

---

Ład medialny, rozwój badań, sportu i jakość kształcenia

---

# Doskonalenie zarządzania w nauce, oświacie i kulturze

Artykuł stanowi kontynuację<sup>1</sup> cyklu poświęconego wpływowi kontroli NIK na różne dziedziny życia państwa, prezentowanego z okazji jubileuszu stulecia utworzenia naczelnego organu kontroli państwowej. W tym opracowaniu przedstawiono 10 wybranych kontroli<sup>2</sup>, przeprowadzonych (koordynowanych) od początku lat 90. XX wieku do połowy drugiej dekady XXI wieku przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK<sup>3</sup>. W większości stanowiły kontynuację i rozwinięcie wcześniejszych badań w poszczególnych obszarach<sup>4</sup>.

**ŁUKASZ RÓG,  
ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD**

---

## Wprowadzenie

Wybrane kontrole zasługują na przypomnienie z różnych względów. Znaczenie pierwszych trzech wiąże się z problemem jakości stanowiącego prawa u progu

transformacji ustrojowej, z którego ułomnościami borykamy się do dziś, początkami funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji w nowej formie organizacyjno-prawnej oraz kształtowaniem ładu medialnego w Polsce w kontekście uprawnień Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z kolei kontrola przygotowań do Euro 2012 miała

---

<sup>1</sup> Zapoczątkowanego w numerze 1/2019 „Kontroli Państwowej”.

<sup>2</sup> Wyboru kontroli dokonało kierownictwo Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Z uwagi na wielość spraw, którymi zajmuje się departament i ograniczone możliwości prezentacji całego dorobku, zdecydowano się na taki dobór tematów, który umożliwi przynajmniej zasygnalizowanie aktywności jednostki.

<sup>3</sup> Wcześniej Zespół Edukacji, Nauki i Kultury, następnie Departament Edukacji, Nauki i Kultury. Do właściwości rzeczowej tej kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK początkowo należały sprawy związane z takimi obszarami działania narodowego, a później również kultura fizyczna i turystyka.

<sup>4</sup> Np. kontrola: *System egzaminów zewnętrznych w oświacie* stanowiła kontynuację badań kontrolnych, których wynikiem była informacja o wynikach kontroli *Organizacja egzaminów eksternistycznych w systemie oświaty* (2006 r.).

wyjatkowy charakter z uwagi na jej kontynuację przez cztery kolejne lata poprzedzające turniej oraz wpływ na prawidłowe przygotowanie mistrzostw. Pozostałe dotyczyły istotnych w danym czasie kwestii i problemów związanych z działalnością państwa i efektywnym wydawaniem środków publicznych. Dostarczyły rzetelnej wiedzy wszystkim odbiorcom.

### Likwidacja RSW „Prasa-Książka-Ruch”

Jedną z kontroli, pokazujących istotne problemy początków okresu transformacji ustrojowej po 1989 r., których pewne konsekwencje odczuwamy do dziś, była kontrola działalności Komisji Likwidacyjnej Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej (RSW) „Prasa – Książka – Ruch”<sup>5</sup>. Stała się przedmiotem licznych artykułów prasowych, opracowań i analiz<sup>6</sup>.

Na początku 1990 r. w skład RSW wchodziło ponad 80 jednostek organizacyjnych, w tym m.in. 29 wydawnictw prasowych i książkowych oraz agencji, 19 zakładów

poligraficznych, 24 jednostki handlowe, Ośrodek Badań Prasoznawczych, trzy ośrodki wypoczynkowe oraz trzy zakłady przemysłu drzewnego. W 1989 r. RSW wydawała 244 tytuły prasowe, w tym 219 własnych (45 dzienników i 174 czasopisma). Jednakże ok. 77% tytułów (168) przynosiło deficyt, który w 1989 r. wyniósł 25 mld zł. Wartość składników majątkowych RSW wynosiła 31 grudnia 1989 r. 997,7 mld zł, w użytkowaniu znajdowały się grunty o powierzchni łącznej ponad 3056,3 tys. m<sup>2</sup>, jednak tylko ok. 16% stanowiło własność RSW, a ponad 78% własność Skarbu Państwa.

Kontrola została przeprowadzona w 1992 r.<sup>7</sup> na zlecenie Prezydium Sejmu RP z 25 września 1991 r.<sup>8</sup> Cel kontroli, którą objęto Komisję Likwidacyjną RSW (Komisja) oraz 18 jednostek organizacyjnych RSW w likwidacji, a ponadto 61 jednostek, które przejęły nieodpłatnie lub nabyły składniki majątkowe RSW, w tym 30 spółdzielni pracy<sup>9</sup>, zdeterminowało zlecenie Prezydium Sejmu RP<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Nr ewid. 31/9/A/92.

<sup>6</sup> Kontrola została przedstawiona w książce wydanej w lutym 2019 r. z okazji jubileuszu Najwyższej Izby Kontroli, zatytułowanej *100 kontroli z archiwum NIK*.

<sup>7</sup> Przez Zespół Edukacji, Nauki i Kultury. Oprócz Zespołu Edukacji, Nauki i Kultury w kontroli wzięły udział Zespół Analiz Systemowych oraz wszystkie Delegatury NIK.

<sup>8</sup> Obowiązywała wtedy ustawa z 8.10.1980 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 22 poz. 82, ze zm.).

<sup>9</sup> Na mocy przepisów obecnie obowiązującej ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489) Izba nie może kontrolować spółdzielni. Zgodnie z art. 100 ustawy o NIK do 31.12.1995 Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność spółdzielni i ich organizacji, tak jak działalność organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1.

<sup>10</sup> W piśmie marszałka Sejmu RP, przekazującym zlecenie Prezydium Sejmu wskazano, że zakres kontroli powinien uwzględniać problematykę przestrzegania w toku prac Komisji przepisów prawa, a zwłaszcza ustawy z 22.3.1990 o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch” (Dz.U. nr 21 poz. 125, ze zm.; dalej ustawa o likwidacji), której celem było zniesienie monopolu concernu prasowo-wydawniczego funkcjonującego jako spółdzielnia osób prawnych (niemal wyłącznym jej członkiem była Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR); po rozwiązaniu PZPR w styczniu 1990 r. większościowe udziały uzyskała Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwały nr 72 Rady Ministrów z 29.10.1990 w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania majątku Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”

Informację o wynikach kontroli zatwierdził 29 lipca 1992 r. nowo wybrany prezes NIK<sup>11</sup>. Izba stwierdziła m.in., że ustawa o likwidacji nie precyzowała terminu zakończenia likwidacji oraz zawierała ramowe i mało precyzyjne unormowania. Jednym z istotnych ustaleń kontroli było, że Komisja, mimo ustawowego obowiązku, do czasu zakończenia kontroli nie sporządziła planu finansowego likwidacji RSW, ani planu zaspokajania zobowiązań, co uniemożliwiło pełne wyliczenie kosztów tej operacji. Ponadto ujawniono fakty naruszania przez Komisję przepisów ustawy o likwidacji, jak również, że negatywny wpływ na jej przebieg miały uchybienia i zaniedbania w organizacji pracy tego gremium i jego pełnomocników<sup>12</sup>. Zdaniem NIK przyjęte w ustawie o likwidacji rozwiązania nie zapewniły podstaw do stworzenia w pełni pluralistycznego rynku prasowego przy jednoczesnym

przeprowadzeniu koniecznych przekształceń własnościowych<sup>13</sup>.

Wskazać również należy na ujawnione przez kontrolę przypadki sprzedaży składników majątku poniżej kosztów jego wytworzenia, zaniżania cen sprzedaży zakładów, m.in. wskutek przyjętego sposobu ich ustalania oraz braku staranności w zleconych wycenach<sup>14</sup>. Kontrola wykazała również, że – z przyczyn po części obiektywnych – nie został rozwiązany zgodnie z obowiązującymi przepisami problem odpowiedniego zabezpieczenia i dalszego przechowywania dokumentacji RSW<sup>15</sup>.

Swoistym, smutnym podsumowaniem kontroli może być odpowiedź przewodniczącego Komisji w związku z ustaleniami kontroli, z której wynika, że większość stwierdzonych przez NIK uchybień i nieprawidłowości z uwagi na upływ czasu oraz ze względów formalno-prawnych nie jest możliwa do usunięcia. Dodał on

---

w likwidacji oraz w sprawie dysponowania składnikami majątku tej Spółdzielni (M.P. nr 3 poz. 13, ze zm.), a także sprawy wyceny majątku, jego rozdysponowania i dochodów, ewentualnych strat budżetu państwa z tego tytułu.

<sup>11</sup> Uchwałą z 14.2.1992 (M.P. nr 7 poz. 45) Sejm RP powołał na stanowisko prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego. Nastąpiła również zmiana przewodniczącego i składu Komisji, co spowodowało konieczność przedłużenia czynności kontrolnych.

<sup>12</sup> Komisja nie uregulowała zasad i trybu działania (z wyjątkiem postępowania przetargowego), w szczególności nie został ustalony tryb podejmowania decyzji.

<sup>13</sup> Izba stwierdziła, że stworzenie preferencji w nabywaniu przez spółdzielnie tytułów prasowych i innych składników majątkowych RSW utrzymało (przynajmniej w początkowym okresie) istniejące stosunki własnościowe i ograniczyło proces prywatyzacji.

<sup>14</sup> W przypadku sprzedaży zakładów poligraficznych, pomimo uzyskania ogółem dodatniego wyniku (59 465 mln zł), w przypadku trzech drukarni cena sprzedaży była niższa od kosztu własnego. Jeśli chodzi o sprzedaż pozostałych jednostek RSW zaewidencjonowany wynik sprzedaży był również dodatni, jednak w odniesieniu do części z nich cena sprzedaży również odbiegała znacznie od kosztu własnego. Jak wykazała kontrola, ceny wywoławcze, a w efekcie także ceny sprzedaży niektórych zakładów były zaniżane, m.in. wskutek przyjętego sposobu ich ustalania oraz braku staranności w zleconych wycenach. Na przykład, jako cenę sprzedaży Zakładu Telekomunikacji (2800 mln zł) przyjęto wartość określoną metodą dochodową (2895 mln zł), podczas gdy wartość przedsiębiorstwa ustalona według metody aktywów netto została określona na 7406 mln zł.

<sup>15</sup> W większości skontrolowanych wydawnictw dokumentacja (w tym akta osobowe i płacowe byłych pracowników) została przekazana, ewentualnie była przewidywana do przekazania wydawcom największych w danym regionie tytułów prasowych.

również, że nie widzi możliwości zweryfikowania decyzji podjętych przez Komisję w poprzednim składzie oraz jej byłych przewodniczących.

Oprócz zwrócenia uwagi na problem jakości stanowionego w Polsce prawa<sup>16</sup>, pozytywnym efektem kontroli było sporządzenie wstępnego planu finansowego likwidacji oraz planu zaspokojenia roszczeń i spłaty zobowiązań, o czym w lutym 1993 r. poinformował NIK przewodniczący Komisji<sup>17</sup>.

### Działalność Telewizji Polskiej

W 1996 r. przeprowadzono kontrolę<sup>18</sup> działalności spółki Telewizja Polska SA (TVP SA lub Spółka) dotyczącą gospodarowania środkami finansowymi na realizację zadań programowych, promocyjnych i inwestycyjnych w latach 1994–1996<sup>19</sup>.

Jej celem była ocena sposobu gospodarowania środkami pochodzącymi z opłat abonamentowych, dotacji budżetowych oraz z działalności gospodarczej, a także wykorzystania działalności reklamowej dla zwiększenia przychodów. Była to pierwsza kontrola telewizji publicznej funkcjonującej w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (poprzednią kontrolę przeprowadzono w 1993 r. w okresie likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej Polskie Radio i Telewizja)<sup>20</sup>.

Jak wykazała kontrola, w latach 1994–1996 w TVP SA prowadzono intensywne działania w celu dostosowania struktur organizacyjnych i zasad działalności programowej do nowej formuły organizacyjno-prawnej telewizji publicznej i zmienionych warunków funkcjonowania rynku mediów<sup>21</sup>. W badanym okresie

<sup>16</sup> Izba stwierdziła m.in., że na tle wyników kontroli wątpliwości budzi prawidłowość przyjętego w ustawie o likwidacji rozwiązania dotyczącego powoływania i odwoływania Komisji przez Prezesa Rady Ministrów, co mogło być odczytywane jako zamiar sterowania przez rząd, wolnym z założenia rynkiem prasowym i popierania określonych opcji politycznych.

<sup>17</sup> W związku z ustaleniami tej kontroli NIK nie skierowała zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wychodząc z założenia, że źródłem ustalonych nieprawidłowości była przede wszystkim wadliwie skonstruowana ustawa o likwidacji. Różne jednostki organizacyjne Prokuratury wszczęły z urzędu i prowadziły w związku z tymi wynikami postępowanie karne, jednakże z posiadanych przez NIK informacji wynika, że żadne z tych postępowań nie zakończyło się wniesieniem aktu oskarżenia.

<sup>18</sup> Kontrolę przeprowadził Departament Edukacji, Nauki i Kultury. Oprócz Departamentu, który był jednostką koordynującą kontrolę, jej uczestnikami były delegatury, które objęły kontrolą właściwe terytorialnie oddziały terenowe TVP SA.

<sup>19</sup> Nr P/96/089.

<sup>20</sup> 29.12.1992 uchwalono ustawę o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361), która m.in. określiła zadania radiofonii i telewizji, w tym publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ww. ustawy, telewizję publiczną tworzy spółka Telewizja Polska – Spółka Akcyjna, zawiązana w celu tworzenia i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów I i II oraz regionalnych programów telewizyjnych. Ustawa weszła w życie 1.3.1993, a 19.11.1993 została zawiązana spółka Telewizja Polska – Spółka Akcyjna, która przejęła majątek zlikwidowanej jednostki Telewizja Polska, stanowiącej część państwowej jednostki organizacyjnej Polskie Radio i Telewizja. Jednym ze zidentyfikowanych problemów w działalności TVP SA było uzyskiwanie wysokich przychodów z tytułu opłat abonamentowych i emisji reklam, które pozwalały na nieprzyswajanie należytej wagi do oszczędnego i gospodarnego wydatkowania środków finansowych.

<sup>21</sup> W wyniku intensywnego i ukierunkowanego inwestowania w rozwój bazy technicznej w okresie objętym kontrolą zmodernizowano studia telewizyjne i dokonano wymiany znacznej ilości sprzętu, wprowadzając urządzenia najnowszej generacji. W konsekwencji Spółka dysponowała wówczas nowoczesną techniką produkcyjną i emisyjną.

TVP SA uzyskiwała dobre wyniki finansowe<sup>22</sup>. Jednak NIK stwierdziła liczne nieprawidłowości w: gospodarce finansowej, sprawach programowych, organizacyjnych, działalności inwestycyjnej. Niektóre decyzje, powodujące znaczne skutki finansowe nie były poprzedzane rzetelną analizą celowości i opłacalności projektowanych przedsięwzięć, co powodowało m.in. nieefektywne wydatki<sup>23</sup>. Zakres rzeczowy i finansowy działalności inwestycyjnej odbiegał od przyjętego w planach<sup>24</sup>. Nie przestrzegano obowiązujących procedur przetargowych przy wyborze wykonawców oraz zlecaniu usług, co pozbawiało TVP SA możliwości wyboru najkorzystniejszych ofert. Spółka finansowała deficytową działalność, w tym niezwiązaną z produkcją i emisją programów telewizyjnych<sup>25</sup>. TVP SA płaciła za audycje wyprodukowane przez zewnętrznych producentów na podstawie kosztów planowanych, a nie rzeczywiście poniesionych<sup>26</sup>. Stwierdzono również istotne

nieprawidłowości związane z podatkiem od towarów i usług (VAT)<sup>27</sup>. W wyniku kontroli NIK skierowała ogółem 18 wystąpień pokontrolnych<sup>28</sup>, w których sformułowano łącznie 135 wniosków w sprawie usunięcia nieprawidłowości, w tym do Zarządu TVP SA łącznie 31 wniosków. Nieprawidłowości w części wynikały z obiektywnych i niezależnych przyczyn, były jednak także skutkiem nieprzestrzegania przepisów i ustalonych zasad postępowania, niewłaściwego wykonywania obowiązków przez niektórych pracowników oraz niewystarczającego nadzoru i kontroli nad gospodarowaniem majątkiem Spółki ze strony jej organów.

Izba wskazała również na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez cztery osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości, a w związku z ich skalą w zakresie gospodarowania środkami skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przez niektórych pracowników przestępstwa niegospodarności

<sup>22</sup> Zysk brutto w latach 1994–1996 wynosił odpowiednio 237,1 mln zł, 146,1 mln zł i 271,4 mln zł, a netto odpowiednio 148,8 mln zł, 46,2 mln zł i 157,1 mln zł.

<sup>23</sup> Władze TVP SA dopuściły np. do rażącej niegospodarności przy najmie i adaptacji siedziby dla Biura Reklamy za kwotę 7,5 mln zł.

<sup>24</sup> Występowały opóźnienia w realizacji zadań, a wydłużanie cykli inwestycyjnych wynikało zarówno z przyczyn obiektywnych, jak też w niektórych przypadkach z niewłaściwego przygotowania i prowadzenia robót.

<sup>25</sup> Wysokie straty przynosiło wydawanie czasopism, niecelowe i niegospodarne było zajmowanie się dystrybucją kinową filmów fabularnych, zapewniające obcym podmiotom gospodarczym tanią reklamę telewizyjną rozpowszechnianych przez nich filmów.

<sup>26</sup> Spółka na ogół nie żądała kosztorysów wynikowych nabywanych programów i nie próbowała ustalać realnych kosztów ich produkcji. Na skutek zaliczkowego wypłacania należności producentom zewnętrznym TVP SA w praktyce kredytowała ich działalność

<sup>27</sup> TVP SA nie naliczała podatku VAT od usług reklamy telewizyjnej świadczonych na potrzeby własne, a dotyczących czasopism wydawanych przez Spółkę, kaset video z filmami i nagraniami produkowanymi przez Spółkę, rozpowszechnianych w kinach filmów fabularnych, których TVP SA była dystrybutorem oraz organizowanych przez Spółkę konkursów i loterii. Tylko za 10 miesięcy 1996 r. spowodowało to zaniżenie należności z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) o 3733 tys. zł.

<sup>28</sup> W tym do Prezesa Zarządu TVP SA, dyrektorów 11 oddziałów terenowych Spółki, przewodniczącego Rady Nadzorczej.

oraz działania na szkodę Spółki. Ponadto w wyniku kontroli w 1997 r. NIK skierowała do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej wnioski o przeprowadzenie w TVP SA kontroli doraźnej<sup>29</sup>. Zwróciła też uwagę na potrzebę dokonania oceny prawidłowości niektórych rozwiązań przyjętych w ustawie o radiofonii i telewizji.

### Działalność KRRiT

W 2004 r. przeprowadzono kontrolę „Działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) w zakresie prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych”<sup>30</sup>. Zlecił ją Sejm RP<sup>31</sup> uchwałą z 27 maja 2004 roku<sup>32</sup>.

Badania kontrolne były szczególnie pracochłonne, w ich ramach przeanalizowano bardzo obszerną dokumentację<sup>33</sup>. W toku kontroli oraz w czasie opracowywania informacji o wynikach, NIK skorzystała również z opinii eksperta (biegłego). W wystąpieniu pokontrolnym z 15 lutego 2005 r.

Izba sformułowała 12 wniosków<sup>34</sup>. W informacji o wynikach kontroli<sup>35</sup>, z uwagi na stwierdzenie istotnych nieprawidłowości w procesie koncesjonowania działalności niepublicznej radiofonii i telewizji, oceniła negatywnie działalność KRRiT. W ocenie Izby, w wydawanych w latach 2001–2003 decyzjach koncesyjnych Przewodniczącego KRRiT zamieszczano nielegalne postanowienia nakładające na koncesjonariuszy obowiązki i ograniczenia, niemające umocowania w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji. Przez zamieszczanie w koncesjach nieprzewidzianych w ustawie warunków programowych, KRRiT kształtowała bezprawnie programy rozpowszechniane przez nadawców niepublicznych, co było niezgodne z nałożonymi na ten organ ustawowymi zadaniami stania na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji<sup>36</sup>.

Ważną kwestią było również ustalenie, że w latach 2001–2003 KRRiT

<sup>29</sup> W celu ustalenia istnienia i wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) od świadczonych usług reklamy telewizyjnej własnych produktów (wydawnictw, kaset video z filmami, filmów rozpowszechnionych w kinach oraz loterii „Teletombola”. Późniejsze decyzje organów podatkowych potwierdziły stanowisko NIK w tej sprawie.

<sup>30</sup> Nr P/04/183. W kontroli uczestniczyło 11 kontrolerów NIK z różnych jednostek organizacyjnych NIK, z czego większość, w tym kierownik zespołu kontrolnego z Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Oprócz KRRiT kontrolą objęto Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o NIK kontrolę KRRiT NIK może przeprowadzać tylko na zlecenie Sejmu.

<sup>32</sup> W uchwale Sejmu RP wskazano, że zbadania wymaga również kwestia wprowadzenia przez KRRiT, w wydawanych koncesjach, zapisów zmierzających do zapewnienia nadmiernej arbitralnej kontroli nadawców oraz wszystkich transakcji na rynku mediów. Ponadto Sejm wniósł o ustalenie przyczyn, z powodu których kolejne rozstrzygnięcia koncesyjne KRRiT podlegają uchyleniu przez sądy administracyjne.

<sup>33</sup> Protokół kontroli, zawierający opis stanu faktycznego liczył kilkaset stron, a w aktach kontroli zgromadzono ponad 10 tys. stron dokumentów.

<sup>34</sup> W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń Kolegium NIK wprowadziła jedynie niewielkie korekty w treści wystąpienia.

<sup>35</sup> Zatwierdzona przez Prezesa NIK 25.5.2005.

<sup>36</sup> Zamieszczanie w koncesjach zapisów odnoszących się do spraw własnościowych w spółkach koncesjonariuszy zapewniało KRRiT możliwość decydowania o zmianach właścicielskich w tych spółkach, co wykraczało

nie zapewniła pełnego wykorzystania, będących w jej dyspozycji, częstotliwości przeznaczonych dla potrzeb radiofonii i telewizji<sup>37</sup>.

W uwagach końcowych Izba stwierdziła m.in., że zakaz cenzury prewencyjnej oznacza, iż państwo nie może tworzyć prawa umożliwiającego cenzurę, nie może też powoływać organów do jej prowadzenia. Z Konstytucji<sup>38</sup>, zdaniem Izby, wynika obowiązek KRRiT przeciwstawienia się wszelkim formom jawnej lub ukrytej cenzury, czy też jakiegokolwiek kontroli treści przekazów. Jak zauważyła NIK, koncesje wydawane przez KRRiT mają zapewnić przede wszystkim „porządek w eterze” oraz ukształtować pluralistyczny rynek nadawców, kształtowanie programu jest natomiast prawem nadawcy. Jak stwierdziła Izba w informacji o wynikach kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości Przewodniczący KRRiT powinien m.in.: zaprzestać określania w uchwałach KRRiT oraz w decyzjach koncesyjnych obowiązków koncesjonariuszy nieprzewidzianych w ustawie o radiofonii i telewizji, a także podjąć działania w celu

wyeliminowania z obowiązujących koncesji tego typu postanowień; racjonalnie gospodarować częstotliwościami oraz niezwłocznie przeznaczać do wykorzystania częstotliwości zwolnione w wyniku cofnięcia koncesji.

Kontrola NIK oraz realizacja sformułowanych w jej wyniku wniosków pokontrolnych, w istotny sposób przyczyniły się do właściwej realizacji kompetencji KRRiT jako konstytucyjnego organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, a także do kształtowania ładu medialnego w Polsce.

### Przygotowania do Euro 2012

Komitet Wykonawczy Unii Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) 18 kwietnia 2007 r. podjął decyzję o przyznaniu Polsce i Ukrainie prawa organizacji turnieju EURO 2012 (Turniej lub EURO 2012), przyjmując ofertę złożoną wspólnie przez Polski Związek Piłki Nożnej (PZPN) oraz Federację Piłkarską Ukrainy (FPU). Umowę w sprawie organizacji Turnieju podpisano 2 maja 2007 roku<sup>39</sup>. Jej zasady

---

poza jej ustawowe kompetencje. Ponadto w ocenie NIK, przyjęty tryb oceniania wniosków koncesyjnych i rozstrzygnięcia przez KRRiT o udzieleniu lub rozszerzeniu koncesji (bądź odmowie jej udzielenia lub rozszerzenia) nie zapewniał rzetelności i obiektywizmu tych rozstrzygnięć, co wynikało z braku wewnętrznych procedur i zasad oceny wniosków koncesyjnych.

<sup>37</sup> W określonych latach tego okresu KRRiT dysponowała 146 wolnymi częstotliwościami radiowymi, jednakże do 19.7.2004, tj. do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, jedynie 71 z tych częstotliwości (48%) zostało zagospodarowanych przez ich rezerwacje w wydanych koncesjach lub ujęcie w ogłoszeniach Przewodniczącego KRRiT o możliwości uzyskania koncesji. KRRiT nie podjęła również działań zmierzających do zagospodarowania 7 spośród 51 wolnych kanałów telewizyjnych, którymi dysponowano w latach 2001–2003, a do czasu rozpoczęcia kontroli liczba niezagospodarowanych kanałów telewizyjnych wzrosła do 24.

<sup>38</sup> Obowiązywała wówczas Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.7.1952 (Dz.U. z 1976 r. nr 7 poz. 36, ze zm.) ze zmianą wprowadzoną ustawą z 15.10.1992 o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 7 poz. 33), która dodała art. 36b dotyczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

<sup>39</sup> Pomiędzy UEFA a organizatorami Turnieju, tj. PZPN i FPU.

zostały określone w ustawie z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>40</sup>.

NIK z własnej inicjatywy podjęła kontrolę<sup>41</sup>, a w istocie cykl badań, na podstawie których zostały opublikowane trzy informacje o wynikach kontroli<sup>42</sup>. Ponadto w 2009 r. został opublikowany, wspólnie przez NIK oraz Izbę Obrachunkową Ukrainy, dwujęzyczny raport z kontroli równoległej „Przygotowanie Polski i Ukrainy do organizacji Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”.

Celem kontroli była ocena realizacji zadań służących przygotowaniu Polski, jako jednego z krajów gospodarzy, do organizacji Turnieju<sup>43</sup>. Podobnie jak organizacja samego Turnieju, była to kontrola bez precedensu – począwszy od 2008 r. Izba przeprowadzała ją corocznie na podstawie uchwalonych przez Kolegium NIK planów pracy.

Po każdej z kontroli NIK zasadniczo pozytywnie oceniała skontrolowaną działalność, stwierdzając jednak za każdym razem nieprawidłowości, które stanowiły istotne ryzyko dla prawidłowego przygotowania mistrzostw. W 2009 r. Izba dostrzegła m.in. brak przepisów prawnych dotyczących precyzyjnego określenia zasad sprawowania nadzoru nad przedsięwzięciami związanymi z przygotowaniem do organizacji EURO 2012, czy opóźnienia w realizacji niektórych prac przygotowawczych. W związku z powyższym Izba wnioskuje do Ministra Sportu i Turystyki, m.in. o sformułowanie pełnego katalogu problemów prawnych, które należy rozwiązać w ramach prac legislacyjnych, w celu stworzenia odpowiednich warunków do wykonania zadań związanych z organizacją Turnieju. W 2010 r. jako najważniejsze nieprawidłowości, które Izba wskazywała we wnioskach po kontroli przeprowadzonej w 2008 r., a które nie zostały

<sup>40</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1372; dalej „ustawa o EURO 2012”.

<sup>41</sup> O podjęcie tej kontroli zwrócił się również Prezes Rady Ministrów.

<sup>42</sup> Kontrolą przeprowadzoną w okresie od września 2008 r. do stycznia 2009 r. (nr P/08/175) objęto lata 2007–2008, kontrolą przeprowadzoną w okresie od września 2009 r. do stycznia 2010 r. (nr P/09/073) objęto lata 2008–2009, natomiast kontrolą przeprowadzoną w okresie od 2.11.2010 do 14.1.2011 (nr P/10/072) objęto lata 2008–2010. Kontrola planowa przygotowań do Turnieju (nr P/11/074) została również przeprowadzona na przełomie 2011 i 2012 r. Objęła okres od 1.1.2011 do 15.12.2011, a jej wyniki zaprezentowane m.in. w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Sportu i Turystyki z 25.5.2012, KNO-4101-05-04/2011.

<sup>43</sup> Cel każdej z kontroli został sformułowany w nieco odmienny sposób, co wynikało m.in. ze stanu zaawansowania przygotowań do Turnieju. W szczególności celem kontroli nr P/08/175 była ocena realizacji, koordynacji, nadzorowania i finansowania zadań związanych z przygotowaniem Polski do organizacji EURO 2012, realizowanych przez właściwe organy administracji publicznej oraz inne jednostki działające na zlecenie tych organów; celem kontroli nr P/09/073 była ocena nadzoru i koordynacji przygotowań do organizacji EURO 2012 ze strony skontrolowanych ministerstw, miast-gospodarzy EURO 2012 oraz spółki PL.2012, a także ocena przygotowań do EURO 2012 w poszczególnych obszarach, objętych zobowiązaniami i gwarancjami organów rządowych i samorządowych oraz stosownymi umowami zawartymi z UEFA, w tym sprawdzenie wykonania wniosków sformułowanych po kontroli nr P/08/165; celem kontroli nr P/10/072 była ocena działań organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i spółek celowych oraz innych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w przygotowanie do organizacji EURO 2012 w poszczególnych obszarach, objętych zobowiązaniami i gwarancjami organów rządowych i samorządowych, a także stosownymi umowami zawartymi z UEFA.



usunięte, NIK wymieniała m.in.: opóźnienia realizacji niektórych prac przygotowawczych, w tym stadionów oraz infrastruktury drogowej i kolejowej; nieokreślenie planów wykorzystania stadionów przygotowywanych na Turniej (Stadion Narodowy w Warszawie oraz miastogospodarzy EURO 2012); nieegzekwowanie przez Ministra Sportu i Turystyki od PL.2012 sp. z o.o. w Warszawie (Spółka PL.2012) realizacji części powierzonych zadań<sup>44</sup>. Ponadto Izba stwierdziła m.in. niewykonanie lub nierzetelne wykonanie znacznej części zadań powierzonych Spółce PL.2012. W 2011 r. NIK dostrzegła znaczący postęp w realizacji zadań związanych z przygotowaniem do Turnieju, wskazując jednocześnie na nadal występujące zagrożenia dla jego właściwego przygotowania. W 2011 r. za najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w działaniach skontrolowanych jednostek uznała m.in.: brak skutecznego nadzoru Ministra Infrastruktury, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Zarządów spółek PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie, PKP i PKP SA w Warszawie nad terminowym wykonaniem zadań

inwestycyjnych związanych z przygotowaniem do organizacji EURO 2012; niezapewnienie w budżecie państwa na 2011 r. środków m.in. na realizację programu „Bezpieczeństwa EURO 2012” oraz promocję Polski w związku z organizacją Turnieju. W 2012 r. w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Sportu i Turystyki, NIK pozytywnie oceniła jego działalność.

Ogółem w wyniku kontroli w latach 2009–2011 NIK sformułowała łącznie ponad 150 wniosków pokontrolnych<sup>45</sup>.

Wydaje się, że uzasadnione jest stwierdzenie, iż kontrola NIK przygotowań do EURO 2012 i wykonanie sformułowanych w jej wyniku wniosków pokontrolnych w istotny sposób przyczyniły się do przygotowania i przeprowadzenia Turnieju z sukcesem.

### Świadczenie usług turystycznych

W 2012 r. przeprowadzono<sup>46</sup> kontrolę „Przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych”. Bezpośrednim powodem jej podjęcia była m.in. duża liczba przypadków ogłoszenia upadłości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o EURO 2012 w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012 Skarb Państwa tworzy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zwane dalej „spółkami celowymi”. Umową z 16.9.2009 Minister Sportu i Turystyki powierzył Spółce PL.2012 koordynację i kontrolę przedsięwzięć Euro 2012 i innych przygotowań do Turnieju.

<sup>45</sup> 57 w 2009 r., 58 w 2010 r. i 40 w 2011 r. Wnioski pokontrolne, oprócz Ministra Sportu i Turystyki, skierowano m.in. do: Ministra Infrastruktury, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, prezydentów miast gospodarzy, prezesów zarządów spółek ceowych Skarbu Państwa, prezesów zarządów PKP SA i PKP PLK SA.

<sup>46</sup> Nr P/12/192. Kontrolą objęto lata 2010–2012 (trzy kwartały). Oprócz Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, który koordynował kontrolę, jej uczestnikami były delegatury NIK.

<sup>47</sup> W latach 2010–2012 (III kwartał) wystąpiło 21 przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (w tym 15 w 2012 r.), w 13 z nich (62%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły bądź na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju (cztery przypadki, tj. 31%), bądź

Celem kontroli była ocena działań Ministra Sportu i Turystyki, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz marszałków województw w zakresie przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych, w tym ochrony praw klientów organizatorów turystyki. Ponieważ wyniki kontroli zostały już wcześniej obszernie zaprezentowane na łamach „Kontroli Państwowej”<sup>48</sup>, pozostaje jedynie przypomnieć najważniejsze kwestie z nią związane.

Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce rynek usług turystycznych w czasie przeprowadzania kontroli była ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>49</sup>. Ustawa oraz akty wykonawcze do niej w sposób niepełny zabezpieczała interesy osób korzystających z usług turystycznych. Kontrola wykazała bowiem, że liczne przypadki upadłości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, które wystąpiły w skontrolowanym okresie, utrudniły lub uniemożliwiły wypoczynek ponad dziewięciu tysiącom klientów. Wprawdzie skutecznej pomocy udzielili im marszałkowie województw,

we współpracy z polskimi placówkami dyplomatyczno-konsularnymi, ale – finansując powrót polskich turystów do kraju – działali bez podstawy prawnej. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sportu i Turystyki NIK oceniła, że działania związane z tworzeniem mechanizmów prawnych dotyczących zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów usług turystycznych nie były wystarczające. Przyjęte w tej ustawie oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych rozwiązania prawne nie gwarantowały skutecznego zabezpieczenia finansowego klientów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora wyjazdu lub pośrednika. Jednocześnie NIK oceniła pozytywnie prowadzenie przez Ministra Sportu i Turystyki Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości oraz sprawowanie nadzoru instancyjnego nad działalnością marszałków województw.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Izba skierowała do Ministra Sportu i Turystyki wnioski pokontrolne

---

na zwrot wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych (dziewięć przypadków, tj. 69%). Tylko w okresie od czerwca do sierpnia 2012 r. została ogłoszona upadłość łącznie dziewięciu organizatorów turystyki.

<sup>48</sup> I. Kielan-Glińska: *Ochrona praw klientów biur podróży – wady systemu zabezpieczeń turystycznych*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2013, s. 66-76.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 223 poz. 2268, ze zm. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie tych usług miał określone obowiązki wobec klientów w przypadku swojej niewypłacalności, w tym m.in. pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu. Obowiązek powyższy mógł być zrealizowany przez alternatywnie określone sposoby, tj.: zawarcie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów; przyjmowanie wpłat klientów wyłącznie na rachunek powierniczy, jeżeli wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju i złożył marszałkowi województwa oświadczenie o przyjmowaniu wpłat na rachunek powierniczy.

dotyczące podjęcia działań legislacyjnych służące wprowadzeniu przepisów, które zapewnią ochronę interesów klientów usług turystycznych, m.in. przez: zwiększenie sum gwarancyjnych przynajmniej do wysokości całkowitych kosztów powrotu turystów do kraju; wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za to w wypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego; uniemożliwienie funkcjonowania na rynku podmiotów, których sytuacja nie zapewnia prawidłowej realizacji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Sportu i Turystyki poinformował m.in., że w celu zwiększenia ochrony praw osób korzystających z usług biur podróży i ograniczenia skutków nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców turystycznych, podjęto współpracę z Ministerstwem Finansów przy nowelizacji rozporządzeń, której celem jest uszczelnienie systemu zabezpieczeń finansowych.

Po kontroli dokonano nowelizacji przepisów, zwiększając tym samym ochronę praw klientów usług turystycznych.

### **Efekty działalności instytutów badawczych**

Celem kontroli<sup>50</sup> była ocena efektywności funkcjonowania instytutów badawczych<sup>51</sup>. Jej zakres dotyczył zwłaszcza: efektów działalności naukowej oraz wdrożeniowej instytutów badawczych, prawidłowości

wydawania środków publicznych oraz nadzoru sprawowanego przez ministrów. Kontrolę, dotyczącą lat 2010–2014, przeprowadzono w ośmiu instytutach badawczych i w pięciu ministerstwach, których szefowie nadzorowali kontrolowane instytuty. Ponadto, badaniem kwestionariuszowym objęto pozostałe 107 instytutów; pytano o efekty ich działalności naukowo-badawczej oraz sytuacji finansowej.

Ustalono, że skontrolowane instytuty badawcze<sup>52</sup> nie wykorzystywały w pełni swojego potencjału. W znikomym stopniu prowadziły działalność wdrożeniową, która jest ich ustawowym obowiązkiem. Dwukrotny wzrost opatentowanych wynalazków (z 27 patentów w 2010 r. do 54 w 2012 r. i 46 w 2013 r.) nie przełożył się na analogiczny wzrost ich wykorzystania – tylko 1/5 znalazła zastosowanie. Tymczasem w krajach o wysokim stopniu rozwoju mniejsze niż 50% wykorzystanie uzyskanych patentów uważa się za nieefektywne. Tylko połowa skontrolowanych instytutów badawczych realizowała ustawowy obowiązek wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki (tendencja ta znajduje potwierdzenie w wypadku pozostałych instytutów badawczych). Tylko 5% patentów stanowiły zagraniczne, pozyskane w procedurze PCT<sup>53</sup> lub w Europejskim Urzędzie

<sup>50</sup> Nr P/14/070.

<sup>51</sup> Instytuty badawcze działają na podstawie ustawy z 30.4.2010 o instytutach badawczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 736, ze zm.).

<sup>52</sup> Instytuty badawcze stanowią istotną część systemu nauki obok instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz uczelni.

<sup>53</sup> Procedura międzynarodowa Układu o Współpracy Patentowej.

Patentowym. Pięć spośród ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych w kontrolowanym okresie w ogóle nie uzyskało patentów zagranicznych.

Działalność czterech instytutów polegała w znacznym stopniu na realizacji specjalistycznych, lecz rutynowych prac na rzecz administracji publicznej i podmiotów gospodarczych: ekspertyz, studiów wykonalności, analiz uwarunkowań, raportów na temat zgodności z normami, a także wypełnianiu zadań państwowych służb. Łączne przychody siedmiu skontrolowanych instytutów badawczych z komercjalizacji prac badawczo-rozwojowych (B+R) wykazywały tendencję malejącą pomimo stabilnego poziomu finansowania z budżetu państwa ze środków na naukę. Wskazywało to na niekorzystną tendencję zastępowania środków z komercjalizacji B+R środkami budżetowymi. Wpływ na niepełne wykorzystanie potencjału badawczego instytutów miało nieokreślenie kierunków rozwoju tej działalności, zaangażowanie w działalność usługową, niedostateczny rozwój młodych kadr naukowych oraz braki kadrowe szczególnie widoczne wśród kadry profesorskiej instytutów, co stwarzało ryzyko kontynuacji prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych. Zaobserwowano niedokumentowanie wdrożeń wyników badań naukowych przez instytuty badawcze, co potwierdza ich przeprowadzenie. Przyczyną tego stanu były postanowienia umów zawieranych przez Instytut z podmiotami gospodarczymi. Sposób udokumentowania wdrożenia – wymagający wskazania nazwy podmiotu wdrażającego, opisu produktu i wysokości przychodów przedsiębiorcy osiągniętych z tego tytułu spowodował,

że podmioty gospodarcze odmawiają upublicznienia tej informacji.

Wyniki kontroli wskazały na wzrost liczby i istotności powstających w tych jednostkach publikacji. Stwierdzono wzrost liczby publikacji naukowych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego przy prowadzeniu badań lub prac rozwojowych oraz liczby cytowań w prestiżowych czasopismach naukowych przypadających na jednego zatrudnionego przy prowadzeniu badań.

Kontrola wykazała, że właściwi ministrowie nierzetelnie realizowali obowiązek kontroli instytutów, co uniemożliwiało dokonanie kompleksowej oceny ich działalności. Ich nadzór koncentrował się przede wszystkim na kwestiach finansowych i organizacyjnych, w ograniczonym stopniu uwzględniał natomiast efekty działalności naukowej i rozwojowej. Podczas kontroli nie wykorzystywano również wyników oceny parametrycznej przeprowadzonej przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych.

Właściwi ministrowie realizując wskazania NIK podjęli działania mające na celu poprawę efektywności pracy instytutów badawczych, w szczególności potwierdzili uwzględnianie w kontrolach kwestii oceny parametrycznej przy określaniu jakości pracy instytutów. Minister Infrastruktury i Rozwoju określił zasady organizacji i funkcjonowania nadzoru nad instytutami badawczymi; Minister Pracy i Polityki Społecznej podjął działania na rzecz eliminacji ryzyka wystąpienia konfliktu interesów; Minister Środowiska zadeklarował dokonanie oceny okresowej (rocznej) działalności instytutów oraz ich dyrektorów; Minister Gospodarki zrealizował kontrole wszystkich instytutów badawczych.

Dyrektorzy instytutów zobowiązali się do dokonywania oceny pracowników naukowych w terminach i trybie określonym w przepisach, wdrożenia zmian w systemie obiegu i opisu dokumentów w celu przejrzystego klasyfikowania wydatków ponoszonych na badania naukowe, a także podjęcia działania na rzecz ograniczania ryzyka wystąpienia luki pokoleńowej wśród pracowników naukowych.

### Egzaminy zewnętrzne w oświacie

Celem kontroli<sup>54</sup> była ocena funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych. Zbadano realizację zadań przez Centralną Komisję Egzaminacyjną (CKE) i okręgowe komisje egzaminacyjne (OKE) oraz wykorzystanie egzaminów zewnętrznych do podnoszenia jakości kształcenia na poszczególnych poziomach zarządzania oświatą. Kontrolę przeprowadzono w CKE, w pięciu z ośmiu OKE i w 16 zespołach szkół, obejmując nią lata 2009–2014<sup>55</sup>.

Egzaminy zewnętrzne mają istotne znaczenie dla systemu oświaty w Polsce, m.in. umożliwiają sprawdzenie osiągnięć uczniów i słuchaczy na zakończenie poszczególnych etapów edukacji przy zapewnieniu porównywalności wyników w danym roku. Kontrola wykazała, że funkcjonujący system egzaminów zewnętrznych weryfikuje wiedzę i umiejętności uczniów. Usprawnia również rekrutację kandydatów do liceów i techników

oraz szkół wyższych. Wymaga jednak podjęcia działań naprawczych, szczególnie że przyjęty sposób przygotowania testów egzaminacyjnych, nie był w pełni rzetelny. CKE zlecała opracowanie arkuszy okręgowym komisjom egzaminacyjnym bez określenia wymogów, jakie powinny spełniać zadania i test (m.in. brak planu testu). Standaryzacja testu (próbne zastosowanie) odbywało się z udziałem niereprezentatywnej liczby uczniów. W przypadku istotnych modyfikacji zadań, nie poddawano ich ponownej standaryzacji. Nie podlegały jej zadania wymagające rozszerzonej odpowiedzi ucznia (np. wypracowania), a model odpowiedzi był ustalany dopiero po przeprowadzeniu ogólnopolskich egzaminów, przed ich sprawdzaniem przez egzaminatorów.

Mechanizmy kontrolne odnoszące się do sprawdzania i oceniania prac egzaminacyjnych nie były w pełni skuteczne, czego dowodziła liczba prac, których weryfikacja (na wnioski zdających) prowadziła do zmiany wyniku egzaminów oraz wymiany świadectw (w badanym okresie 2,6 tys., tj. 26%). CKE nie wdrożyła jednolitych zasad wglądu do prac egzaminacyjnych, co powodowało nierówne traktowanie zdających w poszczególnych OKE. Zdających nie informowano o możliwości ponownego sprawdzenia pracy egzaminacyjnej i ewentualnej zmiany jej wyniku. Nie wprowadzono również zasady ponownego sprawdzania wszystkich prac

<sup>54</sup> Nr P/14/022.

<sup>55</sup> Wyniki kontroli zostały zaprezentowane w „Kontroli Państwowej”. Zob. A. Zaleski-Egjierd: *System egzaminów zewnętrznych w oświacie – sprawdzanie osiągnięć szkolnych uczniów*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2015, s. 115-129.

ocenianych przez egzaminatorów, którzy popełnili błędy. Pomimo funkcjonującego od 1999 r. systemu egzaminów zewnętrznych<sup>56</sup> CKE nie dokonała oceny jego oddziaływania na system oświaty (tzw. efekt zwrotny egzaminów). Centralna Komisja Egzaminacyjna nie przygotowała i nie upowszechnia programów doskonalenia nauczycieli dotyczących diagnozowania i oceniania oraz nie dokonywała corocznej ewaluacji egzaminów, w tym w szczególności procesu przygotowywania materiałów egzaminacyjnych oraz przeprowadzania egzaminów i pracy egzaminatorów.

Szkoły przeprowadzały analizę wyników egzaminów zewnętrznych, jednakże ograniczono się w nich przede wszystkim do badania ilościowego danych (m.in. średnich wyników, zdawalności egzaminów i trudności zadań). Nie uwzględniały wpływu czynników indywidualnych, środowiskowych oraz pedagogicznych (zależnych od szkoły) na osiągnięcia uczniów, a także efektywności kształcenia rozumianego jako przyrost osiągnięć uczniów w cyklu kształcenia.

Kontrola wykazała, że w Polsce nie było publicznie dostępnej oceny jakości kształcenia na poszczególnych etapach edukacji, pomimo możliwości wynikających z baz danych systemu egzaminów zewnętrznych, systemu nadzoru pedagogicznego oraz bazy wskaźników Edukacyjnej Wartości Dodanej. Przygotowywane corocznie przez CKE dla Ministra Edukacji Narodowej (MEN) sprawozdania o poziomie osiągnięć uczniów na poszczególnych

etapach kształcenia koncentrowały się wyłącznie na przedstawieniu wyników egzaminów w danym roku szkolnym z danego przedmiotu bez analizy ich trendów. W tym kształcie nie służyły tworzeniu polityki oświatowej państwa. Wynika o również z braku porównywalności wyników egzaminów w kolejnych latach oraz nieprzewodzenia okresowych badań nad uwarunkowaniami osiągnięć egzaminacyjnych uczniów.

W celu doskonalenia systemu egzaminów zewnętrznych NIK wniosła do Ministra Edukacji Narodowej m.in. o podjęcie działań legislacyjnych dotyczących określenia funkcji egzaminów zewnętrznych w systemie oświaty, umożliwienia uczniom (i ich rodzicom), absolwentom i słuchaczom złożenia wniosku o przeprowadzenie weryfikacji ocenionej pracy egzaminacyjnej, zapewnienie zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem systemu egzaminów zewnętrznych, a także dokonywanie ich cyklicznej ewaluacji.

Dyrektor CKE, na bazie wniosków NIK, wdrożył jednolitą procedurę wglądu do prac egzaminacyjnych oraz zmiany wyników egzaminów na podstawie ponownego sprawdzenia prac, wprowadził nadzór nad OKE, jeśli chodzi o działania związane z opracowywaniem propozycji materiałów egzaminacyjnych, przeprowadzaniem egzaminów i ocenianiem prac egzaminacyjnych oraz prac związanych ze szkoleniami egzaminatorów i kandydatów na egzaminatorów, a także powołał Radę Naukową CKE. Należy podkreślić, że w wyniku

<sup>56</sup> Zmiany zostały wprowadzone ustawą z 25.7.1998 o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. nr 117 poz. 759).

wcześniejszej kontroli „Organizacja egzaminów eksternistycznych w systemie oświaty” z 2006 r., w której NIK sformułowała negatywną ocenę z uwagi na skalę nieprawidłowości, w tym występowanie zjawisk o charakterze korupcyjnym, od 2007 r. egzaminy eksternistyczne zostały włączone do zewnętrznego systemu egzaminowania.

### **Odzyskiwanie dzieł sztuki**

Celem kontroli<sup>57</sup> była ocena prawidłowości procesu odzyskiwania utraconych dzieł sztuki. Dotyczyła organizacji tego procesu, współpracy podmiotów zajmujących się odzyskiwaniem dzieł sztuki i zapewnienia środków finansowych na sprawne funkcjonowanie jednostek, które się tym zajmują. Kontrolę przeprowadzono w kluczowych podmiotach, w tym procesie: w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Narodowym Instytucie Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, obejmując nią lata 2011–2016.

Restytucja dóbr kultury jest istotna z punktu widzenia interesu społecznego i dziedzictwa kulturowego. Proces odzyskiwania przez Polskę utraconych dzieł nie został jednak prawidłowo zorganizowany i systemowo finansowany. Brakuje kompleksowych regulacji prawnych dotyczących tych zagadnień. Organizacja procesu odzyskiwania dzieł sztuki nie została również unormowana ani w dokumencie o charakterze strategicznym, ani w wewnętrznych uregulowaniach skontrolowanych

jednostek. Ponad 70 lat od zakończenia II wojny światowej państwo nie wypracowało procedur, mechanizmów i instrumentów, które pozwoliłyby na pełne skatalogowanie utraconych dóbr kultury oraz na skuteczne i efektywne ich odzyskiwanie. Utrudniało to prowadzenie spójnej polityki, realizowanej zarówno przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, jak i ministra właściwego do spraw zagranicznych. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej pojawiły się większe możliwości restytucji dóbr kultury, co skutkowało m.in. zakończeniem szeregu postępowań, które pozostawały wcześniej niezakończone.

Kontrola wykazała, że zakres i formy współpracy podmiotów zajmujących się odzyskiwaniem utraconych dzieł sztuki nie były wystarczające, co miało wpływ na skuteczność podejmowanych działań. Każdy z tych podmiotów realizował zadania samodzielnie, w miarę swoich możliwości organizacyjnych i finansowych. Brak wystarczającej koordynacji działań powodował ich powielanie, co mogło niekorzystnie wpływać na przebieg prowadzonych spraw oraz wiarygodność strony polskiej na arenie międzynarodowej. Problematyka restytucji dzieł sztuki nie mieściła się do tychczas wśród priorytetów w działalności właściwych ministrów, o czym świadczy m.in. niezapewnienie warunków do prawidłowej realizacji zadań, w tym brak formalnych uregulowań na poziomie państwa, resortów i poszczególnych skontrolowanych jednostek oraz niezapewnienie

<sup>57</sup> Nr P/16/024 – opisana w „Kontroli Państwowej” nr 6/2017, s. 92-103.

wystarczających zasobów kadrowych, technicznych i lokalowych.

Środki przeznaczane na proces odzyskiwania dzieł sztuki nie pozwoliły na podejmowanie systemowych, planowych działań. Tymczasem zwiększenie ich puli mogłoby umożliwić m.in. przygotowywanie kolejnych wniosków restytucyjnych, systematyczne dokumentowanie strat wojennych, prowadzenie kwerend archiwalnych i bibliotecznych, wydawanie katalogów utraconych dzieł, weryfikację obiektów zarejestrowanych i ich udostępnianie w serwisach internetowych oraz bazach międzynarodowych, a także zakup profesjonalnego oprogramowania do poszukiwania dzieł w Internecie. Dlatego pozostające w dyspozycji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych bazy i katalogi strat wojennych były niekompletne, niespójne, a jakość danych – niska. Mając na uwadze zachowanie i uzupełnianie dokumentacji zaginionych zabytków oraz upowszechnianie wiedzy o nich, NIK wskazała na konieczność pilnego uporządkowania struktury oraz treści bazy katalogów strat wojennych.

Na podstawie wniosków i uwag NIK Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Minister Spraw Zagranicznych wypracowali zasady współpracy i wymiany informacji z podmiotami zaangażowanymi w restytucję dzieł sztuki oraz aktualizowali i weryfikowali dane o obiektach zarejestrowanych w prowadzonych bazach i katalogach strat wojennych. Minister Kultury

i Dziedzictwa Narodowego przyjął do realizacji wnioski dotyczące: opracowania dokumentu o charakterze strategicznym normującego organizację procesu odzyskiwania dzieł sztuki, w tym zakres i zasady współpracy pomiędzy uczestnikami działań restytucyjnych; zapewnienia warunków kadrowych, technicznych i finansowych do prawidłowej realizacji zadań z tym związanych, a także opracowania regulacji prawnych służących restytucji dóbr kultury.

Minister Spraw Zagranicznych dokonał aktualizacji na stronie internetowej resortu danych „Spisu poszukiwanych dóbr kultury, zagrabionych na obecnym terytorium Polski w latach 1939–1945”. Dyrektor Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, przez podjęcie stosownych działań organizacyjno-systemowych, usprawnił ewidencję „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę”.

### **Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u najmłodszych**

Celem kontroli<sup>58</sup> była ocena zapewnienia dzieciom i młodzieży szkolnej wystarczającej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Jej przedmiotem były działania Ministra Edukacji Narodowej oraz szkół dotyczące dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także współpraca szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Kontrolą objęto 13 jednostek, w tym:

<sup>58</sup> Nr P/16/026 – opisana w „Kontroli Państwowej” nr 3/2018, s. 37-47.



Ministerstwo Edukacji Narodowej, sześć poradni psychologiczno-pedagogicznych i sześć szkół publicznych, a odnosiła się ona do lat 2014–2016. Ponadto badaniem kwestionariuszowym objęto 1856 szkół i 337 poradni.

System oświaty w Polsce powinien zapewniać dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, pomoc psychologiczno-pedagogiczną oraz bezpieczne i higieniczne warunki nauki w szkołach i placówkach oświatowych<sup>59</sup>. Zadaniem Ministra Zdrowia, Ministra Edukacji Narodowej oraz innych instytucji publicznych, w tym szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych jest podejmowanie skutecznych działań na rzecz ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży szkolnej.

Ustalono, że w ramach systemu oświaty nie zapewniono dzieciom i młodzieży szkolnej stosownej do potrzeb dostępności do opieki psychologiczno-pedagogicznej. W latach 2014–2016 blisko połowa szkół publicznych różnych typów (44%) nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga, ani psychologa. Brak tych specjalistów w szkołach może zwiększyć ryzyko niepowodzenia procesu dydaktyczno-wychowawczego. Tymczasem w latach 2014–2015 nastąpił wzrost liczby opinii stwierdzających potrzebę udzielenia uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach (o 8,1%) i w przedszkolach (o 39,7%). Potrzebujący wsparcia mogli liczyć w tych szkołach jedynie na nauczycieli posiadających dodatkowe kwalifikacje

lub doraźnie na specjalistów z poradni psychologiczno-pedagogicznych. W szkołach nie udzielano dostatecznego wsparcia uczniom uzdolnionym, nie zapewniono pełnego komfortu nauki oraz warunków bezpieczeństwa i higieny uczenia się. NIK negatywnie oceniła również realizację przez Ministra Edukacji Narodowej zadań przewidzianych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego.

W przepisach oświatowych sformułowano ogólny obowiązek zapewnienia uczniom przez organ prowadzący nieodpłatnej opieki psychologiczno-pedagogicznej. Nie określono standardów dotyczących zakresu i dostępności wsparcia służącego zaspokojeniu potrzeb rozwojowych, pokonywania trudności, rozwoju zainteresowań, pozostawiając organom prowadzącym szkoły wybór dostępnych środków pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W konsekwencji, decyzja o zatrudnieniu specjalistów w szkole była uwarunkowana nie skalą potrzeb, lecz sytuacją ekonomiczną samorządu. Szkoły miały również trudności w zapewnieniu uczniom optymalnych warunków do efektywnego przyswajania wiedzy, zwłaszcza organizacji procesu nauczania, który powinien w pełni uwzględniać zasady higieny pracy umysłowej. Również pomoc udzielana w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych nie była w pełni dostępna. Czas oczekiwania na wizytę wynosił tam około miesiąca. Wyjątek stanowiły sytuacje wymagające interwencji kryzysowej.

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z 7.9.1991 o systemie oświaty (Dz.U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm.), przepis utracił moc obowiązującą 1.9.2017, obecnie jego treść znajduje się on w art. 1 pkt 5 ustawy z 14.12.2016 – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.).

Wartością dodaną kontroli było rozpoznanie słabości systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży oraz wskazanie sposobów jego usprawnienia. Mając na uwadze konieczność zapewnienia wszystkim potrzebującym odpowiedniej do potrzeb pomocy, jednym z rozwiązań, które powinno pozytywnie wpłynąć na zwiększenie jej dostępności jest określenie przez Ministra Edukacji Narodowej standardów w tej dziedzinie, w tym określenie maksymalnej liczby uczniów przypadających na jednego specjalistę, wymiaru czasu pracy specjalistów oraz warunków lokalowych i wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do prowadzenia diagnozy i terapii pedagogiczno-psychologicznej. Wskazano też na niezbędność przeprowadzenia analiz dotyczących wpływu organizacji procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej i na monitorowanie zakresu i dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także podejmowanie działań korygujących.

Dyrektorzy publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych wdrożyli wnioski NIK dotyczące m.in. wydawania opinii w terminie i na pisemny wniosek rodzica dziecka albo pełnoletniego ucznia, zawierających uzasadnienie oraz wskazania dla nauczycieli dotyczące pracy z dzieckiem; rzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej porad i terapii udzielanych przez specjalistów poradni; zapewnienia dostępności do usług poradni osobom niepełnosprawnym ruchowo

oraz popularyzacji indywidualizacji nauczania.

Dyrektorzy szkół wzięli pod uwagę wnioski NIK dotyczące monitorowania i usprawniania pracy szkoły z uwzględnieniem dostosowania warunków, sposobu oraz treści nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, w tym w szczególności opracowania tygodniowych planów zajęć z zachowaniem obowiązkowego wymiaru godzin oraz równomiernego obciążenia godzinowego w poszczególnych dniach; udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w niezbędnych formach, w grupach nieprzekraczających wymaganej liczebności.

### **Rozwój sportu osób niepełnosprawnych**

Celem kontroli<sup>60</sup> była ocena skuteczności wspierania rozwoju sportu osób niepełnosprawnych. Obejmowała kwestie: włączenia społecznego osób niepełnosprawnych oraz wzrostu ich aktywności fizycznej; rehabilitacji społecznej przez zwiększenie dostępu i uczestnictwa w sporcie i rekreacji; osiągnięć sportowców niepełnosprawnych; współdziałania podmiotów w zakresie sportu, rekreacji i promowania aktywności fizycznej osób niepełnosprawnych oraz działań promocyjnych dotyczących ich sportu, rekreacji oraz aktywności fizycznej. Kontrolę, obejmującą lata 2013–2016, przeprowadzono w Ministerstwie Sportu i Turystyki (MSiT), Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON);

<sup>60</sup> Nr P/16/023.

trzech Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie, dwóch Miejskich Ośrodkach Pomocy Społecznej, w Urzędzie m.st. Warszawy, Polskim Komitecie Paraolimpijskim, czterech polskich związkach sportowych (PZS), czterech stowarzyszeniach kultury fizycznej prowadzących działalność w zakresie sportu i rekreacji osób niepełnosprawnych (SON).

W latach 2013–2015 dofinansowaniem w ramach sportu powszechnego i wyczynowego oraz rehabilitacji społecznej przez sport i rekreację, pomimo przeznaczenia 143,4 mln zł ze środków budżetu państwa, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz PFRON objęto 187,6 tys. osób niepełnosprawnych, tj. ok. 62,5 tys. rocznie. Stanowiło to 2% ogółu osób niepełnosprawnych oraz 7,4% osób niepełnosprawnych uprawiających sport i rekreację.

Ustalono, że nie w pełni skutecznie wspierano rozwój sportu powszechnego osób niepełnosprawnych w Polsce, na co znaczący wpływ miała niewystarczająca realizacja przez Ministra Sportu i Turystyki priorytetu włączenia społecznego takich osób. W 2015 r. spadła, w stosunku do 2013 r., liczba osób uczestniczących w sporcie powszechnym z 39 tys. do 37,7 tys. (o 3,6%), w tym w jego głównych formach, w których uczestniczy najwięcej osób, tj. w imprezach sportowych (o 11%) i zajęciach sekcji sportowych (o 1,8%) i to pomimo zwiększenia dofinansowania sportu powszechnego (o 12%). Minister Sportu i Turystyki nie podjął wystarczających działań służących zahamowaniu tych negatywnych tendencji. Działania były nieskoordynowane na skutek niewystarczającej współpracy

Ministra z PFRON, jak również Ministra z samorządami województw i powiatowymi. Dopiero w 2016 r. Minister zawarł z PFRON i Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych odpowiednie porozumienie wzmacniające znaczenie sportu i rekreacji osób niepełnosprawnych.

Pozytywnie oceniono działania Ministra Sportu i Turystyki w obszarze wsparcia sportu wyczynowego ze środków publicznych, których efektem były wyniki sportowe na międzynarodowych zawodach, m.in. dobre przygotowanie zawodników przez PZS i SON przyczyniło się do zdobycia 39 medali na XV Letnich Igrzyskach Paraolimpijskich Rio de Janeiro 2016, tj. o trzy więcej niż na XIV Letnich Igrzyskach Paraolimpijskich Londyn 2012.

W 2014 r., w stosunku do 2010 r. nastąpiła znacząca poprawa infrastruktury sportowej w Polsce dostosowanej dla ćwiczących osób niepełnosprawnych (korty, boiska, hale sportowe, pływalnie). Minister udzielił w latach 2013–2015 Polskiemu Komitetowi Paraolimpijskiemu dofinansowania na wypłatę stypendiów sportowych w kwocie 6,7 mln zł, chociaż podmiotem uprawnionym do wypłaty oraz ich obsługi finansowej stypendiów mógł być tylko właściwy PZS.

Kontrola wykazała jednak, że Minister niedostatecznie wspierał proces integracji sportu osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych przez wspólne szkolenie zawodników w programach sportu wyczynowego. Niewystarczająca i nie w pełni skuteczna była promocja sportu oraz aktywności fizycznej osób niepełnosprawnych przez MSiT. Wynikało to z braku strategii, niewypełniania zadań promocji

sportu osób niepełnosprawnych określonych w odnośnych dokumentach, skierowania działań promocyjnych do wąskiego kręgu odbiorców oraz z minimalnych nakładów MSiT na ten cel, co m.in. uniemożliwiało skuteczną promocję w publicznej radiofonii i telewizji.

Pozytywnie oceniono działalność PFRON w zakresie realizacji zadań rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przez sport i rekreację, które pozwoliły na uczestnictwo w życiu społecznym 69,5 tys. tych osób. PFRON nie zrealizował jednak „Programu wsparcia Centrów Sportu Niepełnosprawnych”, którego celem było wyrównanie szans osób niepełnosprawnych w dostępie do zajęć i wydarzeń sportowych, dzięki wsparciu realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących Centrów Sportu Niepełnosprawnych.

W celu usprawnienia i poprawy efektywności zadań dotyczących sportu powszechnego i wyczynowego osób

niepełnosprawnych Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Sportu i Turystyki, m.in. o: zwiększenie skuteczności realizacji priorytetu włączenia społecznego przez wypracowanie oraz wdrożenie zasad i kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie; opracowanie i wdrożenie strategii promocji sportu osób niepełnosprawnych; rozwijanie integracji sportu wyczynowego osób niepełno- i pełnosprawnych dzięki zapewnieniu wspólnego szkolenia tych zawodników oraz rozwijaniu współpracy z PFRON przy uzgadnianiu i koordynowaniu działań wspierających aktywność sportową osób z niepełnosprawnościami.

**ŁUKASZ RÓG,  
ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD**  
Departament Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego NIK

**Słowa kluczowe:** kontrola NIK, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, wybrane kontrole, wyniki kontroli, poprawa efektywności zadań

**Key words:** NIK audit, NIK Department of Science, Education and National Heritage, selected audits, inspection results, improvement of task efficiency