

Kontrola i audyt

Sprawozdanie z działalności NIK

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Na 25. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 13 września 2016 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku”.

**Pani Marszałek, Panie i Panowie Posłowie,
Wysoka Izbo!**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na Najwyższą Izbę Kontroli obowiązek przedłożenia Sejmowi RP rocznego sprawozdania z działalności Izby. Wykonując ten obowiązek, mam zaszczyt przedstawić dokument prezentujący działalność NIK w 2015 roku.

Najwyższa Izba Kontroli w 2015 roku przeprowadziła i zakończyła 117 kontroli

planowych w obszarach mających decydujący wpływ na poziom życia obywateli oraz zrównoważony rozwój kraju. Dodatkowo NIK przeprowadziła też kontrolę wykonania budżetu państwa w 2014 r. u dysponentów 111 części budżetowych oraz w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Kontrola objęła również 11 samorządowych kolegiów odwoławczych, 2 prokuratury apelacyjne i 6 podległych im wybranych



prokuratur okręgowych. NIK skontrolowała też 3 sądy apelacyjne oraz podległe im wybrane 3 sądy okręgowe.

Poza kontrolami planowymi i kontrolą budżetową Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również 144 kontrole doraźne. Są one odpowiedzią Najwyższej Izby Kontroli na sygnały o możliwych nieprawidłowościach płynące zarówno od parlamentarzystów, instytucji, mediów, jak i obywateli. Najwięcej, bo 47 kontroli, było kontrolami skargowymi, wynikającymi wprost z zawiadomień obywateli, w tym posłów i senatorów.

Żeby zrealizować te kilkaset kontroli, o których wcześniej mówiłem, w 2015 r. NIK przeprowadziła 2501 kontroli jednostkowych w 1980 podmiotach. W przypadku niektórych podmiotów kontrole przeprowadzano więcej niż jeden raz, w ramach badania różnych zagadnień.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

W związku z przeprowadzonymi kontrolami NIK w 2015 r. przedłożyła Sejmowi RP 205 informacji, o 20 więcej niż w roku poprzednim. Większość z przesłanych Sejmowi informacji była prezentowana i omawiana podczas posiedzeń komisji sejmowych. Na podstawie wyników kontroli zrealizowanych przez NIK komisje sejmowe uchwaliły pod adresem rządu i innych organów 17 dezyderatów.

W 2015 r. przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli łącznie w 637 posiedzeniach komisji sejmowych. Podczas 60 posiedzeń komisji sejmowych zostały zaprezentowane informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK.

Szczególne miejsce w kontaktach NIK z Sejmem RP zajmuje Komisja do spraw Kontroli Państwowej. W 2015 r.

przedstawiciele NIK uczestniczyli w 30 posiedzeniach tej Komisji. Przedkładając wyniki swoich badań kontrolnych na posiedzeniach Komisji, Najwyższa Izba Kontroli realizuje swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki dotyczące informowania Sejmu RP i jego organów o stanie spraw publicznych.

Pragnę podkreślić, że NIK w informacjach z kontroli wskazuje na niedociągnięcia, błędy i nadużycia, ale także ocenia działania pozytywne i dobre praktyki. Badając poszczególne instytucje i różnorodne zagadnienia, przez lata swej działalności Izba zgromadziła ogromną wiedzę, która odpowiednio wykorzystana jest przydatnym narzędziem w ulepszaniu państwa. Najwyższa Izba Kontroli nie ogranicza się wyłącznie do diagnozowania sytuacji, ale często – formułując wnioski systemowe i *de lege ferenda* – podpowiada rozwiązania korzystne dla państwa i społeczeństwa.

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli w 40 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 87 wniosków *de lege ferenda*, z czego 68 odnosiło się do zmiany przepisów rangi ustawowej, zaś 19 dotyczyło zmian w przepisach rozporządzeń. Wnioski legislacyjne, wskazujące na zasadność wprowadzenia określonych zmian w aktach prawnych, dotyczyły między innymi:

- gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- nadzoru nad publicznym obrotem instrumentami finansowymi;
- realizacji przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP;

- organizacji i finansowania przejść granicznych;
- sytuacji finansowej województwa mazowieckiego;
- gospodarki finansowej Lasów Państwowych;
- wykonywania wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego, z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń;
- realizacji zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzenia paliw płynnych;
- restrukturyzacji Poczty Polskiej;
- gospodarowania zasobami najstarszych budynków komunalnych;
- pomocy społecznej dla uchodźców;
- egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych;
- ochrony drzew w procesach inwestycyjnych w miastach;
- oczyszczania ścieków wytwarzanych w uzdrowiskach;
- dotacji dla niepublicznych szkół artystycznych oraz nadzoru nad tymi szkołami;
- systemu egzaminów zewnętrznych w oświacie;
- bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży.

Łącznie w 2015 r. zrealizowanych zostało 55 wniosków *de lege ferenda*. Podkreślić jednak należy, że prace legislacyjne to proces rozłożony w czasie. W 2015 i 2016 r. realizowane były również wnioski sformułowane w latach ubiegłych. Z naszych danych na dzień 30 kwietnia 2016 r. wynika, że na 233 zgłoszone wnioski w latach 2013–2015 zrealizowanych zostało 78 z nich, co stanowi 34%.

Szanowni Państwo!

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z ustawą o NIK, wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który jest przedkładany Sejmowi. Planowanie kontroli jest jednym z najważniejszych etapów procesu kontrolnego. Służy precyzyjnemu określeniu obszarów badań kontrolnych, a także optymalnemu wykorzystaniu zasobów NIK, a co za tym idzie, obniżaniu kosztów kontroli.

Proces planowania kontroli poprzedzony jest rozpoznaniem obszarów aktywności państwa podlegających kontroli NIK, które mają decydujący wpływ na poziom życia obywateli oraz zrównoważony rozwój kraju. W procesie tym wykorzystywane są zarówno wyniki wcześniejszych kontroli, jak i dokumenty mające związek z bieżącymi pracami Sejmu i Senatu oraz wpływające do NIK skargi i wnioski. W 2015 r. do NIK wpłynęło ponad 7,5 tys. wniosków o kontrolę i skarg od obywateli. Traktujemy to w NIK jako wyraz zaufania do funkcji kontrolnej naszej instytucji, dlatego z dużą satysfakcją odnotowujemy wzrost wniosków do nas kierowanych od obywateli.

W *Sprawozdaniu z działalności NIK w 2015 roku* omówione zostały najważniejsze ustalenia ze 144 kontroli planowych i 27 wybranych kontroli doraźnych. Zostały one przedstawione w rozdziale III *Sprawozdania*, zatytułowanym „Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK” a także w rozdziałach II pt. „Działalność kontrolna” oraz IV – „Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK”.

Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

W 2015 r. NIK przeprowadziła szereg kontroli, które spotkały się z zainteresowaniem

i odzewem ze strony posłów, ekspertów branżowych, mediów i opinii publicznej. Aktywność Izby koncentrowała się przede wszystkim na: niskiej jakości usług publicznych, braku racjonalizacji wydatków publicznych, niskiej konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, nieskutecznym przeciwdziałaniu negatywnym zmianom społeczno-demograficznym, braku skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowiącego prawa i jego egzekwowania.

Pełniąc rolę strażnika publicznych środków, dbając o zgodne z prawem, gospodarne, celowe i rzetelne ich wykorzystywanie, kontrolowaliśmy ważne dla funkcjonowania państwa obszary związane między innymi z finansami publicznymi, gospodarką, bezpieczeństwem, funkcjonowaniem administracji publicznej, rolnictwem i ochroną środowiska, kulturą i edukacją, zabezpieczeniem społecznym oraz zdrowiem.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli pozostaje problematyka finansów publicznych, w tym dochodów podatkowych i skuteczności działania organów odpowiedzialnych za ten obszar. W działaniach kontrolnych NIK uwzględniła między innymi rozliczanie przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego podatku dochodowego od osób prawnych oraz działania Ministra Finansów zmierzające do ograniczenia przerzucania dochodów z przyczyn głównie lub wyłącznie podatkowych.

Po kontroli *Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego* NIK stwierdziła, że kontrolowane urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe nie przeprowadziły

wystarczających i skutecznych działań mających na celu zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego przez transferowanie dochodów poza polski system podatkowy.

Organy podległe Ministrowi Finansów, zgodnie z zaleceniami Ministra, koncentrowały swoje działania na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług. W badanym okresie Minister Finansów nie dysponował analizami rozmiarów skali rozproszenia bazy podatkowej i przenoszenia dochodów oraz skutecznymi narzędziami prawnymi zapewniającymi szczelność systemu podatkowego.

W 2014 r. przyspieszono prace nad uszczelnieniem polskiego systemu podatkowego oraz wypracowaniem podejścia jednostek podległych Ministrowi Finansów do kontroli podmiotów dokonujących transferu dochodów.

Minister Finansów identyfikował ryzyko związane z rozliczaniem podatku dochodowego przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego oraz przygotował zmiany legislacyjne mające na celu wyeliminowanie mechanizmów agresywnego planowania podatkowego. Zmiany zmierzające do ograniczenia zmniejszania się podstawy opodatkowania w podatku dochodowym i transferu dochodów poza polski system podatkowy były spójne z rozwiązaniami zalecanymi przez organy Unii Europejskiej oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej były niedostatecznie przygotowane do prowadzenia kontroli prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.

Przeprowadzono nieliczne kontrole mające na celu weryfikację legalności transferu dochodów przez podmioty gospodarcze. Na zbyt małą liczbę planowanych kontroli, poza niewystarczającym przygotowaniem organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej do prowadzenia kontroli tych zagadnień, wpływ miały ograniczenia czasowe wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz koncentrowanie się przez te organy, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług.

W raporcie z tej kontroli NIK wskazała, że *w polskim systemie podatkowym nie ma klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania*. W wielu krajach rozwiązania wprowadzające ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania funkcjonują od wielu lat. Zdaniem NIK, brak tej klauzuli na gruncie obowiązującego prawa stanowi przeszkodę w zapewnieniu szczelności polskiego systemu podatkowego.

Podmioty gospodarcze prowadzące działalność w wielu krajach, w celu zmniejszenia swoich zobowiązań podatkowych, skłonne są do stosowania agresywnego planowania podatkowego. Zjawisko to przyczynia się do pomniejszania krajowej bazy podatkowej, powodując uszczuplenie wpływów z podatków. Pozwala także podmiotom działającym w skali międzynarodowej na osiągnięcie przewagi nad przedsiębiorstwami lokalnymi i prowadzi do szkodliwej konkurencji, gdyż obciążenia podatkowe dla podmiotów lokalnych są większe niż podmiotów międzynarodowych.

Uszczelnienie systemu podatkowego, zmierzające do przeciwdziałania unikania

opodatkowania przez podmioty działające w wielu krajach, w tym wprowadzenie klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania, powinno przyczynić się do ograniczenia nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów stosujących agresywne planowanie podatkowe, a w rezultacie ograniczyć proceder ukrywania części swojej działalności przez legalnie funkcjonujące firmy właśnie z powodu tej nieuczciwej konkurencji.

W wystąpieniu do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli wskazała między innymi, że skuteczne wykrywanie i zwalczanie nadużyć oraz ochrona bazy podatkowej wymaga zdecydowanych działań na szczeblu centralnym. Minister Finansów powinien stworzyć w Ministerstwie Finansów i jednostkach podległych, głównie urzędach kontroli skarbowej i wyspecjalizowanych urzędach skarbowych, centralę oraz pion zajmujący się wyłącznie praktykami agresywnego planowania podatkowego mającego na celu transfer dochodów z Polski. Powinien zostać rozszerzony zakres informacji przekazywanych do organów podatkowych przez największych przedsiębiorców na temat transakcji z podmiotami zagranicznymi. Dane powinny podlegać systematycznemu sprawdzaniu przez wyodrębniony, wyspecjalizowany pion, czy w związku z tymi transakcjami należności podatkowe nie są narażone na uszczuplenie, w szczególności przez wykorzystanie sztucznych struktur, nieodzwierciedlających rzeczywistości gospodarczej.

W wyniku tej kontroli do prezesa Rządowego Centrum Legislacji został skierowany wniosek o usprawnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie

komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, tak aby decyzje o kolejności i pilności ogłaszania aktów prawnych podejmowane były prawidłowo.

Kolejną ważną kontrolą w tym obszarze były badania dotyczące *przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*. NIK negatywnie oceniła skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu takim praktykom.

Badane urzędy kontroli skarbowej, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, koncentrowały swoje działania na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług. Do kontroli typowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, a kontrole kończyły się ustaleniami nieprawidłowości. Kontrolowane urzędy skarbowe prowadziły postępowania zabezpieczające oraz egzekucyjne rzetelnie, zgodnie z obowiązującą procedurą. Jednak działania te były przeważnie nieskuteczne. Od podmiotów uczestniczących w oszukańczym procederze, głównie firm „słupów”, nie wyegzekwowano podatków wymierzonych w wyniku działań kontrolnych. W większości badanych przypadków organy kontroli skarbowej nie ustaliły także faktycznych organizatorów oszustw podatkowych.

W okresie objętym badaniami NIK, to jest w 2014 r. oraz w I półroczu 2015 r., wyraźnie wzrastała, liczona przede wszystkim kwotowo, wielkość wykrytych przez organy kontroli skarbowej czynności fikcyjnych, co skutkowało również wzrostem kwot wymierzonego podatku.

W 2013 r. organy kontroli skarbowej wykryły fikcyjne faktury na kwotę

19,7 mld zł, w 2014 r. na kwotę 33,7 mld zł, w I półroczu 2015 r. na kwotę 28,2 mld zł, a w całym 2015 r. na kwotę 81,9 mld zł. Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wymierzyły należny podatek w kwotach odpowiednio 2,3 mld zł w 2013 r., 5,2 mld zł w 2014 r. oraz 4,9 mld zł w I półroczu 2015 r. Wpłaty do budżetu w latach 2013–2014 i w I półroczu 2015 r. wyniosły zaledwie 162,3 mln zł, to jest 1,3% kwot wynikających z decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej. Niska skuteczność w odzyskiwaniu należnego podatku spowodowała gwałtowny wzrost zaległości w VAT z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, to jest z 5,1 mld zł na koniec 2013 r. do 14,1 mld zł na koniec czerwca 2015 r.

W raporcie z tej kontroli NIK wskazała, że możliwości odzyskania tych kwot są niewielkie. Zaproponowane przez Ministra Finansów mechanizmy uszczelniające skierowane zostały, podobnie jak przy poprzedniej modyfikacji, na obszary działalności gospodarczej, w których zidentyfikowano istotne nieprawidłowości, nie umożliwiały natomiast ograniczenia oszustw w sposób systemowy, to znaczy niezależny od towarów wykorzystywanych w przestępczym procederze.

Zastosowane rozwiązania systemowe (mechanizm odwrotnego obciążenia oraz instytucja odpowiedzialności solidarnej nabywcy) i organizacyjne okazały się niewystarczające do poprawy skuteczności zwalczania oszustw popełnianych z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji oraz ograniczenia zagrożeń dla gromadzenia dochodów budżetu państwa.

Istotną dla gospodarki kraju była kontrola prywatyzacji wybranych spółek Skarbu Państwa, którą NIK objęła 15 największych transakcji prywatyzacyjnych, o łącznej wartości 13,3 mld zł, przeprowadzonych przez Ministra Skarbu Państwa w latach 2012–2014. Środki uzyskane z tych transakcji stanowiły 91,2% łącznych przychodów z prywatyzacji w tym okresie. Ustalenia kontroli wskazują, że działania prywatyzacyjne realizowane przez Ministra Skarbu Państwa były zgodne z celami strategicznymi ujętymi w dokumentach przedstawionych Radzie Ministrów oraz przyjętymi przez Radę Ministrów strategiami dla wybranych branż gospodarki.

NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości w czterech na 15 szczegółowo przebadanych procesach prywatyzacyjnych. Dotyczyło to:

- sprzedaży 85% akcji KWB Adamów,
- sprzedaży na Giełdzie Papierów Wartościowych 37,9% akcji Ciech SA w trybie odpowiedzi na wezwanie do sprzedaży,
- sprzedaży 86,92% akcji Zakładów Górniczo-Hutniczych Bolesław SA,
- sprzedaży 85% udziałów spółki Meble Emilia Sp. z o.o.

W wyniku kontroli do Ministra Skarbu Państwa skierowano wystąpienie pokontrolne zawierające uwagi dotyczące kontrolowanej działalności oraz wnioski o podjęcie działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Co roku ponad milion uczniów i absolwentów szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych przystępuje do egzaminów, a ich wynik w coraz większym stopniu wpływa na dalszą ścieżkę

edukacyjną. Egzaminują umożliwiają sprawdzenie osiągnięć uczniów na zakończenie poszczególnych etapów nauczania, przy zapewnieniu porównywalności wyników w danym roku na poziomie krajowym i lokalnym.

Mając powyższe na uwadze, NIK oceniła *funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych w oświacie*, a w szczególności: egzaminów zewnętrznych jako mechanizmu weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów; sprawności realizacji zadań przez Centralną Komisję Egzaminacyjną w Warszawie i okręgowe komisje egzaminacyjne; sposobu i zakresu wykorzystania egzaminów zewnętrznych do podnoszenia jakości kształcenia na poszczególnych poziomach zarządzania oświatą. Ocena ta nie wypadła pomyślnie.

Kontrola wykazała, że funkcjonujący system egzaminów zewnętrznych wymaga podjęcia działań naprawczych, szczególnie w dziedzinie przygotowania testów egzaminacyjnych oraz równego traktowania zdających na etapie wglądu do prac egzaminacyjnych. Wbudowane w system mechanizmy kontrolne nie były w pełni skuteczne – w przypadku jednej czwartej prac weryfikowanych na wniosek zdających konieczna była zmiana wyniku egzaminów oraz wymiana świadectw. Nie wprowadzono również zasady ponownego sprawdzania wszystkich prac ocenianych przez egzaminatorów, którzy popełnili błędy. Ustanowiony piętnaście lat temu system egzaminów zewnętrznych od 2009 r. nie był poddawany obowiązkowej corocznej ewaluacji przez Centralną Komisję Egzaminacyjną.

W ocenie NIK, przyjęty sposób przygotowania testów nie był w pełni rzetelny.

Centralna Komisja Egzaminacyjna zlecała opracowanie arkuszy egzaminacyjnych okręgowym komisjom egzaminacyjnym bez określenia wymogów, jakim powinny odpowiadać zadania (brak planu testu). Następnie wybierała zadania opracowane w komisjach okręgowych, w celu stworzenia projektów arkuszy egzaminacyjnych. Standaryzacja testu, czyli jego próbnego zastosowanie, odbywała się z udziałem niereprezentatywnej liczby uczniów (do 300 w przypadku podstawowych przedmiotów egzaminacyjnych bez doboru losowego szkół i uczniów). Po próbnym teście dokonywano zmian w zadaniach. Nawet w przypadku istotnych modyfikacji zadań nie poddawano ich ponownej standaryzacji. Ponadto standaryzacji podlegały wyłącznie zadania zamknięte i krótkie zadania otwarte. Natomiast zadania otwarte (wymagające rozszerzonej odpowiedzi ucznia, np. wypracowania) nie podlegały standaryzacji, a model odpowiedzi do tych zadań był ustalany dopiero po przeprowadzeniu ogólnopolskich egzaminów, przed ich sprawdzaniem przez egzaminatorów.

Prace egzaminacyjne były sprawdzane przez egzaminatorów wpisanych do ewidencji prowadzonych przez okręgowe komisje egzaminacyjne (łącznie ponad 180 tys. osób). W celu ograniczenia ryzyka błędu część prac (do 10%) była oceniana powtórnie. Prace były również sprawdzane powtórnie na wniosek zdających. Niepokojącym zjawiskiem, w badanym okresie, była duża liczba prac egzaminacyjnych, których weryfikacja (na wniosek zdających) prowadziła do zmiany wyniku egzaminów oraz wymiany świadectw (2,6 tys., tj. 26%). Nie sprawdzano

jednak ponownie wszystkich prac ocenionych przez egzaminatora, który popełnił błąd. Oznacza to słabość mechanizmów kontrolnych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, która w ograniczonym stopniu nadzorowała przeprowadzanie egzaminów i ocenianie prac egzaminacyjnych oraz szkolenia egzaminatorów.

Centralna Komisja Egzaminacyjna nie wdrożyła jednolitych zasad wglądu do prac egzaminacyjnych, co powodowało nierówne traktowanie zdających. Dotyczyło to między innymi okresu wglądu do pracy (6-12 miesięcy), czasu przeznaczanego na wgląd do pracy (15-30 minut) oraz możliwości sporządzania notatek. Zdających nie informowano ponadto o możliwości ponownego sprawdzenia pracy egzaminacyjnej i ewentualnej zmiany jej wyniku. Możliwość taka, pomimo braku stosownych regulacji w ustawie o systemie oświaty, była dopuszczona we wszystkich okręgowych komisjach egzaminacyjnych, poza Okręgową Komisją Egzaminacyjną w Warszawie.

System egzaminów zewnętrznych od początku funkcjonowania (1999 r.) nie został poddany całościowej ocenie. Również Centralna Komisja Egzaminacyjna nie realizowała statutowego zadania, jakim powinna być coroczna ewaluacja egzaminów, w tym procesu przygotowywania materiałów egzaminacyjnych oraz przeprowadzania egzaminów, i pracy egzaminatorów.

W wyniku tej kontroli NIK sformułowała wnioski wskazujące na potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie o systemie oświaty, dotyczących między innymi umożliwienia uczniom (i ich rodzicom), absolwentom i słuchaczom złożenia uzasadnionego wniosku o przeprowadzenie

weryfikacji sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej, a także określenia uprawnień dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej do ustalenia nowego wyniku egzaminu w sytuacji, gdy w rezultacie weryfikacji pracy egzaminacyjnej podwyższono sumę punktów, oraz do wydania nowego świadectwa (zaświadczenia). Wniosek ten został zrealizowany.

Podstawowym problemem polskiej sieci drogowej jest brak wystarczającej liczby autostrad i dróg szybkiego ruchu. Jest to zasadniczy czynnik zmniejszający dostępność komunikacyjną kraju i poszczególnych jego obszarów oraz ograniczający jego rozwój ekonomiczny. NIK skontrolowała działania *Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych*. W doniesieniach medialnych wielokrotnie bowiem sygnalizowano problemy związane z realizacją inwestycji drogowych. Dotyczyły one głównie nieterminowej ich realizacji oraz niskiej jakości wykonanych robót drogowych. Z informacji tych wynikało, że GDDKiA wyłaniała projektantów, wykonawców oraz podmioty odpowiedzialne za zarządzanie i sprawowanie nadzoru inwestorskiego najczęściej na podstawie kryterium najniższej ceny. Dokonywany na tej podstawie wybór uczestników procesu budowlanego nie sprzyjał zapewnieniu wymaganej jakości robót drogowych, o czym świadczą przypadki usuwania wad lub dokonywania poprawek już wykonanej drogi.

Kontrola NIK wykazała, że głównym problemem związanym z nienależytą jakością wykonywanych robót był od wielu lat nieskuteczny nadzór inwestorski

nad realizowanymi inwestycjami ze strony GDDKiA. Brak tego nadzoru, zarówno na etapie przygotowania dokumentacji projektowej, jak i w trakcie realizacji zadań inwestycyjnych, miał wpływ nie tylko na niską jakość prowadzonych inwestycji, ale również na zwiększenie ich kosztów i wydłużenie czasu budowy.

W szczególności GDDKiA nie była przygotowana do należytego wykonania zadań wynikających z „Programu budowy dróg krajowych na lata 2008–2012”:

- Nie wprowadzono w pełni skutecznych mechanizmów zapewniających uzyskanie odpowiedniej jakości robót drogowych. W ponad 70% zbadanych przez NIK odcinków dróg nie osiągnięto parametrów określonych w szczegółowych specyfikacjach technicznych, z czego w przypadku 50% skontrolowanych inwestycji nieprawidłowości dotyczyły wykonywanych warstw bitumicznych.
- Blisko 40% dróg oddanych do ruchu nie zostało objęte monitoringiem jakości robót.
- Laboratoria drogowe GDDKiA nie były wystarczająco wyposażone w sprzęt badawczy konieczny do oceny jakości materiałów i technologii robót i nie posiadały, do końca 2013 r., akredytacji. Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie internetowej Polskiego Centrum Akredytacji, pierwsze laboratorium drogowe GDDKiA uzyskało akredytację 24 stycznia 2014 r. Ostatnie, szesnaste, laboratorium drogowe uzyskało akredytację 27 stycznia 2015 r.

Wysoki stopień koncentracji zamówień na wykonanie inwestycji drogowych nie sprzyjał prawidłowemu przygotowaniu

inwestycji do realizacji, a niewłaściwie opracowana dokumentacja projektowa była podstawą uzasadnionych roszczeń wykonawców, związanych z koniecznością wykonania robót dodatkowych i prac naprawczych. Łączna wartość tych roszczeń i dodatkowych prac budowlanych wyniosła blisko 63 mln zł.

Nadto licznie występujące usterki, spowodowane niewłaściwie wykonanymi robotami budowlanymi lub zastosowaniem materiałów niespełniających warunków określonych w szczegółowych specyfikacjach technicznych, skutkowały koniecznością podejmowania prac naprawczych i remontowych na nowo wybudowanych odcinkach dróg, krótko po ich oddaniu do ruchu.

NIK wносиła pod adresem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zarówno po wcześniejszych kontrolach (P/12/076 *Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych*), jak i w związku z tą kontrolą, między innymi o podjęcie działań w zakresie:

- usprawnienia i wdrożenia rozwiązań w systemie zapewnienia jakości wykonywanych robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego przygotowania dokumentacji projektowej, w tym dokumentacji geologiczno-inżynierskiej;
- wprowadzenia rozwiązań zapewniających rozpoczęcie pełnienia funkcji inżyniera kontraktu już na etapie przygotowania inwestycji do realizacji, a w szczególności w okresie sporządzania dokumentacji projektowej;
- wdrożenia jednolitych zasad przeprowadzania badań kontrolnych jakości

wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych.

Biorąc pod uwagę wcześniejszą nieskuteczność bądź niską skuteczność podejmowanych przez GDDKiA działań w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych, NIK wniosła pod adresem Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wzmożenie – w ramach posiadanych uprawnień i obowiązków – bieżącego nadzoru nad wprowadzaniem w GDDKiA docelowego i efektywnego systemu nadzoru inwestorskiego.

Równie ważne w działalności kontrolnej NIK są zagadnienia związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem państwa i obywateli. W kontroli *realizacji zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP* NIK stwierdziła między innymi, że bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni nie jest w Polsce właściwie chronione. Nie przygotowano procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, a działania związane z ochroną cyberprzestrzeni były prowadzone w sposób rozproszony i bez spójnej wizji systemowej. Sprowadzały się one do doraźnego, ograniczonego reagowania na bieżące wydarzenia oraz biernego oczekiwania na regulacje unijne.

W ocenie NIK, istotnym czynnikiem wpływającym negatywnie na realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni było niewystarczające zaangażowanie kierownictwa administracji rządowej, w tym Prezesa Rady Ministrów, w celu rozstrzygnięcia kwestii spornych między poszczególnymi urzędami oraz zapewnienia współdziałania organów i instytucji związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym państwa.

Kierownictwo większości objętych kontrolą podmiotów państwowych nie miało świadomości należących do nich zadań związanych z ochroną cyberprzestrzeni RP, wynikających między innymi z kierowania sprawami zarządzania kryzysowego, informatyzacji czy łączności. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa w dalszym ciągu postrzegane było przez nich w sposób konwencjonalny, głównie przez wdrożenie środków ochrony fizycznej, bez uwzględnienia postępujących zmian technologicznych i wzrostu zagrożeń w cyberprzestrzeni.

Zdaniem NIK, wciąż nie zostały opracowane założenia systemu finansowania działań związanych z ochroną cyberprzestrzeni RP. Nie przydzielono żadnych dodatkowych środków na ich realizację, co w ocenie NIK, praktycznie sparaliżowało działania podmiotów państwowych w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego. Zasoby poszczególnych jednostek objętych kontrolą były bowiem nieadekwatne w stosunku do przypisanych im obowiązków. Kontrola wykazała również, że nie prowadzono żadnych prac legislacyjnych, które miałyby na celu unormowanie zagadnień związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym państwa.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła także *prawidłowość funkcjonowania systemu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego*. Kontrola wykazała, że system mający służyć minimalizacji zagrożeń związanych z wytwarzaniem, przemieszczaniem i używaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku

cywilnego nie zapewnia osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli. Wynika to zarówno z nieprawidłowej realizacji przez organy administracji powołane do zapewnienia tego bezpieczeństwa zadań nałożonych na nie przez ustawodawcę, jak i z przyjętych rozwiązań legislacyjnych, które w niedostatecznym stopniu uwzględniają ryzyko przedostania się ich w ręce osób nieuprawnionych.

Przeprowadzona przez Izbę analiza zagrożeń wynikających z obecności materiałów wybuchowych w obrocie na terenie kraju wskazuje, że dla ograniczenia tego ryzyka niezbędny jest spójny i poprawnie funkcjonujący system, zdolny do zapobiegania ich przedostawaniu się w ręce osób nieuprawnionych oraz do szybkiego i skutecznego reagowania na sytuacje wskazujące, że do takich przypadków doszło.

Izba zwróciła uwagę na istniejące w obowiązujących regulacjach prawnych istotne zróżnicowanie wymagań, jakie stawiane są przedsiębiorcom ubiegającym się o koncesję albo pozwolenie oraz osobom, którym przedsiębiorcy ci umożliwiają dostęp do materiałów wybuchowych. Różnice te – z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli – nie mają, zdaniem NIK, racjonalnego uzasadnienia, gdyż ryzyko związane z niewłaściwym użyciem tych materiałów jest we wszystkich przypadkach na tym samym poziomie.

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając aktualne problemy demograficzne, skontrolowała *jakość opieki medycznej nad osobami w wieku podeszłym*. W raporcie z tej kontroli NIK zwróciła uwagę, że obecny system rozliczania usług zdrowotnych

przez NFZ nie jest dostosowany do występującej u osób starszych tak zwanej wielochorobowości.

Izba wykazała, że w Polsce nie ma spójnego i kompleksowego systemu opieki medycznej nad pacjentami w podeszłym wieku. Brakuje geriatrów i poradni specjalistycznych oraz oddziałów szpitalnych. Z przeprowadzonej przez Izbę analizy wynika także, że pacjent w podeszłym wieku kompleksowo prowadzony przez geriatrę funkcjonuje lepiej, a jego leczenie kosztuje mniej niż pacjenta leczonego przez specjalistów innych dziedzin. NIK wskazała potrzebę wprowadzenia przez Ministra Zdrowia pełnego systemu opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku.

W opinii NIK, opieka zdrowotna adresowana do osób w podeszłym wieku powinna opierać się na założeniach wskazanych w programie „Długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”, a także uwzględniać wnioski wynikające z kontroli. Rzetelna analiza potrzeb, która leży w gestii zarówno organizatora systemu, jak i płatnika świadczeń, powinna w krótkim czasie wskazać rejonry szczególnego deficytu opieki geriatrycznej.

Wycena świadczeń w zakresie geriatрії, w opinii NIK, powinna być tak skonstruowana, by warunki finansowe umożliwiały tworzenie nowych placówek geriatrycznych. Wskazane jest również wprowadzenie procedur umożliwiających identyfikowanie wśród pacjentów w podeszłym wieku chorych zwiększonego ryzyka do dalszego działania diagnostyczno-terapeutycznego i opiekuńczego. Organizatorzy systemu opieki geriatrycznej dla osób w podeszłym wieku, między innymi z uwagi na specyfikę tej grupy pacjentów, powinni

również zadbać o właściwy przekaz informacji dotyczących opieki medycznej dla osób starszych.

W ostatnich latach do NIK wpłynęło kilkadziesiąt skarg dotyczących funkcjonowania systemu identyfikacji, kontroli i leczenia niepożądanych odczynów poszczepiennych. W kwietniu 2013 r. marszałek Senatu przekazał do NIK oświadczenie grupy senatorów, w którym wnoszono o rozważenie podjęcia kontroli dotyczącej *funkcjonowania systemu szczepień ochronnych*. Wprowadzenie obowiązkowych szczepień przyczyniło się do zmniejszenia zachorowalności na wiele chorób zakaźnych, z których część została całkowicie wyeliminowana. Od około 30 lat w Polsce nie odnotowano zachorowań na błonicę, poliomyelitis czy tężec noworodkowy.

W Polsce, podobnie jak w wielu krajach na świecie, co roku znacząco wzrasta liczba dzieci nieszczepionych, których rodzice odmawiają zaszczepienia. Przyczyną zwiększającej się liczby nieszczepionych dzieci jest przede wszystkim obawa rodziców przed wystąpieniem niepożądanych odczynów poszczepiennych wywołujących, ich zdaniem, groźne choroby.

W 2011 r. odmowa rodziców była przyczyną niezaszczepienia około 4,7 tys. dzieci, w 2012 r. około 5,3 tys., w 2013 r. ponad 7 tys., a w 2014 już ponad 12 tys. Działania powiatowych inspektorów sanitarnych wobec opiekunów dzieci uchylających się od wykonania obowiązku szczepień ochronnych były często nieskuteczne i niewystarczające.

Kontrola NIK wykazała, że obowiązujący system szczepień ochronnych zapewnia bezpieczeństwo zarówno dzieciom

poddawanym szczepieniu, jak i całej populacji. Wprowadzone warunki zakupu szczepionek, jak również standardy ich dostawy i przechowywania, gwarantowały bezpieczeństwo zdrowotne szczepionym dzieciom.

Istotne są ustalenia kontroli dotyczące braku realizacji rekomendacji ekspertów w sprawie rozszerzenia obowiązującego katalogu szczepień o szczepienia przeciwko pneumokokom dla całej populacji dzieci i finansowania z budżetu państwa zakupu szczepionek wysokoskojarzonych (pięć lub sześć w jednej). Obecnie są one dostępne po ich sfinansowaniu przez rodziców lub opiekunów dziecka. *NIK wskazała, że od kilku lat nie udaje się rozszerzenie i unowocześnienie katalogu szczepień obowiązkowych. Brakuje na ten cel około 200 mln zł.*

Zdaniem NIK, konieczne jest monitorowanie realizacji przez Ministra Zdrowia wniosku Izby dotyczącego zmiany rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych.

W okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia wielokrotnie wskazywał Ministrowi Finansów na konieczność zwiększenia środków na realizację obowiązkowych szczepień ochronnych przez zwiększenie limitu wydatków w części 46 – „Zdrowie”, o potrzebie tej informował również bezskutecznie Radę Ministrów.

Opierając się na ustaleniach kontroli, jak również biorąc pod uwagę wdrażaną zmianę systemu finansowania zakupu szczepionek do programu szczepień ochronnych, NIK skierowała do Ministra Zdrowia wnioski o zmianę rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, polegającą na rozszerzeniu

szczepień przeciwko pneumokokom na całą populację dzieci oraz o uwzględnienie w szacowanym koszcie zakupu szczepionek służących realizacji programu szczepień ochronnych w 2017 r. kosztu zakupu szczepionek przeciwko pneumokokom dla całej populacji dzieci oraz szczepionek wysokoskojarzonych w innych szczepieniach.

NIK zwróciła uwagę, że w przypadku transportu szczepionek zakupionych przez opiekunów dziecka poza przychodnią istnieje ryzyko, że produkty te są przewożone w nieodpowiednich warunkach. Niezachowanie wymaganego przez producenta cyklu chłodniczego może skutkować uszkodzeniem szczepionki. Dlatego NIK rekomenduje lekarzom POZ wykonującym szczepienia ochronne informowanie opiekunów dzieci o wymogach w zakresie transportu i przechowywania szczepionek.

Po kontroli NIK wniosła do Ministra Zdrowia o dalsze prowadzenie wspólnych z Głównym Inspektorem Sanitarnym i Narodowym Instytutem Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładem Higieny skoordynowanych działań edukacyjnych oraz szukanie skutecznych sposobów przekazania opiekunom rzetelnych informacji o szczepieniach. Natomiast do Głównego Inspektora Sanitarnego NIK skierowała wniosek o doprecyzowanie w programie szczepień ochronnych zapisów odnoszących się do organizacji szczepień, w szczególności dotyczących dzieci rozpoczynających naukę w szkole.

Istotnym problemem państw korzystających ze wspólnych zlewni rzek jest rozprzestrzenianie się transgranicznych zanieczyszczeń wodnych. Ochrona zasobów

wodnych rzeki Bug oraz osiągnięcie dobrego stanu wód tej rzeki jest zadaniem priorytetowym. Kontrolę sprawdzającą *Ochrona wód zlewni rzeki Bug w latach 2003–2006 (I kw.)* podjęto w związku z wnioskiem Prezesa Izby Obrachunkowej Ukrainy. We wrześniu 2014 r., w efekcie spotkania przedstawicieli NOK Białorusi, Ukrainy i Polski podpisany został trójstronnie dokument pt. „Wspólne stanowisko dotyczące współpracy podczas kontroli równoległej *Ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami*”(kontrola sprawdzająca). NOK uzgodniły zakres, założenia organizacyjne oraz harmonogram działań kontrolnych i wzajemnych konsultacji. Strony zobowiązały się do zachowania międzynarodowych standardów INTOSAI.

Po kontroli stwierdzono, że w latach 2007–2014 nie poprawiła się znacząco czystość wód zlewni Bugu. Poprawiły się niektóre wskaźniki zanieczyszczeń na dopływach Bugu – nastąpiło to między innymi w wyniku realizacji inwestycji po stronie polskiej i białoruskiej, przez budowę nowych oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych oraz modernizację już istniejących.

Stan wód samej rzeki Bug, w świetle badań monitoringowych, został natomiast oceniony przez Inspekcję Ochrony Środowiska jako zły, a osiągnięcie celów środowiskowych, to jest co najmniej dobrego stanu ekologicznego wód, uznano w „Planie gospodarowania wodami dorzecza Wisły” za zagrożone i przesunięto je w czasie z 2015 r. do 2021 r., a niektórych nawet do 2027 r. Jako przyczynę nieosiągnięcia dobrego stanu wód i konieczne przesunięcie terminów

Ramowej dyrektywy wodnej wskazano głównie zanieczyszczenia wód Bugu poza granicami Polski, to jest na terenie Ukrainy, gdzie odprowadzono do tej rzeki nieoczyszczone bądź niedostatecznie oczyszczone ścieki komunalne i przemysłowe, stanowiące około 93% całej ich objętości, zrzucane na wspólnym polsko-ukraińskim odcinku Bugu oraz z terenu Białorusi. W szczególności współpraca z Ukrainą nie przyniosła stronie polskiej wymiernych korzyści ekologicznych.

Działania skontrolowanych organów odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z gospodarowaniem i ochroną zasobów wodnych oraz współpracę na wodach granicznych, podejmowane w celu ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, były nieskuteczne, rozproszone i nieskoordynowane.

Prowadzona przez Ministra Środowiska współpraca międzynarodowa w zakresie poprawy stanu wód zlewni Bugu była nieefektywna, na co NIK zwracała uwagę już w 2006 r. Minister Środowiska przedkładał Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej niezrzetelne informacje o stanie współpracy międzynarodowej na Bugu.

Uzasadnieniem negatywnej oceny działań Ministra Środowiska w zakresie ochrony wód zlewni Bugu przed zanieczyszczeniami jest:

- niepodjęcie, pomimo takiego obowiązku, działań w celu ustanowienia pełnomocnika Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do spraw współpracy na wodach granicznych z Ukrainą;
- niedopełnienie obowiązku przekazania stronie białoruskiej i ukraińskiej oraz Komisji Europejskiej przygotowanego w 2009 r. projektu umowy w sprawie

utworzenia Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu, to jest niezrealizowanie głównej rekomendacji zawartej w „Pilotowym monitoringu i oceny jakości wód w zlewni rzeki Bug”;

- niedopełnienie obowiązku wyznaczenia w 2010 r. współprzewodniczącego Polsko-Białoruskiej Komisji ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, co było powodem nierozpoczęcia współpracy międzynarodowej pomiędzy Polską a Białorusią w tym zakresie, w sytuacji gdy od 2000 r. pomiędzy rządami tych dwóch państw prowadzone były, bez skutku, negocjacje treści projektu umowy o współpracy na wodach granicznych.

NIK oceniła, że wymienione nieprawidłowości były między innymi skutkiem niezapewnienia przez Ministra Środowiska ciągłości realizacji zadań w zakresie ochrony zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, a także braku właściwego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi ministerstwa realizującymi zadania z zakresu gospodarki wodnej. Zadania te nie były również przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego Ministerstwa.

Minister Środowiska, uwzględniając wymogi Ramowej dyrektywy wodnej, wydał zaległe akty wykonawcze do ustawy – Prawo wodne, dotyczące określenia sposobu klasyfikacji i oceny wód powierzchniowych oraz sposobu i form prowadzenia ich monitoringu, realizując tym samym wniosek pokontrolny NIK z 2006 r.

Wojewoda Lubelski, jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, w którym odcinek rzeki Bug o długości 369 km stanowi naturalną granicę

między Polską, Republiką Białoruś i Ukrainą, nie inicjował żadnych działań międzynarodowych ukierunkowanych na poprawę stanu czystości rzeki Bug, na co NIK zwracała uwagę już w 2006 r.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie opracował wymaganą dokumentację planistyczną na potrzeby sporządzenia między innymi „Planu gospodarowania wodami dorzecza Wisły”, uwzględniającą również stan gospodarki wodnościekowej po stronie ukraińskiej zlewni Bugu. Dyrektor tej jednostki organizacyjnej nie wykonał jednak części wniosków pokontrolnych NIK z 2006 r.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie prowadził monitoring wód zlewni Bugu zgodnie z obowiązującymi przepisami i wymogami Ramowej dyrektywy wodnej.

NIK pozytywnie oceniła udzielenie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stronie białoruskiej pomocy finansowej na modernizację oczyszczalni ścieków w Brześciu, w wysokości ogółem 5522,6 tys. zł, mającej na celu zmniejszenie zagrożenia ekologicznego dla wód zlewni Bugu.

Sygnaly napływające do NIK wskazywały na trudności w komunikowaniu się osób z dysfunkcją narządów mowy i słuchu z podmiotami świadczącymi usługi publiczne. Wprowadzenie ustawy o języku migowym w 2011 r. uzasadniono koniecznością stworzenia stanu prawnego, który zapewni odpowiedni poziom wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się. Osoby głuche i niedosłyszące wskazywały jednak na brak dostępu do usług tłumaczy języka migowego, niestosowanie

przez zobowiązane podmioty udogodnień dla niesłyszących, niewywiązywanie się przez organy administracji publicznej z obowiązków informacyjnych czy niezajomość zasad obsługi osób głuchych lub niedosłyszących. Także Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do NIK z sugestią przeprowadzenia kontroli realizacji przez organy administracji publicznej przepisów ustawy o języku migowym.

Kontrolę *świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym* NIK przeprowadziła w 60 urzędach organów administracji publicznej z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego, lubuskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

NIK stwierdziła, że poziom realizacji przepisów ustawy przez skontrolowane podmioty, po ponad dwóch latach jej obowiązywania, był bardzo niski. Nadal występowały obszary wymagające dostosowania do specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnością słuchu – nawet w tych podmiotach, które podjęły działania zmierzające do realizacji przepisów ustawy o języku migowym.

Wyniki naszej kontroli wskazały, że skontrolowane podmioty wykonujące usługi publiczne nie były przygotowane do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. W okresie od wejścia w życie ustawy o języku migowym (większość jej przepisów weszła w życie 1 kwietnia 2012 r.) do rozpoczęcia kontroli NIK (tj. od 27 sierpnia 2014 r.) nie podjęły one wystarczających działań dla rzetelnego i skutecznego wypełniania obowiązków określonych w tej ustawie i nie zapewniły osobom posługującym się językiem migowym dostępu do zrozumiałej dla nich

informacji. Tym samym osobom posługującym się językiem migowym nie zagwarantowano dostępu do usług publicznych na równi ze słyszącą częścią społeczeństwa.

Niemal żaden ze skontrolowanych podmiotów, w dniu wejścia w życie ustawy o języku migowym, pomimo półrocznego *vacatio legis*, nie wywiązał się z nałożonych tą ustawą obowiązków informacyjnych. Osób uprawnionych nie informowano o przysługujących im prawach w kontaktach z organami administracji publicznej oraz o warunkach korzystania z tych praw.

Zamieszczane na stronach internetowych oraz w siedzibach skontrolowanych podmiotów komunikaty były niezrozumiałe dla części osób głuchych. Udostępniono je bowiem tylko w języku polskim, bez tłumaczenia na język migowy. Co więcej, nie poinformowano osób głuchych o przysługujących im prawach w zrozumiałym dla nich języku czyniło usługi świadczone przez skontrolowane podmioty praktycznie niedostępnymi dla tych osób.

Skontrolowane podmioty nie były przygotowane do korzystania ze środków i rozwiązań technicznych umożliwiających wymianę informacji w języku migowym.

O zanedbaniach w przygotowaniu podmiotów realizujących ważne zadania publiczne do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym świadczą dodatkowo wyniki eksperymentu, który kontrolerzy NIK wykonali w trakcie prowadzenia badań kontrolnych. Zdecydowana większość stron internetowych, których przeglądu przy udziale kontrolerów NIK dokonała osoba głucha, nie spełniała kryterium dostępności dla osób posługujących się językiem migowym. Tym samym niedostępne dla osób

posługujących się językiem migowym były publiczne informacje zamieszczone na tych stronach.

Na upowszechnienie zasługują dobre praktyki zauważone przez NIK:

- We wszystkich skontrolowanych oddziałach terenowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych klientom udostępniono samoobsługowe urządzenie informacyjne (tzw. urządomat), które jest dostępne dla klientów ZUS siedem dni w tygodniu, 24 godziny na dobę, i jest wyposażone w pętlę indukcyjną generującą pole elektromagnetyczne, które może być odbierane przez większość aparatów słuchowych. Klawiatura tego urządzenia posiada oznaczenia w języku Braille'a, co umożliwia korzystanie z niej przez osoby niewidome i głuchoniewidome.
- W budynku Powiatowego Urzędu Pracy w Augustowie zainstalowano urządzenie zapewniające dostęp do świadczenia usług tłumacza języka migowego *on-line*. Usługa polega na tłumaczeniu języka migowego „na żywo”, na bazie wideokonferencji, w rzeczywistym czasie trwania rozmowy. Z urzędzenia mogą korzystać klienci wszystkich jednostek organizacyjnych powiatu augustowskiego.
- Przykładem dążenia do zapewnienia dostępu do usług tłumaczenia wysokiej jakości było zorganizowanie w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach stałych dyżurów tłumacza języka migowego. Od stycznia 2011 r. tłumacz języka migowego pełni w tym urzędzie dwa razy w tygodniu czterogodzinne dyżury. W czasie dyżuru istnieje możliwość nawiązania kontaktu z tłumaczem za pomocą internetowego komunikatora

audiowizualnego. Możliwość skontaktowania się za pośrednictwem komunikatora z pełniącym dyżur tłumaczem zapewniono również osobom niesłyszącym załatwiających sprawy w zamiejscowych delegaturach urzędu.

- Jeszcze przed wejściem w życie ustawy o języku migowym, w styczniu 2008 r., Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze nawiązał współpracę z oddziałem Polskiego Związku Głuchych w Zielonej Górze, w ramach której osobom uprawnionym zaproponowano obsługę poza kolejnością, w wydzielonym pomieszczeniu w urzędzie. Wyznaczono też urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z przedstawicielem PZG. W okresie składania zeznań podatkowych za 2013 r. pracownicy tego urzędu spotykali się z zainteresowanymi osobami uprawnionymi w siedzibie oddziału PZG, gdzie udzielali odpowiedzi na pytania i służyli pomocą w sporządzeniu rozliczeń podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli *wydatków spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie* negatywnie oceniła działalność spółek Grupy PKP związaną z udzielaniem w latach 2012–2014 zamówień na usługi doradcze i eksperckie podmiotom zewnętrznym.

Obowiązujące w spółkach rozwiązania organizacyjno-proceduralne, a także stosowana praktyka, nie stanowiły mechanizmów minimalizujących ryzyko niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków na usługi doradcze i eksperckie. Regulacje wewnętrzne nie obligowały do dokonywania przed zleceniem usług analizy rzeczywistych potrzeb i korzyści

dla spółek, a także oszacowania wartości zamówienia lub, w sytuacji sformułowania ogólnego wymogu w tym zakresie, nie określały sposobu jego dokonywania. Również po wykonaniu usługi spółki nie prowadziły analiz uzyskanych efektów w relacji do poniesionych kosztów.

W latach 2012–2014 w czterech jednostkach objętych kontrolą zawarto 1029 umów na usługi doradcze i eksperckie z osobami fizycznymi, prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej, na które wydatkowano 171 mln zł.

W przypadku 15% skontrolowanych umów (10 umów), o wartości 1496,8 tys. zł, NIK stwierdziła zlecenie podmiotom zewnętrznym prac, które mieściły się w podstawowych zadaniach komórek organizacyjnych spółek i ich pracowników. Izba zakwestionowała celowość zlecenia podmiotom zewnętrznym tego typu zadań.

Zlecenia dotyczyły między innymi opracowania strategii działalności spółki oraz usług z zakresu *public relations*. Udzielanie tych zleceń tłumaczono niewystarczającą obsadą personalną spowodowaną rotacją kadr, wymaganą wiedzą specjalistyczną, przy jednoczesnym braku pracowników mających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, lub też pilną koniecznością wykonania zadań. Okoliczności te nie były jednak przekonywujące w sytuacji utrzymującego się poziomu zatrudnienia, a także wzrostu średniego wynagrodzenia pracowników w komórkach odpowiedzialnych za realizację prac wynikających z części umów.

W kontekście przedmiotu niektórych umów nie znajduje również uzasadnienia argumentacja odnośnie do wymaganej

wiedzy specjalistycznej oraz braku odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia pracowników spółek. Podmiotom zewnętrznym zlecano bowiem, na przykład, opracowanie strategii działalności na lata 2013–2015 z perspektywą do 2020 r., co, ze względu na charakter i rolę takiego dokumentu, powinno należeć do podstawowych zadań zarządu spółki.

Trzy spółki (PKP Informatyka, PKP Energetyka, PKP Intercity) ponosiły koszty wynikające z realizacji tak zwanych umów korporacyjnych, których wykonawcą była PKP SA, czyli właściciel spółek. W ocenie NIK, zawarcie tych umów było działaniem nieprzynoszącym weryfikowalnych, wynikających bezpośrednio z umowy, korzyści dla spółek. Część zadań będących przedmiotem umów miała charakter zarządzania spółką lub była zbieżna z zadaniami ich komórek organizacyjnych. Strony umowy nie uzgadniały zakresu świadczonych usług. Dodatkowo przyjęty sposób rozliczania umów nie pozwalał na dokonanie weryfikacji wykonanych prac.

Wyniki prac będących przedmiotem umów (10%), z tytułu których wydano 841,2 tys. zł, nie zostały przez spółki wykorzystane (lub zostały wykorzystane częściowo), czego przyczyną było między innymi niewłaściwe przygotowanie spółek zarówno na etapie poprzedzającym udzielenie zleceń, jak i na etapie ich realizacji. We wszystkich spółkach stwierdzono nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur regulujących zasady udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym.

W przypadku udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie procedury te nie wymagały jednak przeprowadzania i dokumentowania oceny celowości

zaciągania zobowiązań (obejmującej analizę potrzeb oraz kosztów i korzyści) oraz dokonywania oszacowania wartości zamówienia (jedna jednostka) lub, w sytuacji sformułowania ogólnego wymogu w tym zakresie, nie określały sposobu jego dokonywania i nie zobowiązywały do dokumentowania przeprowadzonych w ramach szacowania czynności. Pomimo tego, iż procedury zakupowe obowiązujące w trzech jednostkach wyrażały generalną zasadę prymatu przy udzielaniu zamówień trybów konkurencyjnych, to uregulowania szczególnie wyłączały zamówienia na usługi doradcze i eksperckie z tej reguły.

W ocenie NIK, brak uregulowania powyższych kwestii, w połączeniu z faktem, że zamówienia na usługi doradcze i eksperckie dokonywane były w zdecydowanej większości w trybie pozakonkurencyjnym, stwarzał warunki do nieefektywnego wydatkowania środków. Dodatkowo, brak obowiązku dokumentowania niektórych czynności podejmowanych w trakcie udzielania zamówienia (analiza potrzeb, szacowanie wartości, wybór wykonawcy) skutkowało brakiem transparentności postępowania, a także ograniczało mechanizmy kontroli. Tak funkcjonujący system zlecania usług doradczych i eksperckich stwarza warunki do zamawiania usług zbędnych oraz zawyżania kosztów ponoszonych za te usługi, jest również wysoce podatny na wystąpienie zjawisk korupcyjnych.

Z kontroli wynika generalny wniosek o wyeliminowanie z obszaru udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie mechanizmów korupcjogennych, polegających między innymi na dowolności postępowania oraz słabości kontroli i nadzoru.

Istotne dla funkcjonowania państwa i obywateli były również inne kontrole, które pragnę omówić w nieco węższym aspekcie:

Kontrola *nadzoru nad publicznym obrotem instrumentami finansowymi* wskazała na potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa obrotu tymi instrumentami w obszarach, które mogą być polem do nadużyć z uwagi na brak odpowiednich mechanizmów nadzorczych. W ocenie NIK, kwestie te powinny być przedmiotem działań legislacyjnych.

NIK oceniła także *realizację programu Inwestycje polskie* oraz efektów wykorzystania środków przekazanych na ten cel przez Skarb Państwa do Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskich Inwestycji Rozwojowych SA. Kontrola wykazała, że sposób przygotowania i realizacji programu nie zagwarantował osiągnięcia efektów w wysokości planowanej do 2015 r. Finansowanie udziału BGK w tym programie spowodowało znaczące zwiększenie długu publicznego.

W badaniach dotyczących *alternatywnych metod wykorzystania węgla kamiennego* uwzględniliśmy aspekt rozwoju i bezpieczeństwa energetycznego kraju. Polska stoi bowiem przed wyzwaniem, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych przy jednoczesnym wykorzystywaniu węgla jako podstawowego surowca energetycznego. Szansą na osiągnięcie obu celów są tak zwane czyste technologie węglowe. W ocenie NIK, pomimo istnienia rządowych założeń strategicznych, zabrakło spójnej polityki wymuszającej działania branż górnictwa, energetyki i chemii.

NIK badała też problem *gospodarowania rezerwami strategicznymi*, negatywnie

oceniając działania ministrów gospodarki i finansów, którzy nie byli w stanie doprowadzić do uruchomienia systemu rezerw strategicznych. Nie zostało więc wykonane jedno z najważniejszych ustawowych zadań państwa.

Kontrolowaliśmy *sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP oraz organizację i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego*. Kontrola wykazała, że stan organizacji i wyposażenia służb państwowych był niewystarczający w stosunku do wzrastającej liczby odprawionych pojazdów i osób przekraczających granicę. NIK wykazała ponadto, że w latach 2011–2013 Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych zrealizował potrzeby zgłaszane przez Służbę Celną na poziomie 37,3% złożonych zamówień. Funkcjonariusze celni przeprowadzili na przejściach granicznych w woj. lubelskim łącznie niemal 636 tys. kontroli. Przysporzyło to budżetowi państwa 79 mln zł należności publicznoprawnych.

Aktualna w świetle wyzwań, przed jakimi staje Europa, pozostaje *kontrola udzielania przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. NIK oceniła, że prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonywano procedury przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy, prowadzono krajowy zbiór rejestrów w sprawach cudzoziemców oraz zorganizowano i prowadzono strzeżone pobytowe ośrodki dla cudzoziemców. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi procedur udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej.

W 2015 r. wiele kontroli NIK, podobnie jak w latach wcześniejszych, dotyczyło ochrony zdrowia. Kontrola *podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej* wykazała, że ponad połowa skontrolowanych podmiotów nie spełniała właściwie swojej roli w zakresie profilaktyki, zwłaszcza w odniesieniu do chorób cywilizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem schorzeń układu krążenia oraz chorób nowotworowych.

Wyniki kontroli *funkcjonowania szpitali klinicznych* wykazały, że obecne regulacje prawne utrudniają efektywną działalność tego rodzaju placówek. Część z nich znajduje się w bardzo złej sytuacji ekonomicznej, zagrażającej dalszemu działaniu. Jednocześnie istnieją szpitale regulujące na bieżąco swoje zobowiązania. Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej szpitali klinicznych wskazuje na znaczenie prawidłowego zarządzania tymi placówkami. NIK stwierdziła, że brakuje rozwiązań systemowych dotyczących funkcjonowania szpitali klinicznych, które uwzględniałyby ich szczególną rolę w obszarze leczniczym, dydaktycznym oraz naukowo-badawczym.

Badanie *realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2014 r.* wykazało, że w porównaniu z latami poprzednimi nastąpiło pogorszenie dostępu do świadczeń zdrowotnych w badanych zakresach usług medycznych. Średni czas oczekiwania do specjalistów (w pięciu analizowanych rodzajach poradni ambulatoryjnych) wydłużył się w 2014 r. (w odniesieniu do roku poprzedniego) od 21% do blisko 35%. W lecznictwie szpitalnym czas oczekiwania w pięciu wybranych rodzajach oddziałów szpitalnych wydłużył się od 3,5% do ponad 33%.

NIK stwierdziła również, że system *kształcenia i przygotowania zawodowego kadr medycznych* nie zapewniał przygotowania wystarczającej liczby odpowiednio wykształconych specjalistów, stosownie do zmieniających się potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. NIK zwraca uwagę, że brak lekarzy niektórych specjalności staje się jedną z najistotniejszych systemowych przyczyn wydłużania się czasu oczekiwania na świadczenia medyczne.

Najwyższa Izba Kontroli poświęca szczególną uwagę działaniom w obszarze związanym z ochroną środowiska.

W 2015 r. skontrolowaliśmy *przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego*. Wyniki kontroli wykazały, że procedura dotycząca przeprowadzania tych ocen nie przebiegała prawidłowo, między innymi w zakresie procedury związanej z przyjęciem dokumentu i właściwego informowania o nim opinii publicznej oraz przekazywania dokumentu do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego inspektora sanitarnego.

W zainteresowaniu kontrolnym NIK pozostawała także *działalność instytutów badawczych*. Skontrolowane instytuty nie wykorzystywały w pełni swojego potencjału. W znikomym stopniu prowadziły działalność wdrożeniową, która jest ich ustawowym obowiązkiem. Choć liczba opatentowanych wynalazków wzrosła dwukrotnie, nie zaowocowało to analogicznym wzrostem ich wykorzystania – jedynie 20% z nich znalazło zastosowanie w praktyce.

Z kolei kontrola *komercjalizacji wyników badań naukowych* wykazała, że pomimo

zgodności ze strategicznymi kierunkami badań naukowych, poszczególne inicjatywy (programy i przedsięwzięcia) charakteryzowały się opóźnieniami i brakiem stabilności finansowania. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzone wady w systemie wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych skutkują słabszym od zakładanego wzrostem innowacyjności polskiej gospodarki.

Istotna dla rozwoju polskiej nauki była także kontrola *kształcenia na studiach doktoranckich*. Uzyskane wyniki pokazały, że stosunkowo łatwa dostępność studiów doktoranckich i masowe kształcenie doktorantów, z których część nie jest przygotowana do rozpoczynania kariery naukowej, może wzbudzać poważne wątpliwości co do jakości i skuteczności takiego nauczania. Badania potrzeb polskiej gospodarki nie wykazują, aby pracodawcy byli szczególnie zainteresowani zatrudnianiem osób ze stopniem naukowym doktora.

Kontynuowaliśmy badania z zakresu polityki rodzinnej państwa, podejmując kontrolę *koordynacji polityki rodzinnej w Polsce*. W ocenie NIK, w polityce rodzinnej koncentrowano się na działaniach doraźnych, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji. Nie były określone ramy polityki rodzinnej oraz nie sprecyzowano jej celów. Brakowało również systemowej analizy osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami. Zdiagnozowane problemy dotyczące koordynacji polityki rodzinnej w Polsce wskazują na potrzebę fundamentalnej zmiany w podejściu do postrzegania działań prorodzinnych państwa przez nadanie im charakteru długofalowej inwestycji w przyszłość – kluczowej dla wzrostu potencjału

państwa w wymiarze makroekonomicznym – odbudowującej zaufanie obywateli do trwałości wprowadzanych rozwiązań.

W 2015 r. ocenie poddaliśmy również skuteczność *Karty dużej rodziny jako narzędzia wsparcia dla rodzin wielodzietnych*. Badania kontrolne w gminach, jak i zlecone przez NIK badania opinii publicznej pokazują, że oczekiwania rodzin wielodzietnych, zarówno w aspekcie finansowym, jak i co do rodzaju dostępnych ulg, są rozbieżne z aktualną ofertą. Programem objęta jest tylko część rodzin – jedynie 41% osób uprawnionych z rodzin wielodzietnych przystąpiło do ogólnopolskiej Karty dużej rodziny, a programy lokalne nie są dostępne w całym kraju.

Szanowni Państwo!

Najwyższa Izba Kontroli jest ceniona za profesjonalizm, a na gruncie międzynarodowym jest postrzegana jako solidny i godny zaufania partner. Aktywność NIK w obszarze *współpracy międzynarodowej* w 2015 r. wiązała się szczególnie z dwoma obszarami: audytem zewnętrznym organizacji międzynarodowych oraz udzielaniem wsparcia rozwojowego innym najwyższym organom kontroli, przede wszystkim z krajów stowarzyszonych z Unią Europejską.

Audyty zewnętrzne organizacji międzynarodowych jest istotnym, stosunkowo nowym obszarem współpracy międzynarodowej NIK. W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła pierwszy audyt Rady Europy w ramach mandatu audytora zewnętrznego tej organizacji. Funkcję tę NIK będzie sprawować do 2018 r.

NIK jest również od 2013 r. audytorem zewnętrznym CERN, czyli Europejskiej

Organizacji Badań Jądrowych. W 2015 r. Rada CERN jednomyślnie zdecydowała rozszerzyć ten mandat NIK na kolejne dwa lata – to jest do końca 2017 r.

Analogicznie do lat ubiegłych, w 2015 r. NIK aktywnie działała na forum międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontrolne państw – przede wszystkim Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI).

W 2015 r. NIK współuczestniczyła w przeglądach partnerskich najwyższych organów kontroli Estonii, Łotwy i Węgier. W ramach współpracy bliźniaczej z NOK Gruzji – *Wzmocnienie instytucjonalne Urzędu Kontroli Państwowej Gruzji*, eksperci z NIK pracują w obszarach: wzmocnienia kontroli finansowej, kontroli zgodności oraz raportowania.

Rozpoczęły się także prace w ramach projektu współpracy bliźniaczej z NOK Albanii, mającego na celu wzmocnienie w tym kraju kontroli państwowej. NIK blisko współpracuje już kolejny rok z NOK Ukrainy – między innymi przez organizowanie szkoleń dla kontrolerów z Ukrainy w zakresie kontroli funduszy unijnych, zwalczania korupcji oraz kontroli finansów publicznych. NIK uczestniczy

w przygotowywaniu projektów aktów prawnych na Ukrainie, przekazuje doświadczenia ukraińskim urzędnikom, zwłaszcza w zakresie relacji między administracją rządową i samorządową.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Najwyższa Izba Kontroli od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. przekazała do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń oraz innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 126 zawiadomień, którymi objęto 130 osób.

W 2015 r. NIK skierowała 88 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Ujawniono w nich 1322 czyny będące podstawą do takiego zawiadomienia. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 103 osoby, przy czym w 13 przypadkach nie wskazano osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – były to tak zwane zawiadomienia w sprawie.

Dokument, który dzisiaj przedstawiłem Wysokiej Izbie, sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli, jest efektem pracy kontrolerów i pracowników administracyjnych, odzwierciedleniem całorocznego trudu wszystkich pracowników Izby.