarzy, standardy opieki, jakość sprzętu i warunki lokalowe;
- zarządzanie placówkami ochrony zdrowia, głównie w zakresie zasadności i gospodarności wydatkowania środków finansowych, organizacja i rozstrzyganie przetargów oraz konkursów;
- gospodarka lekowa, w tym nadzór nad rynkiem aptecznym, sprzedaż i refundacja leków, suplementów diety oraz wywóz leków za granicę;
- kontraktowanie świadczeń medycznych przez NFZ;
- funkcjonowanie ratownictwa medycznego i szpitalnych oddziałów ratunkowych;
- organizacja i zasady dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego;
- dostęp do dokumentacji medycznej;
- nostryfikacja dyplomu lekarskiego przez obcokrajowców.

#### Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa

- gospodarowanie nieruchomościami, w tym organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego przetargi, dotyczące zbycia lub udostępniania nieruchomości, procesów związanych z realizacją inwestycji celu publicznego, naruszających interes prawny byłych właścicieli nieruchomości przejętych w trybie wywłaszczeniowym, ustalanie lokalizacji inwestycji o charakterze publicznym w kontekście regulacji przyjętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, umowy dotyczące użytkowania nieruchomości najczęściej gminnych;
- działania organów inspekcji nadzoru budowlanego oraz geodezyjno-kartograficznego, głównie w kontekście realizacji ustawowych działań, w walce z samowolami budowlanymi, dopuszczanie do użytku budynków kwalifikujących się do rozbiórki lub zmiana danych w dokumentacji geodezyjno-kartograficznej;
- zadania i działalność zarządców nieruchomości, w tym dbałość o stan techniczny budynków lub nadzór nad pracami remontowymi;
- gospodarowanie lokalami komunalnymi, zwłaszcza w kontekście dbałości o ich stan techniczny oraz panujące w nich warunki bytowe.

#### Gospodarka

- działalność gospodarcza wskazanych podmiotów, w szczególności w zakresie prawidłowości wywiązywania się z obowiązków wynikających z ordynacji podatkowej;
- prawidłowość wydatkowania środków publicznych, w tym unijnych, w związku z realizacją inwestycji, w tym budowa i remonty dróg, sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i energetycznych;
- wykorzystanie przez wskazane podmioty dominującej pozycji na rynku w kontekście naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, głównie w obszarach dostaw energii elektrycznej i gazowej, usług bankowych, telekomunikacyjnych, wodno-kanalizacyjnych, transportowych i ubezpieczeniowych;

#### IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

- niewystarczające działania podmiotów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów;
- bezpieczeństwo energetyczne kraju, w tym samowystarczalność energetyczna, lokalizacja nowych inwestycji oraz wydawanych decyzji.

##### Praca

- polityka kadrowa prowadzona przez podmioty prywatne, szczególnie w kontekście braku umów o pracę oraz terminowość w wypłacie wynagrodzeń;
- rekrutacja na stanowiska urzędnicze prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym ustalanie kryteriów naboru pod konkretne osoby, brak wymaganych procedur konkursowych, nepotyzm;
- legalność rozwiązywania umów i ponownego zatrudniania w szkołach publicznych w kontekście reformy oświatowej;
- mobbing, nierówne traktowanie przy ustalaniu stawek wynagrodzeń lub premii i nagród, przydzielanie zadań poza zakresem obowiązków – bez względu na rodzaj podmiotu zatrudniającego;
- zatrudnianie osób przebywających w zakładach karnych;
- prawidłowość kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy;
- skuteczność wsparcia udzielanego bezrobotnym przez urzędy pracy.

##### Sprawiedliwość

- działalność orzecznicza sądów, niezawisłość sędziów oraz kultura urzędowania;
- działalność prokuratorów, szczególnie w zakresie odmowy wszczęcia śledztwa lub umorzeń, naruszeń interesów poszkodowanych;
- wykonywanie zadań przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i warunki odbywania kar;
- działalność notariuszy i adwokatów, w tym wywiązywanie się z przyjętych obowiązków;
- działalność komorników, w szczególności działania podejmowane na podstawie tytułów wykonawczych lub czynności procesowych.

##### Instytucje finansowe

- funkcjonowanie spółki GetBack SA w kontekście informacji NIK o podjęciu kontroli pn. *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*;
- nadzór nad rynkiem finansowym ze strony organów państwa, tj. Komisji Nadzoru Finansowego oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- działalność banków, głównie w kontekście poziomu obsługi klientów i rzetelności realizacji zawartych umów, jasność i precyzja zapisów ofert bankowych;
- działalność instytucji ubezpieczeniowych;
- prawidłowość działań syndyka masy upadłościowej wobec członków Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych SKOK;
- funkcjonowanie banków spółdzielczych, w tym dysponowanie i rozliczanie środków finansowych.

##### Zabezpieczenie społeczne

- działalność ZUS, a zwłaszcza prawidłowość naliczania rent i emerytur, uznawanie dokumentów potwierdzających okresy zatrudnienia, wzmożone kontrole przedsiębiorców-kobiet w okresie pobierania zasiłków macierzyńskich i chorobowych, interpretacja przepisów prawnych, praca lekarzy orzeczników, procedury weryfikacji osób przebywających na zwolnieniach lekarskich;

#### IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

- wykonywanie zadań przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, w tym przyznawanie zasiłków i zapomóg, monitorowanie świadczenia usług przez podmioty zewnętrzne (np. warsztaty terapii zajęciowej);
- wydawanie decyzji o przyznaniu świadczenia z rządowego Programu „Rodzina 500+” przez Urzędy Wojewódzkie;
- monitorowanie przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie prawidłowości sprawowania pieczy zastępczej;
- niewłaściwe traktowanie podopiecznych przez personel domów pomocy społecznej.

#### Transport

- inwestycje związane z budową i modernizacją infrastruktury drogowej, m.in. ich zasadność i zakres, dostosowanie do potrzeb mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców, prawidłowość postępowań przetargowych lub jakość wykonania oraz brak nadzoru;
- stan infrastruktury i organizacja ruchu w kontekście bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, zarządzanie ruchem drogowym, właściwe oznakowanie dróg i ustawienie sygnalizacji świetlnej;
- funkcjonowanie systemu dopuszczania pojazdów do ruchu oraz nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami.

#### Sprawy wewnętrzne

- praca Policji, w tym brak reakcji na zgłoszenia, odmowa wszczęcia dochodzenia, przestrzeganie obowiązujących procedur, umarzanie postępowań oraz ochrona danych osobowych przekazywanych pomiędzy funkcjonariuszami;
- wewnętrzne funkcjonowanie Policji, gospodarowanie publicznymi środkami, w tym dokonywanie zakupów, polityka kadrowa, w szczególności systemem płac, nagrody oraz sposób załatwiania skarg na policjantów;
- wykonanie zadań przez jednostki załatwiający sprawy cudzoziemców, w tym terminowość pracy jednostek udzielających i cofających pozwolenia na pobyt na terenie RP, kolejność rozpatrywania wniosków, organizacja pracy wydziałów ds. cudzoziemców oraz prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi przekazanymi na dodatkowe etaty dla wydziałów rozpoznających sprawy z zakresu legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców;
- funkcjonowanie Straży Miejskiej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

#### Oświata i wychowanie

- funkcjonowanie szkół podstawowych i średnich, w tym m.in. proces kształcenia: organizacja zajęć, również w ramach projektów unijnych, prawidłowość przeprowadzania egzaminów gimnazjalnych, poziom nauczania, kształcenie i opieka nad uczniem z niepełnosprawnością/z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego;
- funkcjonowanie przedszkoli, w tym przeniesienie oddziałów przedszkolnych do szkół, opieka przedszkolna oraz działania integracyjne wobec dzieci z niepełnosprawnościami, wybór firm zewnętrznych organizujących imprezy;
- funkcjonowanie szkół dla dorosłych w kontekście poziomu nauczania oraz tworzenie fikcyjnych kierunków;
- praca kuratoriów, w szczególności prawidłowość nadzoru pedagogicznego oraz organizacja konkursów przedmiotowych;
- działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przyznawania placówkom oświatowym dotacji oraz obsadzanie stanowisk kierowniczych w publicznych szkołach i przedszkolach.

### Środowisko

- wycinka drzew, ochrona drzewostanu, zagospodarowanie drewna na terenach miast i mniejszych miejscowości oraz w skupiskach leśnych, w tym w parkach krajobrazowych;
- działalność nadleśnictw, w szczególności w zakresie ochrony substancji leśnej, organizacja przetargów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, skuteczność kontroli organów nadrzędnych;
- zanieczyszczenie środowiska poprzez emisję szkodliwych substancji i gazów do gleby, wód oraz powietrza, smog, uciążliwość hałasu jako skutku działalności zakładów przemysłowych, gospodarstw domowych oraz ruchu komunikacyjnego;
- funkcjonowanie sortowni i spalarni odpadów, oczyszczalni ścieków, składowisk substancji różnego pochodzenia, także niebezpiecznych, w tym ich przechowywanie, uciążliwość zapachowa;
- nadzór organów ochrony środowiska, w tym inspekcji wojewódzkich i ministerstwa, nad działalnością przedsiębiorstw oraz osób prywatnych, które wywierają znaczący wpływ na środowisko naturalne;
- działalność łowiecka, w tym kół łowieckich, w aspekcie polowań i skupu zwierzyny, odszkodowań za szkody w rolnictwie oraz odstrzał dzików w związku z chorobą ASF;
- budowa i funkcjonowanie farm wiatrowych i stacji telefonii komórkowej.

### Rolnictwo

- realizacja przez organy administracji samorządowej zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami, w tym brakiem właściwego nadzoru nad wykonywaniem tych zadań przez podmioty zewnętrzne;
- funkcjonowanie schronisk dla bezdomnych zwierząt, w szczególności warunki bytowe zwierząt, opieka weterynaryjna, funkcjonowanie wolontariatu, wiarygodność informacji ewidencyjnych dotyczących przyjęć nowych zwierząt i adopcji;
- funkcjonowanie towarzystw opieki nad zwierzętami, w tym realizacja zadań statutowych;
- system finansowania rolnictwa i funduszy unijnych, w szczególności w zakresie udzielania wsparcia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich PROW 2007–2013 i 2014–2020, praktyki stosowane przez banki lub firmy leasingowe wobec rolników w razie niewypłacalności kredytobiorcy;
- wykonanie zadań przez służby Inspekcji Weterynaryjnej.

### Łączność

- wiarygodność oferty przedstawianej na odległość w stosunku do postanowień zawartych w umowie;
- świadczenie usług przez operatorów telefonii komórkowej, w kontekście wysokości opłat, szybkości transferu oraz możliwości przeniesienia numeru;
- świadczenie usług przez Poczta Polska S.A. w zakresie terminowości i rzetelności dostarczania przesyłek poleconych;
- aktualizacja bazy abonentów rtv.

## 13. Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”, wydawany od 64 lat przez Najwyższą Izbę Kontroli, zajmuje się szeroko rozumianą kontrolą, audytem i pokrewnymi zagadnieniami. Jest jedynym czasopismem w Polsce o takim profilu. Prezentuje też analizy prawne, gospodarcze i finansowe dotyczące dziedzin objętych działalnością kontrolną NIK. Informuje o aktywności międzynarodowej Izby oraz jej współpracy z najwyższymi organami kontroli na świecie.

#### IV. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

Radę naukową (Komitet Redakcyjny) pisma tworzą m.in. profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego. NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa. Autorami artykułów są uznani specjaliści w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki, a także pracownicy NIK. Czasopismo można odnaleźć w naukowych bazach danych<sup>2</sup>.

W 2019 roku wydano sześć numerów Kontroli Państwowej. Wszystkie teksty zostały streszczone w języku angielskim, a wybrane artykuły w całości opublikowane również w tym języku. Z okazji jubileuszu 100-lecia NIK przygotowano wydanie dwuzeszytowe, które zawierało, obok obszernych monografii 16 delegatur NIK, artykuły syntetyczne, dotyczące podstaw działalności i dorobku Izby: historii polskiej kontroli państwowej w ujęciu konstytucyjnym; bezpieczeństwa jako fundamentu działania państwa; kontroli budżetowych NIK; roli Izby w utrzymaniu ładu finansowego; kontroli w systemie ochrony zdrowia; wpływu kontroli NIK na działanie administracji publicznej.

W pozostałych pięciu numerach, w dziale Kontrola i audyt zamieszczono m.in. artykuły na temat: organu ochrony danych osobowych; dwudziestu lat antykorupcyjnej działalności NIK; ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa; gospodarności jako kryterium kontroli; wdrażania unijnej reformy urzędowej kontroli żywności. Zaprezentowano także wystąpienia w Sejmie Prezesa NIK dotyczące analizy wykonania budżetu państwa i sprawozdania z działalności Izby.

Na łamach dwumiesięcznika w 2019 roku szczegółowo przybliżono ustalenia 19 kontroli. Opisano wyniki badań dotyczących m.in.: kompleksowej oceny działania służby zdrowia (w tym lecznictwa uzdrowiskowego); problemów z adopcją; ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami i smogiem; systemu ochrony ludności w Polsce; pozasądowego dochodzenia roszczeń przez pacjentów; nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności; zapobiegania i leczenia depresji; ochrony przed promieniowaniem urządzeń telefonii komórkowej; odpraw i odszkodowań dla kadry kierowniczej; zapobiegania zanieczyszczeniu wód.

W dziale Państwo i społeczeństwo w zamieszczonych artykułach poruszano problematykę m.in.: rynku pracy w Polsce w latach 2016–2018; przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności; walki ze smogiem w prawie karnym; nadużycia władzy publicznej jako elementu korupcji.

Kontrola Państwowa trafia do odbiorców w Polsce i za granicą. Nieodpłatnie pismo otrzymują: Sejm, Senat, urzędy centralne, organy samorządu terytorialnego, Biblioteka Narodowa oraz inne biblioteki, w tym akademickie. Znaczna część nakładu jest rozprowadzana w NIK i jej delegaturach. Za granicę czasopismo jest wysyłane do najwyższych organów kontroli współpracujących z Izbą w ramach EUROSAI i INTOSAI. Periodyk, który ukazuje się w nakładzie 850 egzemplarzy, jest też dostępny na stronie internetowej NIK.

<sup>2</sup> ERIH PLUS, Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo-Europejskim, Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz w powiązanim z CEJSH Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

# Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

V.

- Udział NIK w kontrolach międzynarodowych
- NIK audytorem zewnętrznym organizacji międzynarodowych
  - NIK uczestnikiem projektów współpracy bliźniaczej
    - NIK realizuje przeglądy partnerskie na rzecz innych najwyższych organów kontroli
  - Finansowanie projektów twinningowych i audytów organizacji międzynarodowych
- NIK aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI
  - NIK aktywnym członkiem Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI
    - NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO
- Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym
  - Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw

## Wprowadzenie

Najważniejszym elementem współpracy międzynarodowej realizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli są kontrole międzynarodowe. Możliwość ich przeprowadzenia przez NIK została zapisana w art. 12a ustawy o NIK. Kontrole międzynarodowe (równoległe) przeprowadza się na podstawie porozumień lub umów podpisywanych przez Prezesów właściwych NOK. Projekty kontrolne o charakterze dwustronnym i wielostronnym, mają większy wydźwięk od kontroli krajowych i powodują zwiększoną presję do realizacji wniosków pokontrolnych (np. kontrola wielostronna dot. uproszczenia zasad wdrażania funduszy unijnych, kontrola trójstronna dot. zlewni rzeki Bug oraz kontrola wielostronna przygotowania państw do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju).

Najwyższa Izba Kontroli na arenie międzynarodowej jest ceniona za profesjonalizm i jest postrzegana jako solidny i godny zaufania partner, co przekłada się na zlecenie i powierzenie NIK prowadzenia audytów zewnętrznych organizacji międzynarodowych, projektów współpracy bliźniaczej oraz przeglądów partnerskich – czyli inicjatyw, w których NIK wykorzystuje potencjał i doświadczenie zawodowe swoich pracowników oraz wypracowane w swojej ponad stuletniej historii praktyki. NIK wskazuje także obszary, w których działalność innych organizacji może być usprawniona. Nie byłoby to możliwe bez wieloletniej aktywności NIK na forum organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli, które wymieniają się doświadczeniami i wiedzą ze swoimi odpowiednikami w innych krajach. NIK jest członkiem zarządów: Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) – przez co uczestniczy w kluczowych decyzjach i procesach, oraz aktywnym uczestnikiem prac struktur tych organizacji – dzięki merytorycznemu zaangażowaniu swoich ekspertów. Przez aktywne uczestnictwo w tych organizacjach i inicjatywę w wielu obszarach Polska zyskuje realny wpływ na stosowane procedury i rozwiązania, uczestniczy w wypracowywaniu wspólnych standardów.

Z kolei zaangażowanie NIK w realizację projektów współpracy bliźniaczej (tzw. twinningów), finansowanych ze środków Unii Europejskiej, pomaga budować pozytywny wizerunek Polski jako kraju aktywnie promującego wartości demokratyczne, rządy prawa i dobre zarządzanie (good governance). Ministerstwo Spraw Zagranicznych stoi na stanowisku, że projekty twinningowe realizowane przez NIK przynoszą Polsce wiele korzyści – uczestniczący w projektach eksperci NIK promują polskie rozwiązania i know-how w państwach rozwijających się. Twinningi polegają na przekazywaniu doświadczeń i dobrych praktyk instytucji publicznych UE bliźniaczym jednostkom w krajach znajdujących się w sąsiedztwie Unii. Przy realizacji audytów organizacji międzynarodowych i projektów twinningowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, NIK korzysta ze wsparcia MSZ.

Do prowadzonych w latach poprzednich projektów m.in. audytu zewnętrznego Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz projektów współpracy bliźniaczej na rzecz Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu i Najwyższego Urzędu Kontroli Kosowa dołączył w 2019 r. nowy projekt na rzecz NOK Palestyny<sup>1</sup>. NIK prowadziła także przeglądy partnerskie Rady Audytu Republiki Indonezji, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), Narodowego Urzędu Kontroli Litwy i Najwyższego Urzędu Kontroli Słowacji<sup>2</sup>.

Sukcesem NIK było też merytoryczne przygotowanie i zorganizowanie dorocznego zebrania szefów NOK UE – Komitetu Kontaktowego, które odbyło się w czerwcu 2019 r. w Warszawie. Głównym tematem zebrania były kwestie związane z cyfryzacją oraz wyzwaniem i możliwościami, jakie stwarza dla najwyższych organów kontroli.

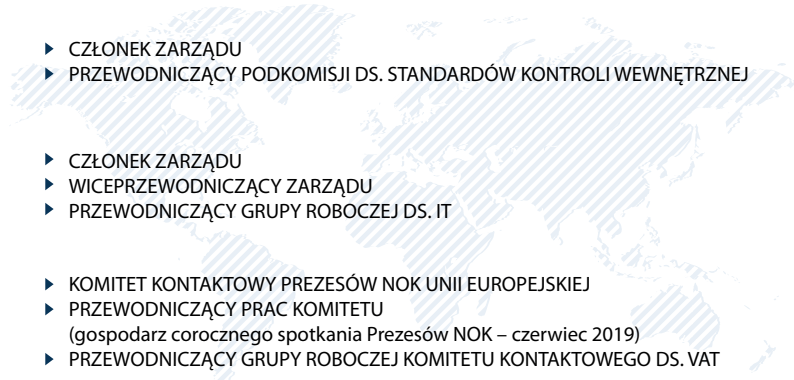
<sup>1</sup> Realizacja projektu rozpocznie się w 2020 r.




<sup>2</sup> W 2019 r. podpisano memorandum ws. przeglądu, którego rozpoczęcie zaplanowano na 2020 r.

### Infografika nr 31

Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi w 2019 r.

#### NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W 2019 R.

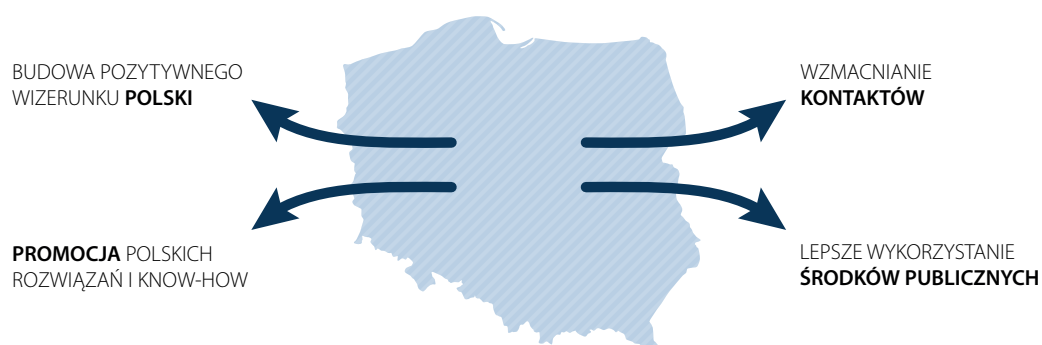


	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CZŁONEK ZARZĄDU</li> <li>▶ PRZEWODNICZĄCY PODKOMISJI DS. STANDARDÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CZŁONEK ZARZĄDU</li> <li>▶ WICEPRZEWODNICZĄCY ZARZĄDU</li> <li>▶ PRZEWODNICZĄCY GRUPY ROBOCZEJ DS. IT</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ KOMITET KONTAKTOWY PREZESÓW NOK UNII EUROPEJSKIEJ</li> <li>▶ PRZEWODNICZĄCY PRAC KOMITETU (gospodarz corocznego spotkania Prezesów NOK – czerwiec 2019)</li> <li>▶ PRZEWODNICZĄCY GRUPY ROBOCZEJ KOMITETU KONTAKTOWEGO DS. VAT</li> </ul>

#### DZIAŁANIA

 <p>AUDYT ZEWNĘTRZNY RADY EUROPY I ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU</p>	 <p>UDZIAŁ W KONTROLACH ETO DOTYCZĄCYCH WYDATKOWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE (29 kontroli)</p>	
 <p>REALIZACJA PROJEKTÓW WSPÓŁPRACY BLIŹNIACZEJ (projekty konkursowe)</p> <p>NOK Azerbejdżanu NOK Kosowa NOK Palestyny</p>	 <p>UDZIAŁ W PRZEGLĄDACH PARTNERSKICH</p> <p>NOK Indonezji NOK Litwy NOK Słowacji</p>	 <p>UDZIAŁ W MIĘDZYNARODOWYCH KONTROLACH RÓWNOLEGŁYCH (pięć kontroli, w tym trzy jako koordynowane przez NIK)</p>

#### EFEKTY



## 1. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

NIK jest zaangażowana w międzynarodowe kontrole równoległe i koordynowane. To istotny obszar aktywności – nie tylko buduje pozycję NIK na arenie międzynarodowej, a także ze względu na większy rozgłos medialny i udział partnerów z zagranicy, podlegające tym kontrolom jednostki są bardziej skłonne do realizacji rekomendacji wypracowanych w ich wyniku.

Podstawę prawną przeprowadzania kontroli międzynarodowych stanowi art.12 a ustawy o NIK. Udział w kontrolach międzynarodowych ma charakter dobrowolny i opiera się na dwu- lub wielostronnych uzgodnieniach, zawartych w podpisywanych porozumieniach, dotyczących celu i zakresu konkretnej kontroli. Każdy z uczestników kontroli międzynarodowej prowadzi ją na terytorium swojego państwa, w oparciu o krajowe prawo.

**Tabela nr 3**

Kontrole równoległe i koordynowane, realizowane w 2019 r.

Lp.	Temat kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2019 r.
1.	Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle Konwencji Bazylejskiej	Polska (koordynator kontroli), Słowacja, Ukraina	Szczegółowy opis kontroli w: <i>Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw.</i>
2.	Wykonywanie zadań związanych z procedurami rozliczania podatku od wartości dodanej (VAT) w małym punkcie kompleksowej obsługi (MOSS)	Polska, Czechy, Niemcy	Celem kontroli była ocena wykonywania zadań związanych z rozliczaniem podatku od wartości dodanej (VAT) w małym punkcie kompleksowej obsługi (MOSS – Mini One-Stop-Shop), w tym przede wszystkim zagadnienia zw. z dochodzeniem należnego Polsce VAT rozliczanego w MOSS. W tym zakresie kontrola NIK pokrywała się z partnerską kontrolą koordynowaną prowadzoną przez NOK Niemiec i Czech obejmującą ponadto kwestie podatku VAT w handlu międzynarodowym, z której te instytucje sporządziły raport. Wyniki kontroli NIK zostały zaprezentowane przez Prezesa NIK w trakcie konferencji z udziałem NOK Niemiec, Czech i Polski w Warszawie w czerwcu 2019 roku.
3.	Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego recyklingu	Chęć uczestnictwa w kontroli zgłosiło 11 NOK, a kolejnych pięć jest zainteresowanych	W grudniu 2019 roku w Krakowie odbyło się spotkanie robocze w ramach grupy WGEA dot. kontroli równoległej gospodarowania odpadami plastikowymi w Europie.

Lp.	Temat kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2019 r.
4.	Międzynarodowa kontrola jakości powietrza	NIK i NOK Holandii koordynatorzy, oraz 14 NOK, w tym ETO	Kontrola została zainicjowana w ramach grupy roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiskowych (WGEA). Jej celem była ocena skuteczności i efektywności działań służących poprawie jakości powietrza podejmowanych przez władze poszczególnych państw. W marcu 2019 roku raport z kontroli został zaprezentowany przez kontrolerów NIK i NOK Holandii podczas spotkań w Komisji Europejskiej w Brukseli.
5.	Kontrola przygotowania państw do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang.: <i>Performance Audit of Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals</i> )	70 NOK	Szczegółowy opis tej kontroli w: <i>Kontrola równoległe w ramach INTOSAI</i> .

## 2. NIK audytorem zewnętrznym organizacji międzynarodowych

### Rada Europy

W 2019 roku zakończył się pięcioletni okres, kiedy audytorem zewnętrznym Rady Europy była NIK. Analogicznie jak w latach ubiegłych – audyt w 2019 roku przeprowadzony został zgodnie ze standardami międzynarodowymi przez zespół ekspertów NIK, którzy uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu Audytu i Komisji Budżetowej Rady Europy. NIK, na posiedzeniu Grupy Roboczej Komitetu Delegatów Ministrów ds. Programu, Budżetu i Administracji, przedłożyła dokumenty podsumowujące audyt: opinie dotyczące prawidłowości i rzetelności prezentacji sprawozdań finansowych oraz rachunków budżetowych; raporty na temat skonsolidowanych sprawozdań finansowych Rady oraz wystąpienie do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat skonsolidowanych sprawozdań finansowych i rachunków budżetowych. Ustalenia i rekomendacje wypracowane przez kontrolerów NIK dotyczyły m.in. przejrzystości finansów, jakości raportowania, mechanizmu doskonalenia organizacyjnego, koncepcji planów działań, rozwoju kadr, równości szans, zarządzania danymi kadrowymi, jakości planowania, koordynacji w warunkach organizacji zdecentralizowanej oraz ryzyka konfliktu interesów.

### Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

NIK kontynuowała zadania audytora zewnętrznego OECD. Zgodnie z zawartą umową, w ramach mandatu, w 2019 roku NIK przeprowadziła audyty: sprawozdań finansowych OECD, funduszy emerytalnych OECD, planu pracy oraz wykonania budżetu OECD, a także dwa audyty wykonania zadań dotyczące: (1) finansowania i organizacji ustaleń OECD z krajami niebędącymi członkami organizacji i (2) procesu podejmowania decyzji dotyczących planowania i finansowania projektów infrastrukturalnych.

### Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI<sup>3</sup>

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji prowadzi studia doktoranckie i badania naukowe z perspektywy europejskiej. Instytut jest organizacją międzynarodową, której zarządzanie finansowe podlega ocenie dwóch kontrolerów zewnętrznych – w kadencji 2016–2020 jednym z nich jest pracownik NIK.

### Korpus Północno-Wschodni<sup>4</sup>

Wykonując zobowiązania wynikające z porozumienia o współpracy podpisanego przez NOK Danii, Niemiec i Polski, w 2019 roku NIK przeprowadziła audyt sprawozdań finansowych Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie, dotyczący budżetu państw ramowych (Framework Nations Budget) oraz wspólnego wielonarodowego budżetu państw uczestniczących (*Shared Multinational Funded Budget*), na podstawie którego wydała opinię o sprawozdaniach finansowych za lata 2017 i 2018. NIK oceniła, że w latach 2017–2018 Korpus prawidłowo wykorzystywał środki finansowe na pokrycie zaplanowanych i zatwierdzonych płatności, a zasady finansowania Korpusu, ustalone w procedurach administracyjno-finansowych oraz w regulacjach NATO, pozwalały na pełne i racjonalne wykorzystanie środków budżetowych oraz zapewniały zachowanie ciągłości realizacji zadań Korpusu. W raporcie z audytu NIK wniosowała o dostosowanie dokumentów strategicznych Korpusu do obecnie stosowanej praktyki prezentowania danych w sprawozdaniach finansowych i obowiązujących w NATO regulacjach finansowych.

## 3. NIK uczestnikiem projektów współpracy bliźniaczej

### Azerbejdżan

NIK kontynuowała wdrażanie projektu współpracy bliźniaczej na rzecz Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu, którego celem jest zwiększenie potencjału instytucjonalnego i administracyjnego tej instytucji. Projekt został podzielony na cztery komponenty: (1) zarządzanie zasobami ludzkimi; (2) kontrola finansowa i kontrola zgodności; (3) kontrola wykonania zadań; (4) współpraca z interesariuszami. Projekt jest finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.

### Kosowo

Wdrażanie projektu, który jest finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, rozpoczęło się w sierpniu 2019 roku. Planowany czas jego realizacji to 18 miesięcy. W roku 2019 odbyły się cztery wizyty ekspertów NIK w NOK Kosowa oraz konferencja otwierająca to przedsięwzięcie z udziałem Prezesa NIK.

### Palestyna

NIK złożyła zwycięską ofertę na realizację projektu współpracy bliźniaczej na rzecz NOK Palestyny. Jego wdrażanie rozpocznie się w 2020 roku, a projekt będzie trwał 27 miesięcy. Podobnie jak w przypadku pozostałych projektów współpracy bliźniaczej, również ten zostanie sfinansowany ze środków Unii Europejskiej.

<sup>3</sup> Ang. *European University Institute*.

<sup>4</sup> Ang. *Multinational Corps Northeast*.

#### 4. Finansowanie projektów twinningowych i audytów organizacji międzynarodowych

Kontrolerzy prowadzący kontrole poza granicami Polski lub będący w delegacjach za granicą – tak jak inni pracownicy państwowej lub samorządowej jednostki sfery budżetowej, pobierają diety, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.

Twinningi lub audyty organizacji międzynarodowych są realizowane zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Spraw Zagranicznych dla całej sfery publicznej w Polsce. Kontrolerzy oddelegowani do ich realizacji otrzymują diety wg stawek określonych przez UE oraz dodatki. Projekty te są finansowane z budżetu UE na podstawie umów zawieranych przez NIK z Komisją Europejską. Każdy z projektów jest po zakończeniu poddawany audytowi zewnętrznemu.

##### Współpraca bliźniacza z Azerbejdżanem

Najwyższa Izba Kontroli podpisała w dniu 7 lipca 2017 r. umowę, której przedmiotem było przyznanie grantu współpracy bliźniaczej przez Instytucję Kontraktującą w celu sfinansowania działania pod tytułem: „Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i administracyjnego Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu” (*Strengthening the Institutional and Administrative Capacity of the Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan*). Całkowity koszt projektu określony w umowie, czyli suma, którą otrzymała NIK, to 1,4 mln EUR, z czego 224 100 EUR z przeznaczeniem na dodatki zadaniowe dla ekspertów. Stawki dodatków wynosiły od 350 EUR do 450 EUR za jeden dzień pracy w zależności od kategorii eksperta.

Eksperci biorący udział w realizacji misji eksperckich w ramach tego projektu wynagradzani byli zgodnie z zasadami określonymi w podręczniku współpracy bliźniaczej Komisji Europejskiej w wersji obowiązującej dla danego projektu twinningowego (w przypadku projektu w Azerbejdżanie jest to wersja REVISION 2012 UPDATE 2013–2014) oraz zgodnie z zaleceniami Ministra Spraw Zagranicznych dotyczącymi realizacji przez polskie instytucje projektów Twinning i TAIEK przekazanych pismem z dnia 28 stycznia 2020 r., tzn.:

- Działania projektu współpracy bliźniaczej za granicą wykonywane są w ramach delegacji służbowych finansowanych ze środków danego projektu.
- Za pracę na rzecz projektu, w tym realizację działań projektowych, eksperci współpracy bliźniaczej, a także inne osoby biorące udział w realizacji projektu (w tym personel pomocniczy), mogą otrzymywać od pracodawcy gratyfikację finansową np. w postaci dodatku zadaniowego. Koszty ww. gratyfikacji pokrywa budżet współpracy bliźniaczej.
- Osoby biorące udział w realizacji działań projektowych w państwie beneficjenta otrzymują diety pobytowe w wysokości określonej przez Komisję Europejską.

W przypadku delegacji zagranicznych do Azerbejdżanu osób innych niż eksperci, ale związanych z realizacją projektu (np. konferencja otwierająca), osoby te otrzymywały diety z tytułu zagranicznej podróży służbowej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej z dnia 29 stycznia 2013 r. Koszty diet były pokrywane z budżetu współpracy bliźniaczej.

### Współpraca bliźniacza z Kosowem

Zgodnie z umową podpisaną przez NIK w dniu 21 sierpnia 2019 r. dotyczącą przyznania grantu współpracy bliźniaczej przez Instytucję Kontraktującą w celu sfinansowania działania pod tytułem: „Dalsze wzmocnienie wpływu Najwyższego Urzędu Kontroli Kosowa” (Further strengthening of Kosovo Audit Office impact), NIK otrzymała 699 504 EUR, z czego 110 250 EUR z przeznaczeniem na dodatki zadaniowe dla ekspertów. Stawka dodatków wynosi 350 EUR za jeden dzień pracy eksperta.

Eksperci biorący udział w realizacji misji eksperckich wynagradzani są zgodnie z zasadami określonymi w *Podręczniku współpracy bliźniaczej Komisji Europejskiej* w wersji obowiązującej dla danego projektu współpracy bliźniaczej (w przypadku projektu w Kosowie jest to wersja REVISION 2017 – UPDATE 2018) oraz zgodnie z zaleceniami Ministra Spraw Zagranicznych dotyczącymi realizacji przez polskie instytucje projektów Twinning i TAIEX przekazanych pismem z dnia 28 stycznia 2020 r. tzn.:

- Działania projektu współpracy bliźniaczej za granicą wykonywane są w ramach delegacji służbowych finansowanych ze środków danego projektu.
- Za pracę na rzecz projektu, w tym realizację działań projektowych eksperci współpracy bliźniaczej, a także inne osoby biorące udział w realizacji projektu (w tym personel pomocniczy) mogą otrzymywać od pracodawcy gratyfikację finansową np. w postaci dodatku zadaniowego. Koszty ww. gratyfikacji pokrywa budżet współpracy bliźniaczej.
- Osoby biorące udział w realizacji działań projektowych w państwie beneficjenta otrzymują diety pobytowe w wysokości określonej przez Komisję Europejską.

W przypadku delegacji zagranicznych do Kosowa, osoby wykonujące funkcje zarządcze lub reprezentacyjne – na zasadach określonych w *Podręczniku współpracy bliźniaczej Komisji Europejskiej* – biorą udział w delegacjach na takich samych zasadach jak eksperci.

### Audyty OECD i Rady Europy

Umowa na audytora zewnętrznego Rady Europy została podpisana przez NIK w dniu 22 października 2014 r. i zakończyła się w 2019 r.

Z tytułu realizacji ww. umowy NIK otrzymywała 89 000 EUR rocznie. Wszyscy biorący udział w projekcie otrzymywali należne diety z tytułu zagranicznej podróży służbowej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej z dnia 29 stycznia 2013 r. Dodatkowych wynagrodzeń nikt nie otrzymywał. Poza umową główną z Radą Europy, były jeszcze umowy na realizację audytów wykonania zadań, za których realizację biorący udział w projekcie nie otrzymywali dodatkowych wynagrodzeń.

Umowa dotycząca audytów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) została podpisana przez NIK w dniu 4 października 2018 r. Umowa obowiązuje od 1 listopada 2018 r. i jest zawarta na cztery lata (do 2021 roku).

Z tytułu realizacji ww. umowy NIK otrzymała 147 470 EUR za pierwszy rok audytu i 124 015 EUR łącznie na lata kolejne (2019, 2020, 2021). Kwoty na pokrycie kosztów audytu uzgodnione w umowie wypłacone w roku 2020 będą renegotjowane ze względu na zdalną realizację audytu.

Analogicznie jak w przypadku audytu RE, wszyscy biorący udział w projekcie audytów OECD otrzymują należne diety z tytułu zagranicznej podróży służbowej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu

w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej z dnia 29 stycznia 2013 r. Dodatkowych wynagrodzeń nikt nie otrzymuje.

## 5. NIK realizuje przeglądy partnerskie na rzecz innych najwyższych organów kontroli

### Europejski Trybunał Obrachunkowy

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) zwrócił się do NIK i NOK Chorwacji o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego infrastruktury etycznej ETO. Zaproszenie NIK do udziału w przeglądzie jest konsekwencją jej aktywności w inicjatywach na rzecz kultury etycznej podejmowanych przez międzynarodową społeczność kontrolerów, m.in. przewodniczenia międzynarodowemu zespołowi ds. aktualizacji kodeksu etyki Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI, prowadzonej w latach 2014–2016.

Celem przeglądu zakończonego w 2019 r. było określenie, czy kultura etyczna Trybunału jest wdrożona na odpowiednim poziomie, oraz przygotowanie rekomendacji dla obszarów wymagających poprawy. Raport z przeglądu pt. *Peer Review Report on the Ethical Framework of the European Court of Auditors* został zaprezentowany w styczniu 2020 roku. Dokument ten odnosi się do wymogów stawianych najwyższym organom kontroli w Kodeksie Etyki INTOSAI i stwierdza, że ETO wprowadził odpowiednie procedury, a jednocześnie wskazuje, że istnieją obszary, gdzie wdrażanie tych procedur powinno być usprawnione – i dla nich sformułowano rekomendacje, dotyczące m.in. zapewnienia jednolitej kultury etycznej, nadania kwestiom etyki priorytetowego znaczenia w misji i wizji, a także w strategii ETO, jak również dalszego wzmocnienia „przykładu z góry” (ang. *tone at the top*). Raport został przekazany Parlamentowi Europejskiemu, który będzie monitorował wdrażanie zawartych w nim rekomendacji.

### NOK Indonezji

W 2018 r. NIK po raz drugi została poproszona o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego Rady Audytu Republiki Indonezji (poprzedni odbył się w 2014 r.). Tym razem do projektu, koordynowanego przez NIK, zaproszono NOK Estonii i NOK Norwegii. Zakres przeglądu objął przede wszystkim funkcjonowanie systemu zapewnienia jakości kontroli, niezależność oraz mandat NOK Indonezji niezbędny do realizacji jego zadań, rozwój infrastruktury informatycznej, zarządzanie zasobami ludzkimi i komunikację z interesariuszami. Ważnym elementem była ocena stopnia realizacji zaleceń z poprzedniego przeglądu partnerskiego, dotyczących głównie relacji z interesariuszami oraz umocnienia niezależności. Raport z przeglądu, zawierający 30 rekomendacji, został zaprezentowany Parlamentowi Republiki Indonezji w sierpniu 2019 roku.

### NOK Litwy

Celem przeglądu partnerskiego Urzędu Kontroli Państwowej Litwy była ocena zgodności jego działań ze standardami ISSAI oraz najlepszymi międzynarodowymi praktykami. W ramach tego przeglądu konieczne było zapoznanie się, na przykładzie wybranych kontroli, z realizowanym przez Urząd procesem kontrolnym. Analizie poddano zarówno kontrole finansowe, jak i zgodności czy wykonania zadań. Ponadto oceniono kluczowe etapy procesu kontrolnego: określenie zadań, planowanie, wykonanie, zapewnienie jakości, raportowanie oraz wykonanie wniosków pokontrolnych. Przegląd został przeprowadzony przez przedstawicieli ETO (przewodniczący), NIK i NOK Wielkiej Brytanii.

### **NOK Słowacji**

W 2019 roku podpisane zostało porozumienie ws. przeprowadzenia przeglądu partnerskiego Najwyższego Urzędu Kontroli Słowacji (NKU), w którym ekspert NIK uczestniczy wraz z ekspertami NOK USA, Finlandii i Węgier. Celem przeglądu partnerskiego jest m.in. ocena wewnętrznych sposobów działania, procedur i regulacji stosowanych przez NKU w wybranych obszarach – tak aby potwierdzić, czy NKU działa zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli oraz międzynarodowymi dobrymi praktykami, a także czy NKU dostarcza obiektywnych i istotnych informacji, realizując przez to swoją ustawową misję. Ponadto z przeglądu zostaną sformułowane zalecenia dotyczące usprawnienia pracy NKU. Przegląd zostanie zakończony na początku 2021 roku.

## **6. NIK aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI**

Istotnym obszarem aktywności międzynarodowej Najwyższej Izby Kontroli jest udział w pracach struktur i w realizacji projektów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, czyli INTOSAI.

Naczelnym organem INTOSAI jest Kongres, który gromadzi wszystkich jej członków. Zbiera się raz na trzy lata. Ostatni Kongres odbył się we wrześniu 2019 r. w Moskwie i był poświęcony dwóm tematom: (1) Technologie informacyjne w służbie rozwoju administracji publicznej oraz (2) Rola NOK w osiągnięciu krajowych priorytetów i celów. NIK brała udział w przygotowaniu referatu wiodącego dla tematu drugiego. Kongres zakończył się wypracowaniem i zatwierdzeniem dokumentu pt. Deklaracja Moskiewska, z głównymi ustaleniami i wnioskami z Kongresu.

### **NIK w Zarządzie INTOSAI**

Organem kierującym INTOSAI pomiędzy kongresami jest Zarząd INTOSAI. NIK jest członkiem Zarządu INTOSAI nominowanym przez Europejską Organizację Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. Kadencja Prezesa NIK jako członka Zarządu INTOSAI rozpoczęła się w 2013 r. i została przedłużona o kolejne sześć lat po reelekcji w roku 2019. Reelekcja do Zarządu potwierdza zaufanie międzynarodowej społeczności NOK do profesjonalizmu NIK.

### **NIK w innych strukturach INTOSAI**

INTOSAI ma do wypełnienia cztery główne cele strategiczne: opracowanie standardów dla NOK, rozwój instytucjonalny NOK, wymianę wiedzy oraz stworzenie wzorcowej organizacji międzynarodowej. Do realizacji każdego z celów powołane zostały komisje. Komisje składają się z podkomisji lub grup roboczych oraz grup zadaniowych i projektowych. Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawicieli w trzech komisjach merytorycznych INTOSAI: Komisji ds. Standardów – PSC<sup>5</sup>, Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego – CBC<sup>6</sup> i Komisji ds. Wymiany Wiedzy – KSC<sup>7</sup>. NIK jest ponadto członkiem kilkunastu struktur, m.in. Grupy Roboczej ds. Kontroli Informatycznych (WGITA<sup>8</sup>), Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska (WGEA<sup>9</sup>) oraz Grupy Roboczej ds. Celów Zrównoważonego Rozwoju i Kluczowych Wskaźników Rozwoju Zrównoważonego (WGSDG\_KSDI<sup>10</sup>). W ramach swojej działalności w tych grupach

<sup>5</sup> PSC – ang. *Professional Standards Committee*.

<sup>6</sup> CBC – ang. *Capacity Building Committee*.

<sup>7</sup> KSC – ang. *Knowledge Sharing Committee*.

<sup>8</sup> WGITA – ang. *Working Group on IT Audit*.

<sup>9</sup> WGEA – ang. *Working Group on Environmental Auditing*.

<sup>10</sup> WGSDG\_KSDI – ang. *Working Group on Sustainable Development Goals and Key Sustainable Development Indicators*.

eksperti NIK uczestniczą w pracach nad tworzeniem standardów i wytycznych dla kontrolerów i NOK dot. specyficznych obszarów kontroli: np. systemów informatycznych, kwestii dot. środowiska, diagnozowania obszarów korupcyjnych, itp.

### Udział NIK w pracach nad standardami

Zadaniem Komisji INTOSAI ds. Standardów, czyli PSC, jest m.in. opracowywanie standardów dla poszczególnych typów kontroli. W skład PSC wchodzi 71 NOK z całego świata, a NIK jest jej członkiem od 2010 roku, kiedy to objęła przewodnictwo w Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej<sup>11</sup>. Z racji przewodniczenia podkomisji NIK jest również członkiem Komitetu Sterującego PSC, który podejmuje decyzje wiążące dla całej komisji. Doroczne posiedzenie Komitetu Sterującego PSC odbyło się w Warszawie w czerwcu 2019 roku. Część dyskusji była poświęcona współpracy podkomisji z Forum ds. Dokumentów INTOSAI<sup>12</sup> (FIPP), które ma w przyszłości pełnić rolę profesjonalnej rady standaryzacyjnej – zgodnie z długoterminowym celem przyświecającym INTOSAI jako instytucji wypracowującej wiarygodne i rzetelne standardy dla kontrolerów i organów kontroli.

W ramach Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej (ICS) NIK – jako jej przewodniczący – odpowiada za wypracowanie wytycznych nt. współpracy NOK z audytem wewnętrznym oraz wytycznych zawierających metodykę pomocną w kontroli mechanizmów zarządzania organizacją publiczną. Ten aspekt współpracy międzynarodowej NIK wiąże się przede wszystkim z udziałem w ww. dążeniach INTOSAI do pozyskania statutu uznanej i rozpoznawalnej organizacji stanowiącej standardy dla całej społeczności kontrolerów publicznych.

Działalność INTOSAI w obszarze stanowienia standardów wiąże się ze współpracą z Instytutem Audytorów Wewnętrznych<sup>13</sup> (IIA). INTOSAI jest przez IIA postrzegana jako ważny interesariusz, ponieważ zapewnia perspektywę sektora publicznego, konieczną do uwzględnienia w standardach audytu wewnętrznego. W 2019 r. przedstawiciel NIK kontynuował członkostwo w Radzie Nadzoru nad Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Audytorów Wewnętrznych (IPPF OC<sup>14</sup>). Członkowie IPPF OC, którymi oprócz przedstawicieli IIA i reprezentowanej przez NIK INTOSAI są także m.in. eksperci z Banku Światowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC), zajmują się oceną i doradztwem w zakresie zgodności z procedurami właściwymi dla wypracowywania standardów i wytycznych dla audytu wewnętrznego.

### Kontrole równoległe w ramach INTOSAI

Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju, czyli IDI<sup>15</sup>, jest organem INTOSAI, który działa horyzontalnie w ramach wszystkich celów strategicznych, a jej głównym zadaniem jest wspieranie NOK państw rozwijających się w wysiłkach ukierunkowanych na podniesienie jakości pracy, wspieranie ich niezależności oraz profesjonalizmu. IDI jest inicjatorem i koordynatorem wspólnej kontroli przygotowania państw do wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju (angielska nazwa kontroli: *Performance Audit of Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals*). Jest to największa kontrola przeprowadzona w ramach INTOSAI, uczestniczyło w niej ponad 70 NOK. NIK także przeprowadziła taką kontrolę już w 2018 roku i jako jedna z pierwszych opublikowała

<sup>11</sup> ICS – ang. *Subcommittee on Internal Control Standards*.

<sup>12</sup> FIPP – ang. *Forum for INTOSAI Professional Pronouncements*.

<sup>13</sup> IA – ang. *Institute of Internal Auditors*.

<sup>14</sup> Ang. *International Professional Practices Framework Oversight Council*.

<sup>15</sup> Ang. *INTOSAI Development Initiative*.

## V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

### Infografika nr 32

#### Kontrole przeprowadzone przez ETO na terytorium RP w 2019 r.

- 1 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2018 (SOA 2018): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 2 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2018, okres programowania 2007–2013, Program Operacyjny 2007PL161PO013 „Podkarpackie”
- 3 Kontrola wykonania zadań dotycząca unijnego dofinansowania projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej: „Czy Komisja zapewniła, by projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej o charakterze transgranicznym, które zostały dofinansowane ze środków unijnych i dotyczą bazowej sieci transportowej UE, były właściwie zaplanowane i zrealizowane?”
- 4 Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2018 – OLAF/2016/DI/060 dot. zwiększenia możliwości dochodzeniowych polskiej policji
- 5 Kontrola wykonania zadań, w jaki sposób Komisja i Europejska Agencja Środowiska zarządzają rachunkami ekonomicznymi środowiska i je wykorzystują
- 6 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2018 (DAS 2018): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) – rozporządzenie (UE) nr 508/2014
- 7 Kontrola wykonania zadań dotycząca trwałości projektów dotyczących obiektów kultury – „Czy finansowanie ze środków EFRR na rzecz obiektów kultury przynosi trwale rezultaty?”
- 8 Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2018 – Umowa finansowa dla programu Erasmus+
- 9 Kontrola dotycząca skuteczności działań podejmowanych przez UE w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego
- 10 Kontrola dotycząca wsparcia UE na rzecz mobilności w mieście
- 11 Kontrola wykonania zadań dotycząca drogowej transeuropejskiej sieci bazowej (TEN-T)
- 12 Kontrola wykonania zadań dotycząca różnorodności biologicznej w rolnictwie (zadanie nr 19CH1005)
- 13 Wizyta informacyjna dotycząca instrumentów ochrony handlu
- 14 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2019 (SOA 2019): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 15 Kontrola wykonania zadań dotycząca wkładu Komisji Europejskiej w działania państw członkowskich zmierzających do ograniczenia ubóstwa dzieci
- 16 Kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wykonania zadań dotycząca inicjatywy Komisji Europejskiej związanej z cyfryzacją przemysłu
- 17 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2019 (SOA 2019): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013
- 18 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2019, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 „Inteligentny rozwój”
- 19 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2019, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M1OP001 „Infrastruktura i Środowisko”
- 20 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2019, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP006 – RPO 6 „Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020”
- 21 Kontrola wykonania zadań dotycząca działań Komisji Europejskiej podjętych w odniesieniu do przydziału bezpłatnych uprawnień wydawanych w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)
- 22 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2019: kontrola finansowa dotycząca dochodów (tradycyjnych zasobów własnych)
- 23 Kontrola wykonania zadań dotycząca skuteczności systemu wymiany informacji podatkowych w UE
- 24 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2019 – Polska – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) – Deklaracja płatności dokonanych w roku budżetowym 2018 na kwotę 13 451 833,64 euro
- 25 Kontrola dotycząca ryzyka finansowego w obszarze cel
- 26 Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2019 – Kolegium Europejskie ‘College of Europe (Natolin) – dotacja na działalność 2018’
- 27 Kontrola wykonania zadań dotycząca finansowania z EFRR – „Czy Komisja i państwa członkowskie skutecznie rozwiązują problemy regionów transgranicznych w ramach programów współpracy transgranicznej dotyczących granic wewnętrznych?”
- 28 Kontrola wykonania zadań dotycząca agencji Frontex
- 29 Kontrola wykonania zadań dotycząca inicjatywy Komisji na rzecz stworzenia skutecznie działającej unii rynków kapitałowych



jej wyniki. Główne ustalenia kontroli zostały zaprezentowane podczas konferencji najwyższych organów kontroli w lipcu 2019 roku w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku, gdzie debatowano także nad kolejnym etapem działań NOK.

## 7. NIK aktywnym członkiem Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAL

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

### NIK w Zarządzie EUROSAL – realizacja Planu Strategicznego

NIK jest jednym z 50 członków EUROSAL. Działania i inicjatywy podejmowane przez organizację wynikają z przyjętego przez nią planu strategicznego. Organem odpowiedzialnym za jego realizację jest Zarząd EUROSAL. W 2017 r. NIK została wybrana do pełnienia sześcioletniej kadencji członka Zarządu, a jednocześnie powołana do sprawowania funkcji drugiego wiceprzewodniczącego. Obecny plan obejmuje lata 2017–2023 i wyznacza dwa cele strategiczne: (1) promocję i wspieranie współpracy zawodowej oraz (2) rozwój potencjału instytucjonalnego najwyższych organów kontroli. NIK koordynuje realizację celu drugiego wspólnie z Urzędem Kontroli Państwowej Szwecji. Funkcja ta oznacza działalność na rzecz inicjowania oraz zachęcania do aktywnego uczestnictwa w projektach dostosowanych do potrzeb członków EUROSAL. W ramach realizacji drugiego celu strategicznego EUROSAL NIK opracowała koncepcję i warunki realizacji programu praktyk i staży dla NOK zrzeszonych w EUROSAL, który ma zostać uruchomiony w 2020 r.

### NIK aktywna w strukturach EUROSAL

W 2019 r. NIK kontynuowała zaangażowanie w prace kilku struktur organizacji, tj. grup roboczych i zadaniowych, które zajmują się wybranymi zagadnieniami kontroli państwowej lub funkcjonowania najwyższych organów kontroli.

NIK przewodniczy Grupie Roboczej EUROSAL ds. Systemów Informatycznych (ITWG), zrzeszającej specjalistów z obszaru audytu IT NOK z 41 państw europejskich oraz ETO. Wspólnie realizują oni autorskie projekty ukierunkowane m.in. na prowadzenie i rozwijanie analitycznej internetowej bazy raportów z kontroli (Projekt The CUBE, którym kieruje NIK) oraz Aktywnego Podręcznika Kontroli Informatycznej (Active IT Audit Manual, któremu NIK współprzewodniczy). Oba narzędzia wykorzystywane są również w ramach współpracy bliźniaczej z NOK Kosowa. Metodologia The CUBE opiera się na zastosowaniu wielowymiarowej analizy ustaleń kontroli oraz połączeniu automatycznej analizy tekstu z doświadczeniem ekspertów. Wyniki analiz – matryce raportów kontroli – są przypisywane do poszczególnych kategorii zgodnie z terminologią kontroli zarządczej. Aktywny Podręcznik, czyli interaktywna wersja podręcznika INTOSAI IT Audit Handbook, to narzędzie do pracy kontrolerskiej do wykorzystania zamiast kolejnych tradycyjnych (papierowych) podręczników. W 2019 r. została udostępniona wersja sieciowa narzędzia<sup>16</sup>. Inne projekty grupy to: samoocena NOK w zakresie prowadzenia kontroli w obszarze IT (IT Audit Self Assessment), samoocena narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez NOK (IT Self Assessment), a także przeprowadzanie kontroli równoległych w obszarze IT.

<sup>16</sup> Aitam.tcontas.pt

W 2019 r. NIK kontynuowała udział w pracach Grupy Roboczej EUROSAI do spraw Kontroli Środowiskowych (WGEA). Zaangażowanie NIK w prace grupy zostało docenione i potwierdzone przekazaniem NIK przewodnictwa w grupie po zakończeniu kadencji NOK Estonii, wpływającej w 2020 r. W grudniu 2019 r. w Krakowie odbyło się także spotkanie robocze w ramach grupy dot. kontroli równoległej gospodarowania odpadami plastikowymi w Europie, która jest jednym z flagowych projektów międzynarodowych NIK, odpowiadającym na współczesne wyzwania środowiskowe.

## **8. NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO**

Komitet Kontaktowy to zgromadzenie prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), które służy ułatwieniu im współdziałania i wymiany wiedzy oraz doświadczeń na temat kontroli środków unijnych oraz innych kwestii związanych z Unią Europejską.

### **NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego**

Do czerwca 2019 r. funkcję przewodniczącego Komitetu sprawował Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Jednym z zadań przewodniczącego było zorganizowanie i prowadzenie obrad zebrania Komitetu w czerwcu 2019 r. w Warszawie. Główną częścią zebrania było seminarium pt. *Cyfrowa Europa: wyzwania i możliwości dla NOK UE*, gdzie omówiono obszary wymagające skontrolowania, a także zbadanie wyzwań i możliwości tam, gdzie współpraca na poziomie unijnym może dostarczyć wartości dodanej dla NOK UE. Obok prezesów NOK referentami byli goście z polskiego rządu, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Komitet Kontaktowy przyjął dokument pt. *Cyfrowa Europa: wyzwania i możliwości dla najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej i jej państw członkowskich*. We wnioskach podkreślono rolę, jaką mogą odgrywać NOK, przyczyniając się do sukcesu cyfryzacji przez wykonywanie swoich uprawnień oraz wprowadzanie do swojej pracy narzędzi i rozwiązań cyfrowych.

### **Prace organów roboczych Komitetu Kontaktowego**

NOK Unii Europejskiej współpracują w ramach grup roboczych Komitetu Kontaktowego, m.in. grupy roboczej ds. VAT, w której NIK sprawuje funkcję przewodniczącego. Grupa zajmuje się m.in. mechanizmem podzielonej płatności jako narzędziem do zwalczania oszustw związanych z VAT oraz zmianami w systemach prawnych poszczególnych państw służącym przeciwdziałaniu wyłudzeniom VAT i ich znaczeniem dla kontroli. NIK jest również członkiem sieci ekspertów ds. niezależnej oceny krajowych polityk gospodarczych oraz współpracuje z innymi NOK UE w zakresie wymiany informacji na temat europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (ESRSP).

## **9. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym**

Najwyższa Izba Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy są równolegle uprawnione do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polskie władze (np. administrację czy beneficjentów). Wprawdzie nie ma przepisów prawa (polskiego czy unijnego), które by wyraźnie określały tryb współpracy między obiema instytucjami, jednak NIK stale podejmuje działania, których celem jest

sprzysianie efektywnej współpracy z ETO. W 2019 r. Izba kontynuowała tę współpracę zarówno w zakresie prowadzonych przez ETO kontroli w sprawach dotyczących UE, jak i w ramach innych wspólnych działań.

### Kontrole ETO w Polsce

NIK współpracuje z ETO w związku z kontrolami prowadzonymi przez Trybunał na terenie RP, co stanowi realizację zobowiązań wynikających z przepisów prawa wspólnotowego, poprzez udział w nich kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów (tzw. asysty), analizę wstępnych ustaleń kontroli oraz uwag instytucji krajowych do tych ustaleń, a w uzasadnionych przypadkach także zgłaszanie uwag do tych dokumentów. W 2019 roku ETO przeprowadził w Polsce 29 kontroli, a w 19 z nich uczestniczyli kontrolerzy NIK.

### Inne formy współpracy

W ciągu 2019 r. w ramach wizyt członków ETO w Polsce odbyły się w NIK konferencje podsumowujące sprawozdania z dwóch kontroli przeprowadzonych przez ETO w Polsce m.in. z zakresu działań UE w zakresie transgranicznej opieki zdrowotnej oraz unijnego systemu bezpieczeństwa żywności. Prezentacji dokonał Janusz Wojciechowski. Natomiast Iliana Ivanova, członek ETO, zaprezentowała dokument analityczny *Przegląd punktowy w trybie pilnym*<sup>17</sup> na temat procesu ustalania wysokości środków finansowych z funduszy spójności. Podkreśliła, że Polska jest największym beneficjentem środków, dlatego też ten obszar jest często przedmiotem kontroli zarówno ETO, jak i NIK (np. NIK opublikowała w 2017 r. wyniki kontroli o zarządzaniu wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności). W ramach roboczej wizyty Leo Brincata, członka Trybunału odpowiedzialnego za kontrolę agencji Frontex, zaprezentowano perspektywę NIK dotyczącą niedawnych zmian w tej agencji, a także wyzwania z tym związane. Spotkanie zaowocowało wymianą doświadczeń, które – jak podkreślił członek Trybunału – z pewnością okażą się pomocne przy prowadzeniu kontroli ETO.

Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii przedstawili, podczas spotkania w Komisji Europejskiej w marcu 2019 r. w Brukseli, raport z kontroli międzynarodowej dotyczącej jakości powietrza. Kontrolę, koordynowaną przez NIK i NOK Holandii, przeprowadzono w 14 krajach Europy oraz w Izraelu jako projekt pod auspicjami EUROSAL. Do raportu włączono również ustalenia kontroli ETO.

W 2019 r. NIK aktywnie uczestniczyła w pracach nad kilkoma publikacjami ETO, m.in. kompendium kontroli Komitetu Kontaktowego na temat zdrowia publicznego (zbiór sprawozdań z kontroli prowadzonych przez 24 NOK w latach 2014–2019<sup>18</sup>; NIK udostępniła dane o kontroli ws. profilaktyki i leczenia cukrzycy typu 2<sup>19</sup>) oraz w aktualizacji kompendium *Kontrola publiczna w Unii Europejskiej*, które stanowi zbiór informacji na temat sposobu funkcjonowania, uprawnień, struktury organizacyjnej i działalności kontrolnej 28 najwyższych organów kontroli państw członkowskich oraz ETO<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Przeglądy punktowe w trybie pilnym, przygotowywane przez Trybunał, służą do przedstawienia i uporządkowania faktów dotyczących szczegółowego zagadnienia lub problemu.

<sup>18</sup> Wersja w j. polskim: [https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Compendium%20public%20health/CC\\_AUDIT\\_COMPENDIUM\\_PUBLIC\\_HEALTH\\_PL.pdf](https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Compendium%20public%20health/CC_AUDIT_COMPENDIUM_PUBLIC_HEALTH_PL.pdf).

<sup>19</sup> Informacja o wynikach kontroli: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/057/>.

<sup>20</sup> Informacja o publikacji: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ksiazka-o-najwyzszych-organach-kontroli-w-ue.html>.

## 10. Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw

Dzięki kontaktom dwu- i wielostronnym NIK wspiera inne NOK w rozwoju, np. poprzez dzielenie się swoimi dobrymi praktykami i pomysłami na kontrole. Jest także partnerem w inicjatywach proponowanych przez inne instytucje oraz instytucją dysponującą profesjonalną kadram, której wiedza i umiejętności mogą służyć innym NOK. Podczas spotkań dwustronnych i wielostronnych, inaczej niż podczas seminariów, konferencji czy posiedzeń grup, szefowie NOK mają okazję dyskutować o bieżących problemach i zwrócić się z prośbą o radę lub wsparcie. Spotkania takie ułatwiają podjęcie decyzji o wzięciu udziału w przeglądach partnerskich lub w konkursach na przeprowadzenie projektów współpracy bliźniaczej.

W 2019 r. w NIK odbyły się wizyty oficjalne szefów NOK Rumunii i Łotwy, a prezesi NOK Zjednoczonych Emiratów Arabskich (przewodniczący INTOSAI), Turcji (przewodniczący EUROSAI), Czech, Ukrainy i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wzięli udział w międzynarodowej konferencji *Rola i wyzwania dla kontroli państwowej w nowoczesnym świecie*, zorganizowanej jako jedno z wydarzeń towarzyszących obchodom stulecia powstania Najwyższej Izby Kontroli w lutym 2019 r.

Wśród seminariów i wizyt studyjnych, zorganizowanych w NIK poza realizowanymi projektami współpracy bliźniaczej, na uwagę zasługuje seminarium polsko-indonezyjskie, poświęcone m.in. rankingowi kontroli NIK oraz kontrolom w zakresie funduszy przeznaczonych na likwidację klęsk żywiołowych i katastrof oraz wizyta studyjna przedstawicieli Narodowego Urzędu Kontroli Wietnamu, poświęcona wprowadzaniu nowelizacji do ustawy o NOK.

Ponadto w ramach realizacji umowy o współpracy zawartej w 2018 r. pomiędzy Komitetem Kontroli Państwowej Republiki Białorusi a NIK, w marcu 2019 r. w NIK odbyły się szkolenia dla grupy białoruskich kontrolerów na temat m.in. doświadczeń NIK w kontroli zamówień publicznych, kontroli przygotowania do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz kontroli wykonania zadań i jakości kontroli. Z kolei audytorzy z NOK Gruzji uczestniczyli w szkoleniu na temat zapewnienia jakości procesu kontrolnego, etyki kontrolera, analizy ryzyka i planowania kontroli oraz uwzględniania ryzyka korupcji w kontroli zamówień publicznych.

NIK kontynuuje szkolenia dla ukraińskich audytorów – w 2019 r. zorganizowane zostało kolejne, piąte seminarium, którego tematem było zapewnienie jakości w procesie kontrolnym. Podczas spotkania poruszone zostały tematy dotyczące jakości procedur planowania, procesu kontroli oraz systemu wewnętrznej oceny przeprowadzonych kontroli. W czerwcu 2019 r. delegacja NIK złożyła w Kijowie wizytę, która dotyczyła szczegółów planowanych wspólnych kontroli międzynarodowych, a także perspektywy dalszego rozwoju współpracy bilateralnej. Omówiono też kwestie planowanej kontroli trójstronnej dot. zatrudniania cudzoziemców i warunków ich pracy (trzecim uczestnikiem jest NOK Czech). NOK Ukrainy wykorzystuje w swojej pracy dobre praktyki NIK i NOK UE, tam gdzie jest to możliwe z uwagi na przepisy prawa i procedury obowiązujące na Ukrainie.

Podpisaniem wspólnego stanowiska w sprawie przeprowadzenia międzynarodowej kontroli obejmującej przestrzeganie praw obcokrajowców oraz osób nieposiadających obywatelstwa w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i Europejskiej Karty Społecznej zakończyło się zorganizowane w Polsce spotkanie przedstawicieli NOK Polski, Ukrainy, Czech i Słowacji.

W Bratysławie podpisano wspólne stanowisko dotyczące zaplanowanej międzynarodowej kontroli koordynowanej *Transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych w świetle przepisów Konwencji Bazylejskiej*, którą będą realizowały NOK Polski, Słowacji i Ukrainy. Celem kontroli jest ustalenie, w jakim stopniu Polska, Ukraina i Słowacja przestrzegają zapisów Konwencji Bazylejskiej. NIK jest koordynatorem tej kontroli obejmującej okres od stycznia 2015 r. do czerwca 2019 r. Podczas spotkania w październiku 2019 r. w Delegaturze NIK w Rzeszowie omówiono m.in. stopień zaawansowania kontroli w poszczególnych krajach, wstępne ustalenia kontroli krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem stwierdzonych nieprawidłowości, oraz uzgodniono koncepcję kontroli placówek straży granicznej i oddziałów celnych na przejściach granicznych, na których (1) nie miało miejsca, lub występowało sporadycznie, przemieszczanie odpadów z „listy bursztynowej”, oraz (2) odnotowano jedynie transporty odpadów z „listy zielonej”.

### **Współpraca z NOK Grupy Wyszehradzkiej**

Spotkanie grupy V4+2, czyli szefów NOK państw Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii, w tym NIK, które odbyło się w maju w 2019 r. w Budapeszcie, było poświęcone kwestiom związanych z polityką rodzinną, prodemograficzną i socjalną w krajach V4. W 2014 r. NIK, jako jedyny NOK Grupy Wyszehradzkiej, przeprowadziła kontrolę dotyczącą polityki rodzinnej. NOK Czech, Słowacji i Węgier zamierzają przeprowadzić kontrole w tym obszarze. Zaangażowanie NIK we wspólną kontrolę może polegać m.in. na przesłaniu materiałów (program i informacja o wynikach kontroli) z kontroli *Koordinacja polityki rodzinnej i Realizacja programu „Rodzina 500+”*.

Ponadto NIK była organizatorem spotkania szefów grupy V4+2, które odbyło się w czerwcu 2019 r. w Warszawie, w przeddzień zebrania Komitetu Kontaktowego. Obrady dotyczyły, m.in. specyfiki legislacyjnej i mandatu NOK w krajach V4+2 oraz omówienia wybranych kontroli, które miały bezpośredni lub widoczny wpływ na prawodawstwo, politykę, decydentów lub całe społeczeństwo.

### **Współpraca z Bankiem Światowym**

Najwyższa Izba Kontroli od 2009 r. jest audytorem *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*, a od 2017 r. również *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły*. Badanie sprawozdań finansowych obu projektów prowadzone jest z uwzględnieniem standardów międzynarodowych. W 2019 r. Delegatura NIK we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę P/19/106 *Badanie sprawozdań finansowych projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły*. Z przedmiotowego badania sporządzane jest sprawozdanie, które jest przekazywane m.in. do Banku Światowego.



# Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

- Dane ogólne
  - Dochody
  - Wydatki
- Omówienie ważniejszych grup wydatków
- Zamówienia publiczne udzielone przez NIK
- Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

VI.

## 1. Dane ogólne

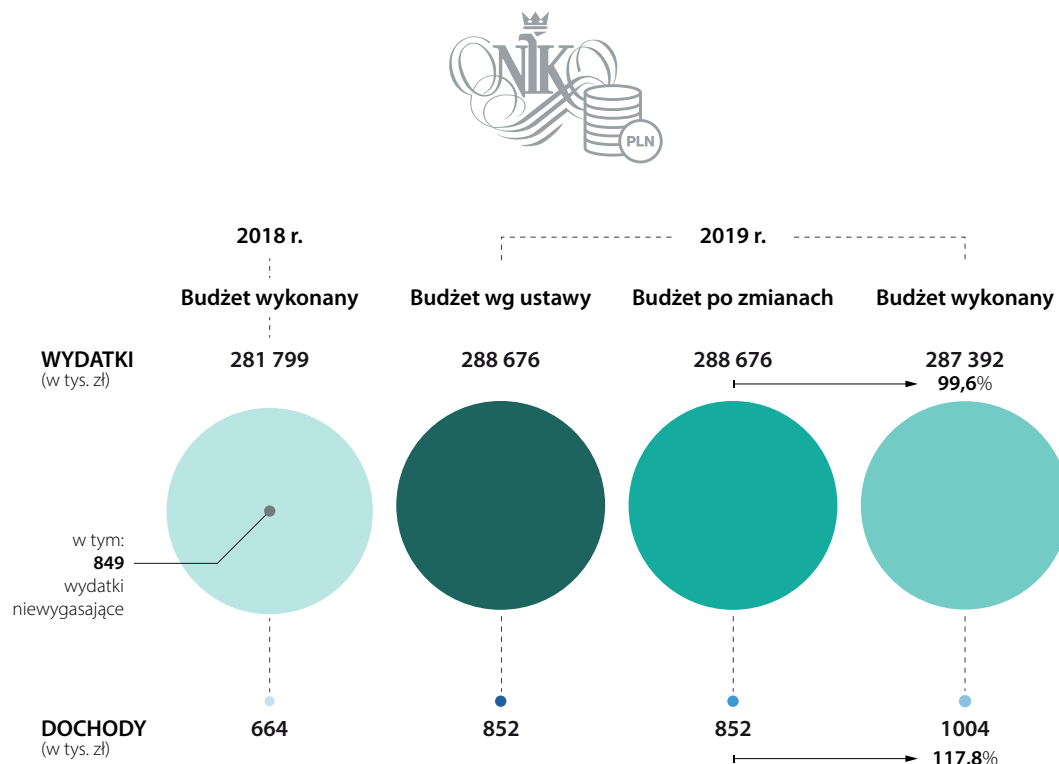
W 2019 r. NIK realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

Po stronie wydatków budżet został określony w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. w wysokości 288 676 tys. zł i był zgodny z kwotą uchwaloną przez Kolegium NIK w dniu 25 lipca 2018 r. W porównaniu z rokiem poprzednim budżet zakładał wzrost wydatków nominalnie o 6565 tys. zł tj. 2,3%, a realnie został ustalony na poziomie 100% wydatków z 2018 r. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 852 tys. zł.

Jak wynika z danych przedstawionych na infografice, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 99,6% planowanej ich kwoty, a dochody budżetowe w 117,8% przyjętego planu.

### Infografika nr 33

Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK w 2019 r.



Wydatki Najwyższej Izby Kontroli na dzień 31 grudnia 2019 r. wykonane w kwocie 287 392 tys. zł były niższe od kwoty określonej w planie o 0,4%. Niższe w stosunku do planowanych wydatki zrealizowano m.in. w zakresie wydatków inwestycyjnych, wydatków na podróże służbowe krajowe, podróże służbowe zagraniczne, szkolenia pracowników, różne opłaty i składki oraz wydatków planowanych w § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki”.

W związku z wystąpieniem przesłanki, o której mowa w art. 177 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. opóźnienia w realizacji zadania inwestycyjnego prowadzonego,

w Delegaturze NIK w Opolu, decyzją nr 10 Prezesa NIK z dnia 23 grudnia 2019 r. została zablokowana do końca roku – na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 – kwota 958 tys. zł w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

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

Prezes NIK, będąc dysponentem części 07 budżetu państwa, przekazał na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych 40,4% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 59,6% środków wykorzystano na sfinansowanie zadań realizowanych przez Departamenty, Biura i Delegaturę w Warszawie oraz na uregulowanie płatności za zakupy centralne (integracja zamówień publicznych udzielanych m.in. na zakup sprzętu komputerowego, urządzeń wielofunkcyjnych, usług telefonii komórkowej i stacjonarnej, aktualizację systemu informacji prawnej). Strukturę wydatków zrealizowanych przez jednostki organizacyjne NIK, z uwzględnieniem liczby zatrudnionych pracowników, ilustruje tabela nr 4.

**Tabela nr 4**

Wydatki budżetowe zrealizowane w 2019 r. (w podziale na NIK w Warszawie i delegatury NIK)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2018 r. (w tys. zł)	2019 r.				
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	NIK w Warszawie*	171 116	178 086	171 748	880	171 425	59,6
2.	Delegatury NIK	110 683	110 590	116 928	672	115 967	40,4
<b>Razem</b>		<b>281 799</b>	<b>288 676</b>	<b>288 676</b>	<b>1552</b>	<b>287 392</b>	<b>100,0</b>

\* Łącznie z Delegaturą w Warszawie.

## 2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2019 r. dochody w wysokości 852 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 1004 tys. zł, co stanowi 117,8% planu.

Wysokie dochody NIK zrealizowała w § 0950 *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów*. Pozycja ta jest wartością o charakterze zmiennym, na którą oddziałują różne okoliczności, i obejmuje wpływy m.in. z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (111 tys. zł) oraz wpływy z odszkodowań od ubezpieczycieli (255 tys. zł).

## VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

W § 0940 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*, kwota 299 tys. zł obejmuje w szczególności wpływy z tytułu podatku od nieruchomości Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach (268 tys. zł), powstałe w związku z rozliczeniem i przekazaniem na dochody NIK, nadpłaty podatku za lata 2013 i 2014 w części, która została zaliczona na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych w chwili ich powstania. W § 0940 były klasyfikowane także wpływy z rozliczeń z dostawcami oraz ZUS – w tym z tytułu zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali i ze sprzedaży dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”. Wpływy z czynszów za wynajem lokali, wyposażenia i garaży, planowane w wysokości 172 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 137 tys. zł.

W § 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*, dochody planowane w wysokości 3 tys. zł, zrealizowano w wysokości 82 tys. zł. W 2019 r. w tym paragrafie klasyfikowano wpływy uzyskane ze sprzedaży zbędnych i zużytych składników majątkowych. Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych w 2019 r. ilustrują dane zawarte w tabeli nr 5.

**Tabela nr 5**

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2019 r.

Lp.	Wyszczególnienie – tytuł dochodów	Wykonanie 2018 r. (w tys. zł)	2019 r.	
			Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
1	2	3	4	5
1.	Czynsze za wynajem lokali, wyposażenia i garaży	175	172	137
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”	6	8	7
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji	17	3	82
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach i inne wpływy z usług	11	112	78
5.	Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	115	102	299
6.	Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	329	303	366
7.	Inne wpływy	11	152	35
Razem		664	852	1004

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

### 3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK został określony w wysokości 288 676 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 287 392 tys. zł, co stanowi 99,6% planu. W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki 2019 r. były wyższe o 5593 tys. zł tj. o 2%.

Tabela nr 6

Wydatki planowane i zrealizowane w 2019 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2018 r. (w tys. zł)	2019 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	247	330	343	341	99,4
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	5	27	4	1	30,4
4000	Grupa wydatków bieżących jednostki		26.743	27.363		99,8
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	182 888	186 915	186 659	186 659	100,0
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 335	13 000	12 422	12 422	100,0
4090	Honoraria			1	1	100,0
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	28 455	29 513	30 147	30 128	99,9
4120	Składki na Fundusz Pracy	3112	3534	3237	3235	99,9
4140	Wpłaty na PFRON	511	-	834	834	100,0
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	880	1.533	907	907	100,0
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5514			9825	
4220	Zakup środków żywności	357			340	
4260	Zakup energii	2522			2635	
4270	Zakup usług remontowych	5744	4.871	4.537	4537	100,0
4280	Zakup usług zdrowotnych	40			45	
4300	Zakup usług pozostałych	11 116			12 537	
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	30			14	
4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1136			1354	
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	105			50	
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	691			339	
4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	156			172	
4410	Podróże służbowe krajowe	5131	5028	5152	5045	97,9
4420	Podróże służbowe zagraniczne	970	1006	763	701	91,9
4430	Różne opłaty i składki	342	384	358	345	96,4
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	2052	2337	2195	2187	99,6

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2018 r. (w tys. zł)	2019 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
4480	Podatek od nieruchomości	551	576	563	563	100,0
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	4	2	2	2	100,0
4510	Oplaty na rzecz budżetu państwa	3	3	2	2	100,0
4520	Oplaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	113	120	108	101	93,1
4530	Podatek od towarów i usług (VAT)	38		267	267	100,0
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	17	18	18	18	100,0
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	9	10	5	5	100,0
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1620	1715	1515	1464	96,6
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	9830	7611	7409	6451	87,1
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	5258	3000	3439	3439	100,0
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	17	400	426	426	100,0
<b>Razem</b>		<b>281 799</b>	<b>288 676</b>	<b>288 676</b>	<b>287 392</b>	<b>99,6</b>

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

- *składki na ubezpieczenia społeczne* o kwotę 634 tys. zł niezbędną do sfinansowania wydatków przewidzianych do realizacji w 2019 r.;
- *§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki* o kwotę 620 tys. zł brakującą do sfinansowania wydatków przewidzianych do realizacji w 2019 r.; kwota dotyczyła głównie zwiększenia planu finansowego Biura Informatyki w związku z koniecznością uzupełnienia środków niezbędnych do realizacji zakupu m.in. sprzętu komputerowego i 32 szt. urządzeń AP (punktów dostępowych);
- *wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* o kwotę 439 tys. zł; wśród wnioskowanych w 2019 r. zmian w zakresie tych zakupów najwyższą wartościowo pozycję stanowi wprowadzenie do realizacji nowych zadań, m.in. „Dostawa urządzeń wielofunkcyjnych”, „Zakup oklejarki”, „Zakup depozytora kluczy w Delegaturze NIK w Lublinie” oraz zwiększenie środków planowanych na sfinansowanie zadań: „Realizacja systemu WLAN w delegaturach”, „Oprogramowanie różne”, „Modernizacja systemu wideokonferencyjnego”.

Źródłem pokrycia wnioskowanych do zwiększenia wydatków były środki wygosparowane w wyniku planowanych i realizowanych działań oszczędnościowych, w takich pozycjach jak: wynagrodzenia bezosobowe – 626 tys. zł, zakup usług remontowych – 334 tys. zł, podróże służbowe

zagraniczne – 243 tys. zł, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 202 tys. zł, szkolenia pracowników – 200 tys. zł. W 2019 r. w stosunku do ustawy budżetowej został zmniejszony plan finansowy na opłacenie składek na Fundusz Pracy o 297 tys. zł oraz odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych o 142 tys. zł.

Strukturę wydatków zrealizowanych w 2019 r. w porównaniu z rokiem poprzednim obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 7.

**Tabela nr 7**

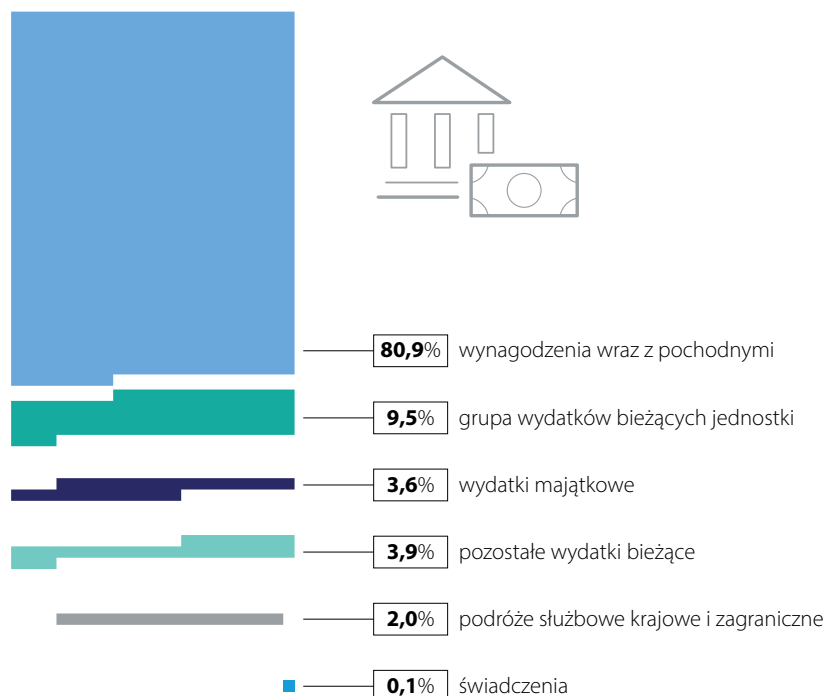
Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2018–2019

Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2018 r.		Plan wg ustawy 2019 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2019 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2019 r.		Wskaźnik % (7:3)
		(w tys. zł)	wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	wskaźnik struktury (w %)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>1</b>	<b>Świadczenia</b>	<b>252</b>	<b>0,1</b>	<b>357</b>	<b>347</b>	<b>342</b>	<b>0,1</b>	<b>135,7</b>
<b>2</b>	<b>Wydatki bieżące</b>	<b>266 442</b>	<b>94,5</b>	<b>277 308</b>	<b>277 055</b>	<b>276 734</b>	<b>96,3</b>	<b>103,9</b>
2.1	Wynagrodzenia osobowe	182 888	64,9	186 915	186 659	186 659	65,0	102,1
2.2	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 335	4,4	13 000	12 422	12 422	4,3	100,7
2.3	Pochodne od wynagrodzeń	31 567	11,2	33 047	33 384	33 363	11,6	105,7
<b>Razem: poz. 2.1–2.3</b>		<b>226 790</b>	<b>80,5</b>	<b>232 962</b>	<b>232 465</b>	<b>232 444</b>	<b>80,9</b>	<b>102,5</b>
2.4	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	6101	2,1	6034	5915	5746	2,0	94,2
2.5	Grupa wydatków bieżących jednostki	21 667	7,7	26 743	27 363	27 311	9,5	126,0
2.6	Pozostałe wydatki bieżące	11 884	4,2	11 569	11 312	11 233	3,9	94,5
<b>3</b>	<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>15 105</b>	<b>5,4</b>	<b>11 011</b>	<b>11 274</b>	<b>10 316</b>	<b>3,6</b>	<b>68,3</b>
<b>Ogółem</b>		<b>281 799</b>	<b>100,0</b>	<b>288 676</b>	<b>288 676</b>	<b>287 392</b>	<b>100,0</b>	<b>102,0</b>

Ukształtowana struktura wydatków jest pochodną realizowanych przez NIK funkcji państwa, co zostało omówione w części opisowej realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W konstrukcji wydatków 2019 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 80,9%. Grupa wydatków bieżących jednostki (wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki) stanowiła 9,5%, pozostałe wydatki bieżące – 3,9%, wydatki majątkowe – 3,6%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 2,0%, świadczenia – 0,1%.

**Infografika nr 34**

Struktura wydatków budżetowych Najwyższej Izby Kontroli w 2019 r.

**4. Omówienie ważniejszych grup wydatków****Wynagrodzenia**

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników określone w ustawie budżetowej w wysokości 186 915 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 186 659 tys. zł, tj. w 100% planu po zmianach. Zmniejszenie planu wynagrodzeń wynika przede wszystkim z przeniesienia środków na podstawie decyzji Prezesa NIK, na § 4140 Wpłaty na PFRON. Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2019 r. z funduszu wynagrodzeń ilustruje tabela nr 8.

**Tabela nr 8**

Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2019 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w tys. zł			Wskaźnik % (5:4)
		Wykonanie 2018 r.	Plan 2019 r.	Wykonanie 2019 r.	
1	2	3	4	5	6
1.	Wynagrodzenia osobowe pracowników	182 888	186 659	186 659	100,0
2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 335	12 422	12 442	100,0

W łącznej kwocie 186 659 tys. zł wydatkowanej na wynagrodzenia osobowe pracowników 84,6% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy. Pozostałe składniki wynagrodzeń to nagrody jubileuszowe (2%), odprawy emerytalne (2%) i nagrody uznaniowe wypłacone w 2019 r. (11,4%). Średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2019 r. 8676 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 164 zł.

Stan zatrudnienia, tj. przeciętnego wykonania wykazanego w sprawozdaniu RB-70 w okresie sprawozdawczym 2019 r. w stosunku do roku 2018, zwiększył się o 24 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Średnie miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jeden etat z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzeń (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek specjalny, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, nagrody za osiągnięcia w pracy zawodowej), wyliczone na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach RB-70 za 2019 r., wyniosło 10 254 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 46 zł.

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

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu państwa, pracownikom wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS. Wypłata w wysokości 3769 tys. zł związana była z nieobecnością w pracy usprawiedliwioną zwolnieniami lekarskimi i obejmowała świadczenia z tytułu zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich.

Dla celów prezentacji średnich wynagrodzeń według grup stanowiskowych dokonano wyliczeń w systemie pozaksięgowym, przyjmując uproszczenia i założenia statystyczne. Dane te przedstawiono w poniższej tabeli<sup>1</sup>.

**Tabela nr 9**

Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2019 r. (w zł)

Grupa stanowisk	Liczba osób zatrudnionych	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na pełne etaty)	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na 1 osobę)	Wynagrodzenie z umów o pracę (miesięczne, przeliczone na 1 osobę)
1	2	3	4= kol.3/kol.2	5= kol.4/12
Dyrektorzy	34	5 782 092	170 062	14 172
Wicedyrektorzy	62	9 432 012	152 129	12 677
Radca Prezesa NIK	22	3 766 323	171 197	14 266
Doradca prawny, techniczny, ekonomiczny	324	42 016 132	129 679	10 807
Główny specjalista kontroli państwowej	397	41 318 712	104 077	8 673
Pozostałe stanowiska kontrolerskie (specjaliści, inspektorzy kp.)	309	24 920 100	80 648	6 721
Stanowiska kierownicze administracyjne (Doradca dyrektora biura, radca prawny, kierownicy wydziałów)	47	5 662 068	120 470	10 039

<sup>1</sup> Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi, wyliczonymi w wyniku przetworzenia bazy rzeczywistych danych za pomocą programu Excel, przez co są obarczone ryzykiem niedokładności. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2019 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 2019 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

## VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

Grupa stanowisk	Liczba osób zatrudnionych	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na pełne etaty)	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na 1 osobę)	Wynagrodzenie z umów o pracę (miesięczne, przeliczone na 1 osobę)
Główny specjalista, główny specjalista informatyk	134	12 736 868	95 051	7 921
Główny księgowy w delegaturze	15	1 522 464	101 498	8 458
Jednosobowe stanowiska administracyjne (rzecznik prasowy, inspektor ochrony danych, pełnomocnik ds. informacji niejawnych, redaktor naczelny, audytor wewnętrzny NIK, Kierownik Ośrodka Szkoleniowego)	8	1 002 852	125 357	10 446
Pozostałe stanowiska administracyjne (specjaliści, referenci, księgowi, sekretarze)	148	10 794 040	72 933	6 078
Stanowiska obsługi	109	7 184 438	65 912	5 493
Pracownicy przychodni	7	466 561	66 652	5 554

Średnie nagrody wypłacone pracownikom NIK w 2019 r., w przeliczeniu statystycznie na jeden miesiąc, przedstawiono w poniższej tabeli<sup>2</sup>.

**Tabela nr 10**

Nagrody wypłacone pracownikom NIK w 2019 r. (w zł)

Kategoria stanowiska	Zatrudnienie według stanu na dzień 31.12.2019 r.	Kwota wypłaconych nagród	Średnia nagroda w przeliczeniu na jeden miesiąc
Radcy prezesa	22	729 014	2 761
<b>Dyrektorzy jednostek kontrolnych</b>			
Departamentów	14	558 500	3 324
Delegatur	16	626 400	3 263
<b>Wicedyrektorzy jednostek kontrolnych</b>			
Departamentów	28	764 741	2 276
Delegatur	27	670 619	2 070
<b>Doradcy</b>			
Doradca ekonomiczny	160	2 560 184	1 333
Doradca prawny	109	1 855 200	1 418
Doradca techniczny	55	826 425	1 252
<b>Pozostali kontrolerzy</b>			
Główni specjaliści	397	4 723 357	991
Specjaliści	171	1 549 267	755
Pozostałe stanowiska kontrolerskie	138	870 923	526

<sup>2</sup> Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi, wyliczonymi w wyniku przetworzenia bazy rzeczywistych danych za pomocą programu Excel, przez co są obarczone ryzykiem niedokładności. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2019 r. (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska). Kwalifikacji pracowników i nagród do poszczególnych kategorii stanowisk dokonano według stanowiska zajmowanego na dzień 31 grudnia 2019 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

Kategoria stanowiska	Zatrudnienie według stanu na dzień 31.12.2019 r.	Kwota wypłaconych nagród	Średnia nagroda w przeliczeniu na jeden miesiąc
<b>Administracja</b>			
Dyrektorzy	4	178 800	3 725
Wicedyrektorzy	7	275 770	3 283
Jednoosobowe stanowiska (p.o. Audytora Wew. NIK, Rzecznik Prasowy, p.o. Redaktora Naczelnego, Inspektor i z-ca inspektora ochrony danych, Pełnomocnik i z-ca pełnomocnika ds. Ochrony inf. niejawnych, Kierownik OS Goławice)	8	159 986	1 667
Doradca dyrektora biura	11	146 195	1 108
Radca prawny	5	60 800	1 013
Pozostali pracownicy administracyjni	328	3 567 794	906
<b>Obsługa</b>			
Pracownicy obsługi	116	865 360	622

#### Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej<sup>3</sup>, pracownikom wypłacono tzw. trzynastkę w wysokości 12 422 tys. zł. Wydatki z tego tytułu naliczono zgodnie z postanowieniami ww. ustawy w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym rok budżetowy.

#### Pochodne od wynagrodzeń

Podstawę do naliczenia składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło. Wysokość składek planowanych i odprowadzonych z tych tytułów obrazuje tabela nr 11.

**Tabela nr 11**

Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2019 r. składkach na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy

Lp.	Wyszczególnienie	Plan wg ustawy (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (5:3)	Wskaźnik % (5:4)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Składki na ubezpieczenia społeczne	29 513	30 147	30 128	102,1	99,9
2.	Składka na Fundusz Pracy	3534	3237	3235	91,5	99,9
<b>Razem</b>		<b>33 047</b>	<b>33 384</b>	<b>33 363</b>	<b>100,9</b>	<b>99,9</b>

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018, poz.1872 j.t.

## VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły 10,5% wydatków budżetowych i były wyższe od wydatków określonych w ustawie o 615 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 15,13%. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Osoby, które przekroczyły ten pułap, nie muszą odprowadzać składek ZUS, co skutkuje zmniejszeniem wykonania wskaźnika wymiaru składki.

Wydatki na Fundusz Pracy stanowiły zaś 1,1% wydatków budżetowych i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 299 tys. zł. Wskaźnik opłacenia składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,62%, co wynikało ze zwiększonego udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek.

### Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń

Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń wyniosły w 2019 r. 340,6 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatków ogółem NIK. Wydatki te wzrosły w stosunku do wydatków 2018 r. o 93,8 tys. zł, tj. o 38%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z podwyższenia kwoty przysługującego świadczenia rzeczowego w postaci okularów korygujących z 400 zł na 500 zł oraz w związku z wypłaceniem świadczenia w wysokości 44,3 tys. zł z tytułu przeniesienia służbowego pracownika.

### Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Środki budżetowe wydatkowane na podróże służbowe należą w Najwyższej Izbie Kontroli do wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań statutowych. Wydatki określone na ten cel w ustawie budżetowej w wysokości 6034 tys. zł zostały wykonane w kwocie 5746 tys. zł tj. w 97,1% planu po zmianach i stanowiły 2,0% ogólnego budżetu NIK. Informacje obrazujące wyniki procesu finansowania wydatków na podróże służbowe w podziale na krajowe i zagraniczne zamieszczono w tabeli nr 12.

**Tabela nr 12**

Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w latach 2018–2019

Lp.	Wyszczególnienie	2018 r.	2019 r.			Wskaźnik % (6:5)	Wskaźnik % (6:3)
		Wykonanie (w tys. zł)	Plan wg ustawy (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)		
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Podróże służbowe krajowe	5131	5028	5152	5045	97,9	98,3
2.	Podróże służbowe zagraniczne	970	1006	763	701	91,9	72,3
<b>Razem</b>		<b>6101</b>	<b>6034</b>	<b>5915</b>	<b>5746</b>	<b>97,1</b>	<b>94,2</b>

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku zmniejszyły się o 355 tys. zł, tj. o 5,8%.

Wydatki na podróże służbowe krajowe w kwocie 5045 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 17 tys. zł (0,3%), co wynika ze specyfiki kontroli oraz usytuowania jednostek kontrolowanych. Wysokość zrealizowanych wydatków była wynikiem indywidualnie analizowanych wniosków wyjazdowych opatrzonych rachunkiem ekonomicznym z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

Zrealizowane wydatki na podróże służbowe zagraniczne w kwocie 701 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 305 tys. zł, co spowodowane było planowanymi przez jednostki kontrolne czynnościami kontrolnymi poza granicami RP, z których część nie doszła do skutku lub ich koszty uległy obniżeniu w wyniku niedających się wcześniej przewidzieć okoliczności. Mowa tu przede wszystkim o następujących sytuacjach:

- nie doszły do skutku zaplanowane wyjazdy na spotkanie grup roboczych działających w ramach Międzynarodowej Organizacji Naczelnych Organów Kontroli (INTOSAI) m.in. ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów (USA), Grupy Roboczej ds. IT (Fidzi);
- w wyjeździe na Kongres INTOSAI w Moskwie delegacja NIK wzięła udział w mniejszym składzie niż zaplanowano;
- nie odbyły się wyjazdy delegacji NIK m.in. na spotkanie Grupy Zadaniowej EUROSAL ds. Kontroli i Etyki oraz coroczne spotkanie zespołu realizującego cel strategiczny nr 1 EUROSAL;
- planowana kontrola Zagranicznych Biur Handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu nie została przeprowadzona.

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

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

#### **Grupa wydatków bieżących jednostki**

Ta grupa wydatków stanowiła w 2019 r. 9,5% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w wysokości 27 311 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 568 tys. zł.

W Najwyższej Izbie Kontroli są planowane i realizowane działania oszczędnościowe, a także systematycznie dokonywana jest analiza kosztów utrzymania. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki są dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jednostki organizacyjne NIK są dyscyplinowane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania i niezwłocznego stawiania do dyspozycji uzyskanych oszczędności. W ramach wygoszparowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych. Oszczędności wygoszparowane w innych paragrafach były przenoszone m.in. do planu finansowego w § 4000 w celu pokrycia większych niż pierwotnie planowano kosztów zakupu materiałów biurowych, gospodarczych i eksploatacyjnych do sprzętu informatycznego oraz doposażenia stanowisk pracy i uzupełnienia wyposażenia pokoi biurowych. Plan w tym paragrafie był także zwiększany w związku z koniecznością uzyskania opinii biegłych w prowadzonych kontrolach oraz potrzebą uzupełnienia środków brakujących na pokrycia rosnących kosztów usług m.in. ochrony obiektów i usług drukarskich. W relacji do planu, wg ustawy budżetowej wydatki planowane w § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki” uległy zwiększeniu o 620 tys. zł.

W § 4000 planuje się środki, które w toku wykonywania wydatków są klasyfikowane w §§: 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400. Suma wydatków zaewidencjonowanych w przywołanych paragrafach to 27 311 tys. zł, co stanowi 99,8 % planu po zmianach.

W § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki” planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w paragrafach przedstawionych w tabeli nr 13.

**Tabela nr 13**

Struktura grupy wydatków bieżących jednostki zrealizowanych w latach 2018–2019

Lp.	§	Nazwa paragrafu	Wykonanie w 2018 r.		Plan wg ustawy 2019 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2019 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2019 r.	
			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5514	25,5			9825	36,0
2.	4220	Zakup środków żywności	357	1,7			340	1,2
3.	4260	Zakup energii	2522	11,6			2635	9,6
4.	4280	Zakup usług zdrowotnych	40	0,2			45	0,2
5.	4300	Zakup usług pozostałych	11 116	51,3			12 537	45,9
6.	4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	30	0,1			14	0,1
7.	4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1136	5,2			1354	5,0
8.	4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	105	0,5			50	0,2
9.	4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	691	3,2			339	1,2
10.	4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia	156	0,7			172	0,6
	<b>4000</b>	<b>Grupa wydatków bieżących jednostki</b>	<b>21 667</b>	<b>100,0</b>	<b>26 743</b>	<b>27 363</b>	<b>27 311</b>	<b>100,0</b>

Największy udział w grupie wydatków bieżących jednostki w 2019 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych m.in. usług informatycznych oraz usług komunalnych, pralniczych, dezynfekcji i sprzątnięcia, w wysokości 12 537 tys. zł (45,9%). Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (9825 tys. zł, tj. 36,0%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (9,6%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,0%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,1% do 1,2%.

W grupie wydatków bieżących nastąpił wzrost wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w stosunku do 2018 r. o kwotę 4 311 tys. zł tj. 78%. Zgodnie z przyjętą polityką w zakresie odnawiania bazy sprzętowej i komputerów eksploatowanych powyżej 5 lat, na rok 2019 zaplanowano wymianę sprzętu o wartości poniżej 10 tys. zł, którego zakup, jest klasyfikowany w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia. W celu

odnowienia bazy sprzętowej w 2019 r. zakupiono m.in. komputery przenośne wraz z akcesoriami, komputery stacjonarne, laptopy, stacje graficzne z monitorami oraz administratorskie stacje robocze. Dodatkowo w NIK w Warszawie w 2019 r. był realizowany kolejny etap wymiany mebli biurowych wraz z montażem. W Delegaturze NIK w Lublinie dokonano zakupu mebli biurowych do wyremontowanego budynku.

Ponadto zwiększenie wydatków w tym paragrafie jest skutkiem zmiany przepisów określających wartość początkową środków trwałych, a tym samym zmiany klasyfikowania wydatków związanych z nabyciem środków trwałych do wydatków bieżących, bądź majątkowych.

### **Pozostałe wydatki bieżące**

Grupa *pozostałych wydatków bieżących w 2019 r.* obejmowała 13 pozycji planu wydatków, w tym: wpłaty na PFRON, wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług remontowych, różne opłaty i składki, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, podatek od nieruchomości, pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, opłaty na rzecz budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, podatek od towarów i usług (VAT), składki do organizacji międzynarodowych, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, szkolenia pracowników. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 11 569 tys. zł zostały wykonane w kwocie 11 233 tys. zł i stanowiły 3,9% budżetu NIK.

Na uwagę zasługują oszczędności wygospodarowane w § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe. Plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2019 r. został zmniejszony w trakcie roku budżetowego o 626 tys. zł. Podczas realizacji kontroli nie potwierdziła się planowana przez jednostki potrzeba skorzystania z pomocy biegłych bądź specjalistów. Niskie wykonanie wydatków wynika także z powierzenia zadań biegłym i specjalistom prowadzącym działalność gospodarczą, a nie jak pierwotnie planowano osobom fizycznym, oraz jest konsekwencją działań zmierzających do realizacji zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym NIK, siłami własnych zasobów kadrowych.

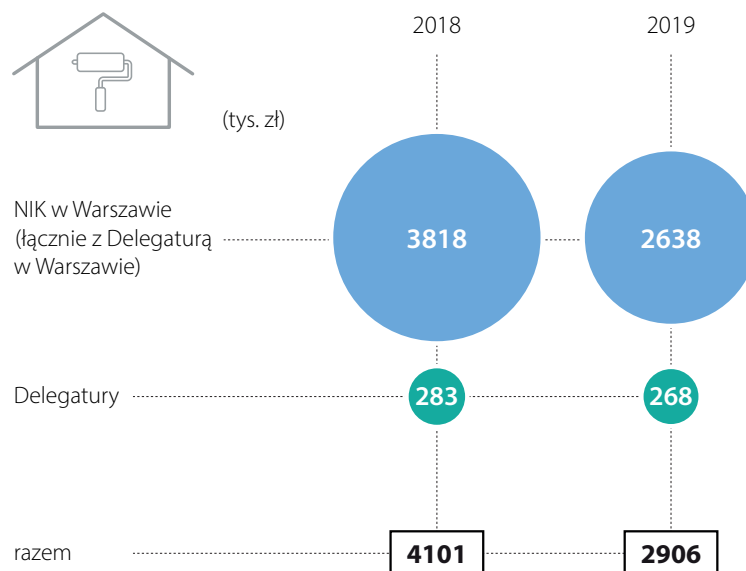
Najwyższa Izba Kontroli każdorazowo analizuje możliwość realizacji działań z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych. Zlecenie, zamawianie opinii bądź korzystanie z usług zewnętrznych następuje jedynie w uzasadnionych przypadkach i wynika z analizy ekonomicznej niemal każdej czynności.

W tej grupie wydatków w § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej, plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2019 r. określony w wysokości 1 715 tys. zł w trakcie roku budżetowego, został zmniejszony o 200 tys. zł. Ograniczenie wydatków w stosunku do pierwotnie planowanych nastąpiło na skutek zmniejszenia liczby dofinansowywanych szkoleń dla pracowników i zwiększenia liczby szkoleń prowadzonych w ramach własnych zasobów kadrowych. W celu ograniczenia kosztów dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia związanych ze szkoleniami, pracownicy NIK korzystali ze szkoleń organizowanych w Warszawie, Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach, bądź w siedzibie NIK w Warszawie. Ze względu na duże obciążenie pracowników zadaniami kontrolnymi zrezygnowano z organizacji części szkoleń.

Największy udział w pozostałych wydatkach bieżących w 2019 r. miały nakłady na usługi remontowe.

**Infografika nr 35**

Nakłady na remonty budynków w latach 2018–2019



Plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2019 r. w wysokości 4871 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zmniejszony o 334 tys. zł. Strukturę wydatków na działalność remontową ilustruje tabela nr 14.

**Tabela nr 14**

Struktura zrealizowanych w 2019 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>I.</b>	<b>Prace remontowo-budowlane</b>	<b>2906</b>	<b>64,1</b>
1.	NIK w Warszawie	2638	58,2
1.1.	Remont stołówki w budynku A	603	13,3
1.2.	Remont pomieszczeń biurowych w budynku B	416	9,2
1.3.	Remont garażu w budynku A	365	8,0
1.4.	Remont łazienek i pomieszczeń gospodarczych w budynku A	353	7,8
1.5.	Remont powierzchni mieszkalnych	273	6,0
1.6.	Remont budynku warsztatowego przy ul. Gagarina 3	165	3,7
1.7.	Remont węzłów ciepłowniczych i sieci ciepłowniczej w budynkach A i B	135	3,0
1.8.	Remont oczyszczalni ścieków w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach	114	2,5
1.9.	Konserwacja posadzki kamiennej w budynku A	80	1,8
1.10.	Remont elewacji budynku B	52	1,1
1.11.	Remont ogrodzenia (projekt) w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach	38	0,8

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1.12.	Remont istniejącej sieci komputerowej LAN w siedzibie NIK w Warszawie	27	0,6
1.13.	Pozostałe roboty remontowe	17	0,4
2.	Delegatury NIK	268	5,9
2.1.	Wymiana stolarki okiennej w budynku Delegatury NIK w Łodzi	95	2,1
2.2.	Remont budynku (projekt) Delegatury NIK w Łodzi	36	0,8
2.3.	Uzupełnienie tynków i malowanie elewacji muru w granicy ogrodzenia w Delegaturze NIK w Łodzi	28	0,6
2.4.	Remont dachu budynku Delegatury NIK w Rzeszowie	20	0,5
2.5.	Remont parkingu przy siedzibie delegatury oraz schodów zewnętrznych (partycypacja w kosztach nieruchomości wspólnej) w budynku Delegatury NIK w Kielcach	15	0,3
2.6.	Pozostałe roboty remontowe w delegaturach	74	1,6
<b>II.</b>	<b>Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu</b>	<b>1631</b>	<b>35,9</b>
	<b>Razem</b>	<b>4537</b>	<b>100%</b>

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w 2019 r. przeznaczony zostały środki w wysokości 2906 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 2638 tys. zł, a w jednostkach terenowych 268 tys. zł.

Do ważniejszych prac wykonanych w minionym roku należy remont stołówki w budynku A NIK w Warszawie, które to prace pochłonęły środki w wysokości 603 tys. zł, tj. 13,3% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na zakup usług remontowych w NIK. W terenowych jednostkach organizacyjnych również wykonano szereg prac, do których m.in. należą roboty remontowe w budynku Delegatury NIK w Łodzi o łącznej wartości 159 tys. zł. Ponadto w budynkach NIK w Warszawie oraz siedzibach delegatur wykonano inne roboty budowlane wpływające na poprawę warunków pracy i infrastruktury technicznej budynków oraz utrzymanie w należytych stanie majątku Skarbu Państwa.

### Wydatki majątkowe

Środki planowane na wydatki majątkowe w wysokości 11 274 tys. zł wykorzystano w kwocie 10 316 tys. zł, co stanowi 91,5% planu po zmianach. Na zakup gotowych składników majątkowych wydatkowano 3439 tys. zł, tj. 33,34% ogółu wydatków majątkowych, w tym zakup sprzętu komputerowego – 17,78%. Kwotę 6877 tys. zł tj. 66,66% wydatków, przeznaczono na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych. Środki wydatkowane w 2019 r. na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne stanowiły 68% wydatków roku poprzedniego. Na wydatki majątkowe zgodnie z ustawą budżetową na 2019 r. została zaplanowana kwota 11 011 tys. zł uwzględniająca potrzeby jednostek organizacyjnych NIK w zakresie planowanych inwestycji. Zmniejszenie wydatków w stosunku do 2018 r. jest skutkiem mniejszego zapotrzebowania na nakłady inwestycyjne m.in. na skutek zmiany przepisów określających wartość początkową środków trwałych, a tym samym zmiany klasyfikowania wydatków związanych z nabyciem środków trwałych do wydatków bieżących, bądź majątkowych. Do wydatków majątkowych są klasyfikowane wydatki ponoszone na nabycie środków trwałych, których wartość początkowa jest wyższa niż 10 tys. zł. Wielkość i strukturę środków wykorzystanych w minionym roku na wydatki majątkowe ilustruje tabela nr 15.

Tabela nr 15

Struktura wydatków majątkowych w 2019 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>I.</b>	<b>Zakup gotowych składników majątkowych, z tego:</b>	<b>3439</b>	<b>33,34</b>
1.	Sprzęt komputerowy	1834	17,78
1.1.	Dostawa biblioteki taśmowej	560	5,43
1.2.	Dostawa urządzeń wielofunkcyjnych	551	5,34
1.3.	Dostawa systemu WAF	328	3,18
1.4.	Realizacja systemu WLAN w delegaturach	268	2,60
1.5.	Projekt modernizacji sieci LAN w delegaturach	94	0,91
1.6.	Modernizacja systemu wideokonferencyjnego	17	0,16
1.7.	System IP TV	16	0,16
2.	Urządzenia techniczne	416	4,03
2.1.	Zakup oklejarki	304	2,94
2.2.	Depozytory kluczy	112	1,09
3.	Transport	267	2,59
3.1.	Samochód osobowy typu minibus	267	2,59
4.	Wyposażenie	110	1,07
4.1.	Projektor do sali konferencyjnej	86	0,83
4.2.	Zmywarka kapturowa	12	0,12
4.3.	Profesjonalna niszczarka dokumentów	12	0,12
5.	Wartości niematerialne i prawne	812	7,87
5.1.	Oprogramowanie różne	376	3,65
5.2.	System ankietowy	250	2,42
5.3.	Modernizacja systemu wideokonferencyjnego	161	1,56
5.4.	Licencja na korzystanie z nagrania Gali 100-lecia NIK	25	0,24
<b>II.</b>	<b>Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, z tego:</b>	<b>6877</b>	<b>66,66</b>
1.	Budynek A – modernizacja systemu p.poż.	1604	15,55
2.	Przebudowa budynku i adaptacja nabytych lokali przy ul. Krakowskiej 28A (Delegatura NIK w Opolu)	4691	45,47
3.	Podłączenie punktów dystrybucyjnych w budynku B do centralnego UPSa dla sieci LAN	151	1,46
4.	Budynek A i B – modernizacja układów zasilania (projekt)	95	0,92
5.	Rozbudowa istniejącej sieci komputerowej LAN w siedzibie NIK w Warszawie	66	0,64
6.	Budynek A i B – rozbudowa systemu BMS	62	0,60
7.	Elektroniczny system kontroli dostępu (projekt)	43	0,42
8.	Rozbudowa klimatyzacji w serwerowni (Delegatura NIK w Katowicach)	41	0,40
9.	Budynek A – modernizacja sali szkoleniowej NIK w Warszawie	39	0,38
10.	Modernizacja centrali przeciwpożarowej w delegaturze NIK w Kielcach	34	0,33
11.	OS Goławice – budowa wiaty gospodarczej (projekt)	21	0,20
12.	System klimatyzacji dla pomieszczeń Delegatury NIK w Szczecinie	16	0,16
13.	NIK w Goławicach – przebudowa skrzydła A budynku głównego (projekt)	12	0,11
14.	Wydzielenie nowego pomieszczenia palarni (Delegatura NIK w Lublinie)	2	0,02
<b>Razem</b>		<b>10 316</b>	<b>100,00</b>

**Uwagi końcowe**

W 2019 r. realizacja budżetu była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji pod kątem zdyscyplinowania wydatków przez wszystkie jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli. Finansowanie zadań przebiegało na podstawie harmonogramu wydatków budżetowych. Na wniosek jednostek organizacyjnych dokonywane były przesunięcia środków, co pozwoliło na zachowanie płynności finansowej i na bieżące regulowanie płatności. W toku wykonywania budżetu przestrzegano ustawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki dokonywane były z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych w sposób racjonalny, oszczędny i celowy.

Zrealizowane dochody budżetowe były przekazywane na rachunek budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

**5. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK**

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli udzielała zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 30 000 euro zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>.

W 2019 r. udzielono 37 zamówień publicznych na łączną wartość 28 392 895,66 zł, w tym: 14 zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 9 653 717,38 zł, 18 zamówień publicznych na usługi o łącznej wartości 17 008 817,76 zł oraz pięć zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 1 730 360,52 zł. Największe pod względem wartości zawartych umów zamówienia publiczne w 2019 r. prezentuje tabela nr 16.

**Tabela nr 16**

Zamówienia publiczne udzielone przez NIK w 2019 r.

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
1.	Świadczenie usług telefonii komórkowej, przesyłu danych i telefonii stacjonarnej oraz serwisu pogwarancyjnego dla systemu VoIP wraz z dostawą sprzętu do ich świadczenia	Usługa	Przetarg nieograniczony	4 726 097,40
2.	Dostawa sprzętu komputerowego	Dostawa	Przetarg nieograniczony	3 886 469,13
3.	Aktualizacja systemu informacji prawnej	Usługa	Przetarg nieograniczony	3 535 020,00
4.	Świadczenie usług serwisu pogwarancyjnego dla sieci LAN wraz z urządzeniami i infrastrukturą towarzyszącą	Usługa	Przetarg nieograniczony	2 275 500,00
5.	Świadczenie usług Serwisu Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ)	Usługa	Zamówienie z wolnej ręki	1 617 021,96
6.	Zaprojektowanie i wykonanie modernizacji oraz rozbudowy systemów zabezpieczenia pożarowego	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1 596 720,27

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

## VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
7.	Remont stołówki pracowniczej	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	676 500,00
8.	Świadczenie usług dostępu do obiektów sportowo-rekreacyjnych dla pracowników zatrudnionych w Centrali NIK w Warszawie oraz w delegaturach NIK mieszczących się we wszystkich miastach wojewódzkich oraz nieodpłatne wydanie pracownikom NIK imiennych kart dostępu do obiektów <sup>5</sup>	Usługa	Zamówienie na usługi społeczne	604 800,00
9.	Świadczenie usługi bezpośredniej i stałej ochrony fizycznej osób i mienia w obiekcie należącym do NIK Delegatury w Bydgoszczy oraz na terenie przyległym do budynku (w tym również parkingu)	Usługa	Zamówienie na usługi społeczne	598 001,40
10.	Dostawa urządzeń wielofunkcyjnych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	594 957,77

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli udzieliła zamówień publicznych w następujących trybach:

- przetarg nieograniczony (28 zamówień publicznych), co stanowi 75,7% wszystkich zamówień;
- zamówienie z wolnej ręki (trzy zamówienia publiczne), co stanowi 8,1%;
- zapytanie o cenę (jedno zamówienie publiczne), co stanowi 2,7%;
- zamówienie na usługi społeczne (pięć zamówień publicznych), co stanowi 13,5%.

Jak wynika z powyższego, Najwyższa Izba Kontroli większości (75,7%) zamówień publicznych udzieliła w podstawowym trybie ustawowym. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień publicznych, prezentują tabele nr 17 i 18.

**Tabela nr 17**

Udzielone w 2019 r. zamówienia publiczne, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 144 000 euro dla dostaw i usług oraz 5 548 000 euro dla robót budowlanych

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi		Roboty budowlane	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	11	3 575 570,21	7	2 130 748,32	4	1 379 810,52
Zamówienie z wolnej ręki	–	–	1	282 900,00	1	350 550,00
Zapytanie o cenę	–	–	1	284 312,16	–	–
Zamówienie na usługi społeczne	–	–	5	2 157 217,92	–	–

<sup>5</sup> Ok. 50% wartości zamówienia płacone przez pracowników NIK korzystających z usług, pozostałe 50% finansowane z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

**Tabela nr 18**

Udzielone w 2019 r. zamówienia publiczne, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 144 000 euro dla dostaw i usług

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	3	6 078 147,17	3	10 536 617,40
Zamówienie z wolnej ręki	–	–	1	1 617 021,96

## 6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

Budżet zadaniowy jest skonsolidowanym planem wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych.

Budżet zadaniowy sporządzany jest w układzie funkcji, zadań i podzadań, wraz z wykazem działań na pierwszy rok realizacji tego planu. Funkcje państwa tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa. NIK została zaliczona do grupy podmiotów realizujących funkcję zarządzania państwem. Zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów. Przypisane zostały do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zadania te zostały zdefiniowane. Niższym, trzecim szczeblem klasyfikacji zadaniowej, mającym charakter operacyjny, są podzadania. Przypisane zostały do nich wydatki służące realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. W celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia przejrzystości budżetu zadaniowego utworzono najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmują one wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań. Dla każdego zadania, podzadania i działania określa się nazwę, jego cel, miernik realizacji założonego celu i wysokość planowanych wydatków. Mierniki definiuje się w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie. Przyjęto, że liczba mierników dla jednego zadania nie powinna przekraczać dwóch (dla podzadania i działania wyznacza się jeden miernik).

W roku 2019 Najwyższa Izba Kontroli realizowała zadanie 1.7: *Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK*, które zostało przypisane do Funkcji 1 „Zarządzanie państwem”, zawierające następujące podzadania:

- 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników,
- 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa,
- 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej.

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

W roku 2019 na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 287 392 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.

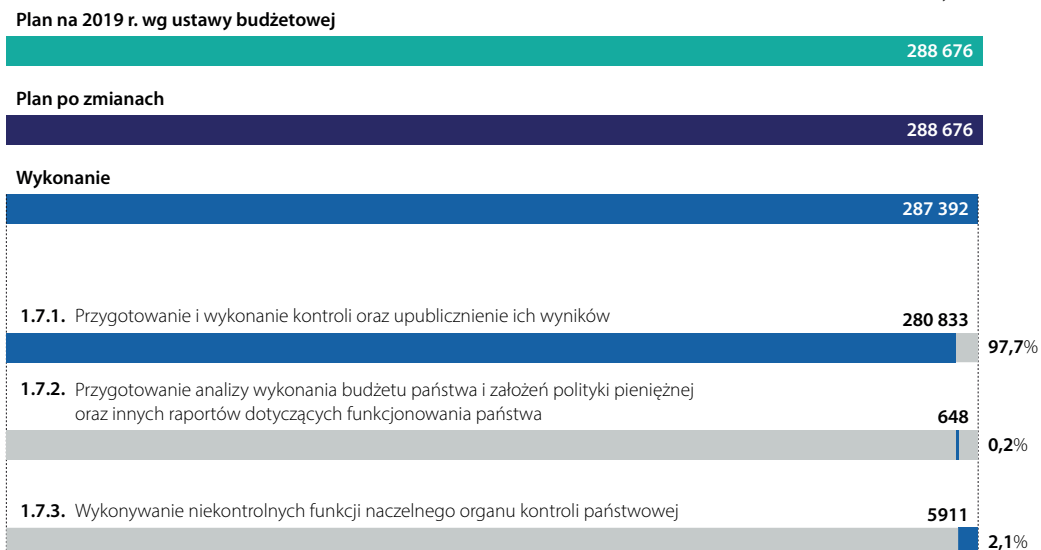
## Infografika nr 36

Wydatki NIK w 2019 r. na realizację zadań i podzadań



1.7.  
Ocena działalności organów administracji publicznej,  
Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych  
wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK

(w tys. zł)



We wszystkich podzadaniach wyodrębnione zostały działania, dla których sformułowano cele oraz mierniki stopnia realizacji celów. Zadania i cele NIK oraz mierniki ich realizacji w 2019 r. zamieszczono w tabeli 19.

Tabela nr 19

Zadania, cele i mierniki NIK w 2019 r. (w Funkcji 1)

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2019	Wykonanie w 2019 r.
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych	Procent wydatków publicznych poddanych badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa	≥20%	21%
			Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych	>60%	70,7%
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	Dostarczenie Sejmowi, organom władzy publicznej oraz kierownikom kontrolowanych podmiotów wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności	≥1950	2166

## VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/pod zadania/działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2019	Wykonanie w 2019 r.
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa	Ocena wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw u wybranych dysponentów trzeciego i drugiego stopnia, dysponentów głównych oraz w wybranych samorządach terytorialnych	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, skierowanych do podmiotów poddanych kontroli wykonania budżetu państwa	≥ 230	285
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w obszarach priorytetowych przyjętych w Planie Pracy NIK na dany rok, w wybranych i przedstawionych w rocznym Planie Kontroli NIK podmiotach	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowana do kierowników jednostek poddanych kontroli planowej	≥ 1700	1904
1.7.1.3.	Przeprowadzanie kontroli doraźnych	Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w podmiotach wybranych na podstawie bieżących analiz stanu spraw publicznych oraz zgłoszonych do NIK uwag, wniosków i skarg	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowanych do kierowników jednostek poddanych kontroli doraźnej	≥ 250	262
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	Osiągnięcie należytego poziomu jakości rezultatów czynności kontrolnych poprzez merytoryczne wspomaganie procesów kontrolnych w aspekcie prawnym i metodycznym (opinie, recenzje)	Suma liczby wydanych opinii i recenzji do projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli oraz liczby uchwał Kolegium NIK i komisji rozstrzygających	≥ 1300	1547
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	Planowanie strategiczne i operacyjne oraz koordynowanie procesów kontrolnych	Przyjęcie przez Kolegium NIK Sprawozdania z działalności NIK oraz uchwalenie Planu Pracy NIK na kolejny rok	w terminie	w terminie
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kontrolerów	Podniesienie poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych do efektywnego wykonywania czynności kontrolnych.	Procent kontrolerów objętych oceną okresową uczestniczących w ciągu roku w co najmniej jednym szkoleniu specjalistycznym	92%	92,3%
1.7.2.	Przygotowanie Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	Przekazanie Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli	Liczba dokumentów przedstawionych Sejmowi (Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, inne opracowania)	≥ 190	205
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	Dokonanie analizy i syntezy rezultatów kontroli wykonania budżetu państwa oraz dokonanie oceny wykonania założeń polityki pieniężnej państwa	Terminowość przygotowania Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	w terminie	w terminie
1.7.2.2.	Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli	Dokonanie i przedstawienie w dokumencie analitycznym, syntezy wyników przeprowadzonych kontroli zawartych w Planie pracy NIK, bądź syntez w obszarach istotnych dla funkcjonowania Państwa	Liczba informacji o wynikach kontroli	≥ 190	192

## VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2019

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2019	Wykonanie w 2019 r.
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	Zwiększenie wpływu NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej na system kontroli w państwie	Liczba informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK	>10500	27044
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	Wymiana wiedzy i doświadczeń oraz prowadzenie kontroli równoległych – poprzez współpracę z NOK innych krajów, ETO, organizacjami międzynarodowymi; audyt organizacji międzynarodowych	Liczba zdarzeń w ramach współpracy międzynarodowej (spotkania, seminaria, podpisane porozumienia i umowy, raporty z międzynarodowych kontroli równoległych i audytu organizacji międzynarodowych)	>150	188
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	Przygotowanie rocznego sprawozdania oraz udział w posiedzeniach komisji i rządowych zespołach problemowych	Liczba posiedzeń komisji sejmowych, w których biorą udział przedstawiciele NIK	>600	593
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	40
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie	Wzmocnienie skuteczności i efektywności czynności kontrolnych i badań audytowych w Polsce poprzez prace nad metodyką oraz upowszechnianie rezultatów	Liczba referatów prezentowanych na konferencjach krajowych oraz publikacji dotyczących audytu i kontroli opublikowanych w wydawnictwach krajowych lub zagranicznych, autorstwa pracowników NIK	80	97

W tabeli nr 19 przedstawiono wartości dla celów i mierników na wszystkich poziomach struktury budżetu zadaniowego Najwyższej Izby Kontroli. W działaniach 1.7.3.2. i 1.7.3.3. nie zrealizowano zakładanej wartości mierników. W przypadku działania 1.7.3.2., mniejsza wartość zrealizowanego miernika od założonego planu spowodowana jest wyborami parlamentarnymi i wynikającą z tego dłuższą przerwą w obradach komisji sejmowych. Natomiast niższa niż zakładano wartość miernika w podzadaniu 1.7.3.3. wynika z doboru tematów w ramach kontroli planowych i doraźnych, które nie wymagały prowadzenia kontroli wspólnych lub ich zlecenia organom kontroli, rewizji i inspekcji działającym w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.

Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.3 *Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej* użyty był miernik liczby informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK, który osiągnięto w wysokości 27 044, przy planowanych >10 500, co było efektem dużej atrakcyjności medialnej wybranych tematów kontroli.

W 2019 r. wykonano wszystkie zadania, zgodnie z planem budżetu w układzie zadaniowym. Proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na korektę wydatków miała wpływ zmiana liczby kontrolowanych jednostek, pracochłonność w ramach poszczególnych kontroli

oraz przeprowadzanie kontroli doraźnych (skargowe, sprawdzające, rozpoznawcze), których liczba na etapie planowania nie była możliwa do określenia. Niektóre zaplanowane kontrole w 2019 r. są kontynuowane w 2020 r. Istotny wpływ na zmianę struktury wydatków mają także zdarzenia związane z działalnością kontrolną NIK, co do których zapadają decyzje w ciągu roku.



# Załączniki

- Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. (P/19/001) przeprowadzonych w 2019 r.
- Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r.
  - Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

## Załącznik nr 1

**Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. (P/19/001) przeprowadzonych w 2019 r.**

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu
3.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
4.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 04 – Sąd Najwyższy
5.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny
7.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 10 – Urząd Ochrony Danych Osobowych
10.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu sądów powszechnych w 2018 r.
15.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
16.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego
17.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo wraz z wykonaniem planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
18.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji
19.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 20 – Gospodarka
20.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 21 – Gospodarka morska
21.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 22 – Gospodarka wodna
22.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
23.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planu finansowego Funduszu Promocji Kultury
24.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w częściach 25 – Kultura fizyczna, 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów

Lp.	Tytuł
25.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 26 – Łączność
26.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
27.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Polskiej Akademii Nauk
28.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego
29.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna)
30.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna)
31.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
32.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
33.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne
34.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 34 – Rozwój regionalny i Realizacja UP 2014–2020
35.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy
36.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 39 – Transport
37.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko
38.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej
39.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
40.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne
41.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania w 2018 r. planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
42.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w częściach 47 – Energia, 48 – Gospodarka złożami kopalin
43.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
44.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
45.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa
46.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
47.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
48.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna)

## Załączniki

Lp.	Tytuł
49.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna)
50.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny
51.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna)
52.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
53.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
54.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 62 – Rybołówstwo
55.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
56.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny
57.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta
58.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
59.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa
60.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
61.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego
62.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
63.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej
64.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa
65.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
66.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej
67.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa
68.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe
69.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
70.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
71.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie
72.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie
73.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/06 – województwo lubelskie
74.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie
75.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/10 – województwo łódzkie
76.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/12 – województwo małopolskie
77.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie
78.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/16 – województwo opolskie

Lp.	Tytuł
79.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie
80.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/20 – województwo podlaskie
81.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/22 – województwo pomorskie
82.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/24 – województwo śląskie
83.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie
84.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie
85.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie
86.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie
87.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2018 r.
88.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
89.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2018 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz realizacji zadań finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej
90.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej
91.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
92.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
93.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego
94.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
95.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego
96.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
97.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji

## Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r.<sup>1</sup>

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
1.	Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych	P/18/003	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	100
2.	Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej	P/18/004	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	105
3.	Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej	P/18/005	Departament Administracji Publicznej	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	110
4.	Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego	P/18/006	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	112
5.	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014–2020	P/18/007	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	78
6.	Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności	P/18/008	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	79
7.	Informatyzacja procesu zamówień publicznych	P/19/003	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	111
8.	Realizacja Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE)	P/19/004	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	112
9.	Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym	P/17/010	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	57
10.	Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej	P/18/009	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	55
10.	Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT	P/18/010	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	50
12.	Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług	P/18/011	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	53
13.	Nadzór nad rynkiem gier hazardowych	P/18/012	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	58
14.	Działalność organów, instytucji państwowych, podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących	P/18/112	Departament Budżetu i Finansów	Administracja publiczna	95
15.	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 r.	P/19/001 P/19/002	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	–
16.	Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe	P/19/009	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	59

<sup>1</sup> Niezależnie od daty rozpoczęcia kontroli.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
17.	Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym	P/19/010	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	59
18.	Nadzór PGNiG SA nad EuRoPol GAZ SA w latach 2011–2017	P/18/014	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	66
19.	Inwestycja KGHM SA w złożu Sierra Gorda w Chile	P/18/015	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	63
20.	Działalność specjalnych stref ekonomicznych	P/18/016	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	69
21.	Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych	P/18/017	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	70
22.	Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018	P/18/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	65
23.	Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017	P/18/019	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	62
24.	Bezpieczeństwo wyrobów ze znakiem CE	P/18/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Administracja publiczna	104
25.	Efektywność energetyczna gospodarki	P/18/021	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	67
26.	Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej	P/19/015	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Administracja publiczna	107
27.	Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa	P/19/016	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	61
28.	Ochrona lotnictwa cywilnego	P/17/032	Departament Infrastruktury	Transport	78
29.	Budowa drogi ekspresowej S19	P/18/029	Departament Infrastruktury	Transport	71
30.	Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski	P/18/030	Departament Infrastruktury	Transport	76
31.	Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego dla celów innych niż ochrona brzegu	P/18/031	Departament Infrastruktury	Administracja publiczna	107
32.	Bariery rozwoju transportu intermodalnego	P/18/032	Departament Infrastruktury	Transport	77
33.	Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych	P/18/033	Departament Infrastruktury	Transport	72
34.	Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych	P/19/030	Departament Infrastruktury	Transport	77
35.	Nauczanie matematyki w szkołach	P/17/026	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	142

## Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
36.	Kształcenie i doskonalenie zawodowe trenerów sportu wyczynowego	P/18/024	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	150
37.	Promocja kultury polskiej za granicą	P/18/025	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	146
38.	Promocja turystyczna Polski	P/18/026	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Turystyka	149
39.	Zmiany w systemie oświaty	P/18/027	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	142
40.	Zwalczanie dopingu w polskim sporcie wyczynowym	P/18/028	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	150
41.	Wspólne prowadzenie instytucji kultury	P/19/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	147
42.	Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych	P/19/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	147
43.	Ochrona narodowego zasobu archiwalnego	P/19/024	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	145
44.	Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016 (stan realizacji I półrocze 2018 r.)	P/17/035	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	88
45.	Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (niejawna)	P/18/034	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	–
46.	Wykonanie budżetów za lata 2017–2018 przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w ramach kontrybucji Frame Nations Budget i Shared Multinational Budget	P/19/037	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	91
47.	Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych (niejawna)	P/17/040	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	–
48.	Bezpieczeństwo teleinformatyczne RP (niejawna)	P/18/036	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	–
49.	Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw	P/18/037	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	94
50.	Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020	P/18/038	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	92
51.	Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych	P/18/039	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	124

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
52.	Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach	P/18/040	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	122
53.	Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne	P/18/041	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	126
54.	Obrót nieruchomościami rolnymi	P/18/042	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	83
55.	Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego	P/18/043	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	84
56.	Nadzór właścicielski Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad spółkami prawa handlowego z branży rolno-spożywczej	P/18/044	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	86
57.	Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej	P/18/045	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	82
58.	Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020	P/19/045	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Gospodarka morską	139
59.	Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna	P/18/046	Departament Środowiska	Środowisko	134
60.	Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi	P/18/047	Departament Środowiska	Środowisko	130
61.	Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej	P/18/048	Departament Środowiska	Środowisko	129
62.	Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)	P/19/048	Departament Środowiska	Środowisko	135
63.	Dostępność refundowanych wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i bezpieczeństwo ich stosowania	P/18/056	Departament Zdrowia	Zdrowie	114
64.	Bezpieczeństwo pacjentów przy stosowaniu antybiotykoterapii w szpitalach	P/18/058	Departament Zdrowia	Zdrowie	117
65.	Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej	P/18/059	Departament Zdrowia	Zdrowie	115
66.	Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2018 r.	P/19/058	Departament Zdrowia	Zdrowie	114
67.	Dostępność lecznictwa psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży	P/19/059	Departament Zdrowia	Zdrowie	116
68.	Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne	P/18/060	Delegatura w Białymstoku	Praca	127

## Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
69.	Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym	P/18/061	Delegatura w Białymstoku	Transport	74
70.	Wdrożenie przez podmioty lecznicze regulacji dotyczących ochrony danych osobowych	P/19/063	Delegatura w Białymstoku	Zdrowie	121
71.	Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej	P/18/063	Delegatura w Bydgoszczy	Zdrowie	118
72.	Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast	P/19/066	Delegatura w Bydgoszczy	Środowisko	133
73.	Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)	P/18/064	Delegatura w Gdańsku	Administracja publiczna	106
74.	Realizacja programu „Rodzina 500+”	P/18/065	Delegatura w Gdańsku	Rodzina	122
75.	Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego	P/19/068	Delegatura w Gdańsku	Gospodarka morska	138
76.	Finansowanie produkcji radiofarmaceutyków ze środków publicznych	P/17/068	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	117
77.	Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich	P/18/067	Delegatura w Katowicach	Środowisko	132
78.	Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych	P/18/068	Delegatura w Katowicach	Transport	75
79.	Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych	P/18/069	Delegatura w Katowicach	Obrona narodowa	90
80.	Konsultacje społeczne przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych	P/18/073	Delegatura w Kielcach	Administracja publiczna	106
81.	Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej	P/18/074	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	144
82.	Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie prawa administracyjnego	P/18/075	Delegatura w Kielcach	Administracja publiczna	100
83.	Promocja gmin województwa świętokrzyskiego	P/19/072	Delegatura w Kielcach	Finanse publiczne	60
84.	Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych	P/18/076	Delegatura w Krakowie	Gospodarka wodna	140
85.	Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych	P/18/077	Delegatura w Krakowie	Finanse publiczne	54

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
86.	Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego	P/18/078	Delegatura w Krakowie	Administracja publiczna	101
87.	Działalność Tamowskiego Kłastra Przemysłowego SA w Tarnowie	P/19/076	Delegatura w Krakowie	Gospodarka	69
88.	Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce	P/19/077	Delegatura w Krakowie	Środowisko	134
89.	Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej	P/17/082	Delegatura w Lublinie	Środowisko	137
90.	Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020	P/18/081	Delegatura w Lublinie	Rozwój regionalny	80
91.	Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim	P/19/080	Delegatura w Lublinie	Transport	72
92.	Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych	P/18/083	Delegatura w Łodzi	Transport	73
93.	Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych	P/18/086	Delegatura w Łodzi	Środowisko	136
94.	Bezpieczeństwo żywności	P/19/084	Delegatura w Łodzi	Zdrowie	120
95.	System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin	P/19/086	Delegatura w Łodzi	Rolnictwo	85
96.	Korzystanie z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne	P/19/087	Delegatura w Łodzi	Kultura fizyczna	151
97.	Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi	P/19/089	Delegatura w Olsztynie	Rodzina	125
98.	Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach	P/18/089	Delegatura w Opolu	Administracja publiczna	108
99.	Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych	P/18/090	Delegatura w Opolu	Administracja publiczna	109
100.	Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego.	P/19/091	Delegatura w Opolu	Środowisko	133

## Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
101.	Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych	P/18/093	Delegatura w Poznaniu	Sprawy wewnętrzne	93
102.	Program bezpłatnych leków dla seniorów LEKI 75+	P/18/094	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	115
103.	Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków	P/19/094	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	118
104.	Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej	P/17/097	Delegatura w Rzeszowie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	148
105.	Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady” i „Błękitny San”	P/18/095	Delegatura w Rzeszowie	Rozwój regionalny	81
106.	Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne	P/18/096	Delegatura w Rzeszowie	Zabezpieczenie społeczne	127
107.	Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim	P/18/097	Delegatura w Rzeszowie	Rozwój regionalny	81
108.	Działalność ośrodków doradztwa rolniczego	P/19/098	Delegatura w Rzeszowie	Rolnictwo	84
109.	Organizacja i warunki obsługi podróży na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP	P/19/099	Delegatura w Rzeszowie	Administracja publiczna	102
110.	Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej	P/19/101	Delegatura w Szczecinie	Kultura fizyczna	152
111.	Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego	P/19/103	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	99
112.	Realizacja Programu Budowy Małych Przemysłowych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek”	P/18/104	Delegatura we Wrocławiu	Kultura fizyczna	152
113.	Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców	P/18/105	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	103
114.	Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego	P/18/109	Delegatura w Zielonej Górze	Obrona narodowa	88
115.	Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu oraz zwalczanie skutków zachorowań drobiu na grypę ptaków	P/18/110	Delegatura w Zielonej Górze	Rolnictwo	87
116.	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych	P/18/111	Delegatura w Zielonej Górze	Sprawy wewnętrzne	93
117.	Udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim, w związku z epizootią grypy ptaków	P/19/110	Delegatura w Zielonej Górze	Rolnictwo	87

## Załącznik nr 3

**Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.**

Kontrole zakończone informacją o wynikach kontroli oznaczono pogrubieniem.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
1.	Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki	I/18/001/KAP	Departament Administracji Publicznej	3	–
2.	Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi	R/19/001/KAP	Departament Administracji Publicznej	8	–
3.	Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa	R/18/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	8	–
4.	Realizacja zadań w zakresie elektromobilności	R/19/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	2	–
5.	<b>Gospodarka finansowa i realizacja wybranych zadań przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur</b>	<b>S/18/002/KGP</b>	<b>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji</b>	<b>1</b>	<b>64</b>
6.	<b>Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 roku</b>	<b>I/17/001/KIN</b>	<b>Departament Infrastruktury</b>	<b>3</b>	<b>74</b>
7.	Realizacja zadań przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną	I/18/001/KIN	Departament Infrastruktury	13	–
8.	Realizacja wniosków skierowanych przez NIK na podstawie wyników kontroli P/17/031 „Bezpieczeństwo przewozów kolejowych”	K/19/001/KIN	Departament Infrastruktury	5	–
9.	Realizacja programu „Likwidacji miejsc niebezpiecznych”	R/19/002/KIN	Departament Infrastruktury	1	–
10.	<b>System egzaminów zewnętrznych w oświacie</b>	<b>K/18/002/KNO</b>	<b>Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego</b>	<b>1</b>	<b>143</b>
11.	Bezpieczeństwo osadzonych w warunkach izolacji penitencjarnej	R/19/003/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	1	–
12.	Organizacja i warunki służby funkcjonariuszy wybranych jednostek organizacyjnych podlaskiego garnizonu Policji	S/19/001/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	6	–
13.	Prawidłowość udzielania wybranych zamówień publicznych i ich realizacja w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu	S/19/002/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	1	–
14.	<b>Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia</b>	<b>I/18/003/KPS</b>	<b>Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny</b>	<b>4</b>	<b>125</b>
15.	Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie	R/18/004/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	1	–
16.	Realizacja Programu Praca dla Młodych	R/19/001/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	1	–
17.	Opieka nad dziećmi w pogotowiu opiekuńczym i rodzinnym	R/19/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	1	–

## Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
18.	Państwowa hodowla koni w Polsce – kontrola rozpoznawcza	R/19/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	3	–
19.	Realizacja wybranych zadań państwowej służby geologicznej	S/18/001/KSI	Departament Środowiska	3	–
20.	Realizacja wniosków i uwag sformułowanych po przeprowadzeniu kontroli nr R/17/003 dotyczących funkcjonowania wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia	K/18/005/KZD	Departament Zdrowia	2	–
21.	Realizacja wniosków i uwag sformułowanych po przeprowadzonej kontroli nr R/17/002 Funkcjonowanie szpitali	K/19/001/KZD	Departament Zdrowia	1	–
22.	Funkcjonowanie lecznictwa psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży	R/18/004/KZD	Departament Zdrowia	1	–
23.	Zapewnienie opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w Szpitalu Ogólnym im. W. Gineła w Grajewie	R/19/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	1	–
24.	Emisja TNT i DNT z działalności Zakładów Chemicznych NITRO-CHEM S.A. i jej wpływ na wybrane elementy środowiska naturalnego	I/18/004/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	2	–
25.	Postępowanie z odpadami medycznymi w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym we Włocławku oraz Wielospecjalistycznym Szpitalu Miejskim W Bydgoszczy	K/19/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	2	–
26.	Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	R/19/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	5	–
27.	Ochrona jakości wód przeznaczonych do spożycia w Gminie Białe Błota	S/18/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	2	–
28.	Wybrane aspekty gospodarki finansowej i majątkowej Gminy Raciążek	S/19/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	–
29.	Ochrona rezerwatu przyrody „Rzeka Drwęca” przed zanieczyszczeniem przez ścieki przemysłowe i komunalne	S/19/004/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	5	–
30.	Wspieranie kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi	S/19/005/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	1	–
31.	Wydzielenie z działalności ZCO Szpitala Specjalistycznego im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej niektórych świadczeń zdrowotnych i powierzenie ich do realizacji podmiotowi niepublicznemu	I/19/002/LKA	Delegatura w Katowicach	1	–
32.	Wykonanie wniosków z kontroli P/17/049 „Lokalne formy ochrony przyrody”	K/18/006/LKA	Delegatura w Katowicach	4	–
33.	Wykonanie wniosków z kontroli Nr P/17/015 – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych	K/19/001/LKA	Delegatura w Katowicach	3	–
34.	Wykonanie wniosków z kontroli Nr P/16/040 – Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci	K/19/003/LKA	Delegatura w Katowicach	3	–
35.	Wykonanie wniosków z kontroli P/17/031 – „Bezpieczeństwo przewozów kolejowych”	K/19/004/LKA	Delegatura w Katowicach	2	–
36.	Wykonanie wniosków z kontroli Nr P/17/050 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy	K/19/005/LKA	Delegatura w Katowicach	5	–

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
37.	Wykonywanie zadań związanych z procedurami rozliczania podatku od wartości dodanej (VAT) w małym punkcie kompleksowej obsługi (MOSS)	R/18/001/LKA	Delegatura w Katowicach	3	–
38.	<b>Ściągalność należności od dłużników alimentacyjnych</b>	<b>R/18/002/LKA</b>	<b>Delegatura w Katowicach</b>	<b>10</b>	<b>105</b>
39	Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”	R/18/005/LKA	Delegatura w Katowicach	1	–
40.	Działalność Starosty Tatrzańskiego w zakresie wydawania pozwoleń na budowę na terenie Miasta Zakopane	S/18/004/LKA	Delegatura w Katowicach	1	–
41.	Kontraktowanie, nadzór i rozliczenie wybranych świadczeń opieki zdrowotnej przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia	S/19/006/LKA	Delegatura w Katowicach	1	–
42.	Wykorzystanie krajowej mapy zagrożeń bezpieczeństwa w systemie podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w województwie świętokrzyskim	I/19/001/LKI	Delegatura w Kielcach	3	–
43.	Sprawowanie nadzoru budowlanego nad obiektami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego	I/19/005/LKI	Delegatura w Kielcach	2	–
44.	Zapewnienie miejsc parkingowych przy nowobudowanych budynkach mieszkalnych	I/19/010/LKI	Delegatura w Kielcach	1	–
45.	Ochrona zabytków archeologicznych pozyskanych przez Muzeum Historyczno-Archeologiczne w Ostrowcu Świętokrzyskim	K/19/002/LKI	Delegatura w Kielcach	1	–
46.	Ochrona zasobów zgromadzonych w muzeum przyrody i techniki w Starachowicach	K/19/004/LKI	Delegatura w Kielcach	1	–
47.	Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalni ścieków komunalnych	K/19/007/LKI	Delegatura w Kielcach	1	–
48.	Pozyskiwanie środków, budowa i zasady przydziału mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Chmielnik	K/19/009/LKI	Delegatura w Kielcach	1	–
49.	Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego	R/18/001/LKI	Delegatura w Kielcach	2	–
50.	Zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom imprez otwartych organizowanych w miejscach publicznych na terenie Sandomierza	R/19/006/LKI	Delegatura w Kielcach	3	–
51.	Opieka nad pacjentkami w sytuacjach niepowodzeń położniczych	R/19/008/LKI	Delegatura w Kielcach	2	–
52.	Realizacja zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt przez Schronisko dla Zwierząt w Strzelcach	S/19/003/LKI	Delegatura w Kielcach	2	–
53.	Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zamku Królewskiego w Niepołomicach oraz wykorzystanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie Fundacji „Zamek Królewski w Niepołomicach” oraz Muzeum Niepołomiczkiego	I/19/001/LKR	Delegatura w Krakowie	3	–
54.	Realizacja projektu „Środowisko bez barszczu Sosnowskiego”	R/19/002/LKR	Delegatura w Krakowie	5	–
55.	Realizacja przez Miasto Gorlice zadania polegającego na organizacji strefy kibica podczas Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej 2018	S/19/003/LKR	Delegatura w Krakowie	2	–

## Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
56.	Finansowanie jednostek inspekcji sanitarnej w województwie lubelskim	I/18/006/LLU	Delegatura w Lublinie	5	-
57.	Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK skierowanych na podstawie wyników kontroli S/13/002 „Przekształcenia własnościowe SPZOZ w Biłgoraju”	K/19/002/LLU	Delegatura w Lublinie	1	-
58.	Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych	R/19/001/LLU	Delegatura w Lublinie	3	-
59.	Gospodarowanie środkami finansowymi, prowadzenie gospodarki łowieckiej oraz sprawowanie nadzoru nad nadleśnictwami przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Lublinie	S/18/004/LLU	Delegatura w Lublinie	4	-
60.	Działalność przedsiębiorstw energetyki ciepłej w województwie lubelskim	S/18/005/LLU	Delegatura w Lublinie	2	-
61.	Realizacja dochodów od osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu przez gminy z terenu województwa łódzkiego	I/19/003/LLO	Delegatura w Łodzi	27	-
62.	Wykonanie wniosków pokontrolnych skierowanych po kontrolach „budżetowych”	K/18/005/LLO	Delegatura w Łodzi	14	-
63.	Organizacja opieki zdrowotnej nad chorymi na mukowiscydozę	R/18/006/LLO	Delegatura w Łodzi	2	-
64.	Korzystanie z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne	R/19/001/LLO	Delegatura w Łodzi	2	-
65.	System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin	R/19/002/LLO	Delegatura w Łodzi	1	-
66.	Ocena stopnia zagrożenia powodowanego przez składowiska pozakładowe na terenie byłych zakładów Boruta w Zgierzu	R/19/005/LLO	Delegatura w Łodzi	1	-
67.	Realizacja wybranych zadań przez Gminę Konstantynów Łódzki	S/19/004/LLO	Delegatura w Łodzi	1	-
68.	Gospodarka finansowa i udzielenie zamówień publicznych przez Gminę Buczek	S/19/006/LLO	Delegatura w Łodzi	1	-
69.	Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych	R/18/004/LOP	Delegatura w Opolu	3	-
70.	Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych	R/19/003/LOP	Delegatura w Opolu	2	-
71.	Efektywność szkoleń osób bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie	S/19/001/LOP	Delegatura w Opolu	1	-
72.	Realizacja rządowego programu Czyste Powietrze przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu	S/19/002/LOP	Delegatura w Opolu	1	-
73.	Finansowe wspieranie rozwoju sportu przez miasto Ostrów Wielkopolski	S/18/003/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	-
74.	Prowadzenie przez Lokalną Grupę Działania Stowarzyszenie „Długosz Królewski” postępowań w sprawie wyboru operacji w ramach „Strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”	S/19/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	-
75.	Realizacja przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego i lubuskiego zadań z zakresu zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami	S/19/002/LPO	Delegatura w Poznaniu	6	-

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Liczba kontroli jednostkowych	Omówienie kontroli str.
76.	Prawidłowość udzielania zamówień publicznych przez gminę Trzcianka	S/19/003/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	-
77.	Prawidłowość zlecenia i rozliczenia przez burmistrza Krotoszyna realizacji zadania publicznego w zakresie wspierania oraz upowszechniania kultury fizycznej i sportu	S/19/004/LPO	Delegatura w Poznaniu	1	-
78.	Realizacja przez ośrodki pomocy społecznej zadania zapewnienia schronienia osobom bezdomnym	I/18/009/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	5	-
79.	Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną	R/18/007/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	1	-
80.	Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską	R/18/008/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	1	-
81.	Finansowanie ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy inwestycji i remontów realizowanych w ramach Programu Praca dla Więźniów	R/19/001/LSZ	Delegatura w Szczecinie	1	-
82.	Gospodarowanie osoczem oraz zaopatrzenie w produkty krwiopochodne	R/19/002/LSZ	Delegatura w Szczecinie	2	-
83.	Realizacja i wykorzystanie przez gminy województwa mazowieckiego dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	I/19/002/LWA	Delegatura w Warszawie	17	-
84.	Określanie i przestrzeganie wymagań dotyczących intensywności zabudowy przy budowie zespołów budynków wielorodzinnych w województwie mazowieckim	I/19/003/LWA	Delegatura w Warszawie	15	-
85.	Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego	R/18/002/LWA	Delegatura w Warszawie	1	-
86.	Zlecenie przez Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. usług dotyczących kontroli biletów na obsługiwanych liniach kolejowych	S/19/001/LWA	Delegatura w Warszawie	1	-
87.	Gospodarowanie majątkiem przez państwowe uczelnie wyższe Wrocławia	I/18/003/LWR	Delegatura we Wrocławiu	4	-
88.	Wdrożenie przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa lubuskiego regulacji dotyczących ochrony danych osobowych (RODO)	I/19/003/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	2	-
89.	Urządzanie i utrzymywanie pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych	R/19/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	1	-
90.	Udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim w związku z epizootią grypy ptaków	R/19/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	1	-
91.	Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa	R/19/004/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	6	-
92.	Realizacja programu „Za Życiem” w województwie lubuskim	R/19/005/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	5	-
93.	Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organ wykonawczy gminy Nowa Sól	S/19/006/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	1	-



## ERRATA

### do Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2019 roku

Str.	Zakres korekty	Jest	Powinno być	Uwagi
7	W spisie treści, w rozdziale IV: – w pkt 4 usuwa się słowa „innymi”, – w pkt 8 dodaje się cudzysłów, – w rozdziałach: IV, V, VI i w załącznikach nr 1, 2 i 3 koryguje się paginację	– Współpraca NIK z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji – Dwumiesięcznik naukowy Kontrola Państwowa – 161 do 235	– Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji – Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa” – 159 do 233	Korekta oczywistych omyłek edytorskich
14	W rozdziale I, w infografice nr 3: <i>Kierownictwo NIK</i> , wprowadza się poprawną datę pod zdjęciem Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego	do 21 sierpnia 2019 r.	do 27 sierpnia 2019 r.	Korekta oczywistej omyłki edytorskiej
16–17	W rozdziale I, w tabeli nr 1 wprowadza się: – korektę tytułu – poprawne liczby w kolumnie piątej, wers drugi, dziewiąty, dziesiąty i jedenasty	Struktura zatrudnienia w departamentach i delegaturach na koniec 2019 r. (według etatów)  87 143,25 19,75 1607,05	Struktura zatrudnienia w departamentach, delegaturach i biurach na koniec 2019 r. (według etatów)  95 344,8 108,65 1607,5	Korekta oczywistych omyłek edytorskich i rachunkowych
18	W rozdziale I, w infografice nr 6 wprowadza się korektę tytułu	Odejsia z pracy w NIK w latach 2018–2019 (według przyczyn)	Odejsia z pracy w NIK w 2019 r. (według przyczyn)	Korekta oczywistej omyłki edytorskiej
20	W rozdziale I, w podrozdziale <i>Nauka języków obcych</i> , drugi akapit o treści „(...)” do potrzeb pracowników NIK” zastępuje się słowami „(...) do ich potrzeb”	– „(...) do potrzeb pracowników NIK”	– „(...) do ich potrzeb”	jw.
24	W rozdziale II, w infografice nr 9: <i>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych w 2019 r.</i> , wprowadza się poprawne liczby na wykresie paskowym	296; 1870	303; 1863	Korekta oczywistej omyłki edytorskiej
44	We wprowadzeniu do rozdziału III zastępuje się sformułowania: – w akapicie 4, wers 1 i 3, w podziale na działy administracji” na: „według działów” – w akapicie 6, wers 2 frazę o treści: „zostały na bieżąco przekazane i opublikowane” zastępuje się poprawną gramatycznie frazą: „były na bieżąco przekazywane i publikowane”. oraz wprowadza się brakujące pogrubienia fraz dotyczących tytułów kontroli (str. 103, 111, 122, 124)	– „w podziale na działy administracji” – „zostały na bieżąco przekazane i opublikowane” – brak wyróżnienia prezentowanych tematów kontroli	– „według działów” – „były na bieżąco przekazywane do Sejmu i publikowane” – oznaczenie pogrubieniem pięciu tematów kontroli (str. 103, 111, 122, 124)	Korekta błędów językowych oraz oczywistych omyłek edytorskich
158–216	W rozdziałach IV, V i VI wprowadza się korektę numeracji infografik od infografiki nr 22 – na prawidłową numerację, tj. 21 i w konsekwencji zmianę dalszej numeracji	22 do 38	21 do 36	Korekta oczywistych omyłek edytorskich
159	W rozdziale IV.1, w akapicie 1 na tej stronie, wers 2–7 usuwa się dwukrotnie powtórzone zdanie zaczynające się od słów: „Do Planu pracy NIK na 2020 (...)” do słów „przez 17 komisji” oraz przenosi się zdanie o treści: „29 tematów kontroli było już w trakcie realizacji przez NIK z własnej inicjatywy	„Do Planu pracy NIK na 2020 rok (...) 53 tematy kontroli proponowane przez 17 komisji (...) Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 53 tematy kontroli, przedstawione przez 17 komisji sejmowych.”	„Do Planu pracy NIK na 2020 rok 98 sugestii tematów kontroli zgłosiło 19 komisji sejmowych. Po zapoznaniu się z merytorycznymi uwagami Najwyższej Izby Kontroli oraz ustaleniami przyjętymi podczas posiedzenia, Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 53 tematy kontroli, przedstawione przez 17 komisji sejmowych. 29 tematów kontroli było już w trakcie realizacji przez NIK z własnej inicjatywy.”	jw. (usunięcie powtórzenia)

Str.	Zakres korekty	Jest	Powinno być	Uwagi
156	W rozdziale IV.1: <i>Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej</i> , wprowadza się po trzecim akapicie akapit dotyczący współpracy NIK z komisjami Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	–	„W trakcie prac nad planem pracy NIK na kolejny rok, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła sugestie tematów kontroli składane przez organy Sejmu RP. Komisje Sejmu RP corocznie zgłaszają propozycje tematów kontroli do planu pracy NIK. Tematy zgłaszane przez poszczególne komisje są analizowane zarówno w Najwyższej Izbie Kontroli, jak i przez posłów z Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Propozycje tematów kontroli, zgłaszane przez poszczególne komisje sejmowe, są analizowane w trakcie prac planistycznych, po zarekomendowaniu ich przez Komisję do Spraw Kontroli Państwowej. W 2019 r. do <i>Planu pracy NIK na 2020 rok</i> najwięcej tematów zgłosiły komisje: infrastruktury, polityki senioralnej – po dziesięć pozycji. Komisja polityki społecznej i rodziny dziewięć tematów, po siedem tematów zgłosiły komisje obrony narodowej, finansów publicznych oraz zdrowia”	Doprecyzowano zgodnie z dyspozycją Kolegium NIK
171–175	W rozdziale VI po tabeli nr 2 wprowadza się korektę użytych form gramatycznych wynikających z pomyłkowego pominięcia zdania wprowadzającego o treści: „Poniżej wykaz problemów najczęściej poruszanych przez obywateli w obrębie wybranych działów z największym odsetkiem spraw w 2019 r.”	Brak wprowadzającego zdania	„Poniżej wykaz problemów najczęściej poruszanych przez obywateli w obrębie wybranych działów z największym odsetkiem spraw w 2019 r.”	jw. (uzupełnienie)
203	W rozdziale VI w tabeli nr 9: <i>Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2019 roku (w zł)</i> w kolumnach 3, 4 i 5 usunięto po liczbach skrót „zł”	Po liczbach umieszczonych w kolumnach znajduje się zapis „zł”	Wszystkie liczby bez skrótu „zł”	Korekta zapisów w tabeli, polegająca na usunięciu powtórzeń
203–204	Wprowadzono poprawki graficzne w tabeli nr 9: <i>Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2019 roku (w zł)</i> i w tabeli nr 10: <i>Nagrody wypłacane pracownikom NIK w 2019 roku (w zł)</i>	Niesformatowane tabele	Wprowadzono w tabelach kolory, zmniejszono światło między wierszami, ujednolicono czcionkę	Tabele zostały sformatowane graficznie
203–219	W związku z naniesieniem korekty graficznej w tabelach nr 9 i 10 przełamano ponownie tekst	–	–	Korekta łamania tekstu
204	W tabeli nr 10: <i>Nagrody wypłacane pracownikom NIK w 2019 roku (w zł)</i> w kolumnie 1: Kategoria stanowiska, w wierszu 12 dopisano „Pozostali”	„Kontrolerzy”	„Pozostali kontrolerzy”	Korekta omyłki pisarskiej
205–218	W rozdziale VI wprowadza się korektę numeracji tabel – od tabeli nr 9 na prawidłową 11 i w konsekwencji w pozostałych tabelach aż do tabeli 17 na prawidłową 19	9 do 17	11 do 19	Korekta oczywistych omyłek edytorskich
226–232	W tabeli zawartej w Załączniku nr 2: <i>Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia do 31 marca 2020 r.</i> , w kolumnie szóstej pn. Omówienie kontroli str., poz. 1–117 (bez poz. 15, 45, 47, 48), wprowadza się numery stron	–	100,105, 110, 112, 78, 79, 111, 112, 57, 55, 50, 53, 58, 95, 59, 59, 66, 63, 69, 70, 65, 62, 104, 67, 107, 61, 78, 71, 76, 107, 77, 70, 77, 142, 150, 146, 149, 142, 150, 147, 147, 145, 88, 91, 94, 92, 124, 122, 126, 83, 84, 86, 82, 139, 134, 130, 129, 135, 114, 117, 115, 114, 116, 127, 74, 121, 118, 133, 106, 122, 138, 117, 132, 75, 90, 106, 144, 100, 60, 140, 54, 101, 69, 134, 137, 80, 72, 73, 136, 120, 85, 151, 125, 108, 109, 133, 93, 115, 118, 148, 81, 127, 81, 84, 102, 152, 99, 152, 103, 88, 87, 93, 87	Korekta oczywistych omyłek edytorskich (uzupełnienie brakujących numerów stron)
233–237	W tabeli zawartej w Załączniku nr 3: <i>Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.</i> , w kolumnie szóstej pn. Omówienie kontroli str.; poz. 5, 6, 10, 14, i 38, wprowadza się numery stron	–	64, 74, 143, 125 i 105	jw.