



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.1.5.2024

Pan
Jan Grabiec
Minister – członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa (dalej: KPRM lub Kancelaria)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Grabiec, minister – członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM od 16 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Pani Izabela Antos, od 28 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. i Pan Marek Kuchciński, od 17 października 2022 r. do 28 listopada 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/17/2024 z 3 stycznia 2024 r.2. Wanda Jeziorska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/19/2024 z 4 stycznia 2024 r.3. Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/18/2024 z 4 stycznia 2024 r.4. Anna Demus, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/20/2024 z 4 stycznia 2024 r.5. Patrycja Smogorzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/27/2024 z 22 lutego 2024 r. <p>(akta kontroli str. 1-5)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia - KPRM.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
--------------	---

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowej kontroli windykacji zaległości,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 16 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy ogólnej i rezerw celowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- dokonania przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 16,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 16.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Szef KPRM podejmował skuteczne i adekwatne działania w celu odzyskania należności i zmniejszenia kwoty zaległości. Wykonując budżet państwa w 2023 r. w części 16 zrealizował wydatki w granicach kwot określonych w planie finansowym oraz w granicach celów działalności Kancelarii. Badanie wykorzystania środków z rezerw wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp, na cele wskazane w decyzjach Ministra Finansów. Blokowania planowanych wydatków dokonywano zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niezatwierdzeniu przez dysponenta części 16 w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp rozliczenia w zakresie rzeczowym i finansowym ośmiu dotacji na łączną kwotę 24 761,2 tys. zł, udzielonych w 2023 r. przez KPRM w trybie art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴ (dalej: udpp),
- dokonaniu wyboru wykonawców na zakup czasu antenowego na potrzeby emisji w stacjach telewizyjnych spotów informacyjnych na łączną kwotę 3 350,0 tys. zł niezgodnie z uzasadnieniem wyboru wykonawcy podanym we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, co było działaniem nierzetelnym i naruszało zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp,
- dokonaniu niecelowych i niegospodarnych wydatków w kwocie 6 710,4 tys. zł na działania informacyjno-promocyjne dotyczące podwyższenia od 1 stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego,
- zleceniu w dwóch kampaniach informacyjnych⁵ (spośród pięciu objętych badaniem) emisji spotów społecznych na łączną kwotę 199,8 tys. zł w stacjach telewizyjnych o znikomym (nieprzekraczającym 0,5%) udziale w widowni telewizyjnej, co było działaniem niegospodarnym,
- nieprzeprowadzeniu ewaluacji pięciu objętych badaniem kampanii informacyjnych pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych, co było działaniem nierzetelnym,
- zleceniu Centrum Obsługi Administracji Rządowej (dalej: COAR) oraz Centralnemu Ośrodkowi Informatyki (dalej: COI) realizacji usług przed zawarciem umów w formie pisemnej, a także zleceniu realizacji usług na zmienionych warunkach przed podpisaniem aneksów do umów, co było działaniem nierzetelnym,
- niewystąpieniu przez dysponenta części 16 budżetu państwa o zapewnienie finansowania realizacji dwóch zaplanowanych zadań inwestycyjnych, tj. Przebudowy sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i nawierzchni na terenie KPRM oraz Przebudowy pomieszczeń skrzydła D wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku KPRM – zlokalizowanym przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie, pomimo że pierwsze z tych zadań było realizowane od 2018 r., a drugie od 2017 r., co było nierzetelne,

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

⁵ 1. #RządoweInwestycjeBliskoLudzi2023; 2. #NoweKonkrety.

- niespełnianiu przez dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶,
- braku opisów (treści) operacji dla 970 zapisów księgowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor,
- nieprawidłowym ujęciu w ewidencji księgowej KPRM uzyskanych od Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB) i Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) zwrotów części wydatków w łącznej kwocie 379,4 tys. zł jako dochody jednostki, co było niezgodne z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁷.

Łączne sprawozdania budżetowe za 2023 r. oraz sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego i dysponentów III stopnia. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych sporządzonych przez KPRM (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W związku z nieprawidłowością stwierdzoną w obszarze ksiąg rachunkowych, skutkującą zawyżeniem dochodów i wydatków o kwotę 379,4 tys. zł, sprawozdania budżetowe Rb-27 (dysponenta III stopnia – KPRM oraz łączne) nie przedstawiały wiarygodnych danych o dochodach. Zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny, NIK oceniła negatywnie sprawozdanie Rb-27 dysponenta III stopnia – KPRM oraz sprawozdanie łączne Rb-27 dysponenta części 16. Pozostałe sprawozdania jednostkowe, sporządzone przez kontrolowaną jednostkę, zostały ocenione pozytywnie. Nieprawidłowości stwierdzone w KPRM i Instytucie De Republica (dalej: IDR) nie miały wpływu na opinię o prawidłowości sporządzenia sprawozdania Rb-28. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą, że nadzór i kontrola dysponenta części 16 nad wykonaniem budżetu państwa, sprawowane na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp nie były w pełni skuteczne, a przyjęty system kontroli zarządczej nie zapewniał w sposób racjonalny prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

W ustawie budżetowej na rok 2023 r.⁹ dochody budżetu państwa w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 2 389,0 tys. zł. W trakcie roku, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹⁰, plan dochodów zwiększył się o 2 177,0 tys. zł (tj. o 91,1%) do kwoty 4 566,0 tys. zł. Wzrost planowanych dochodów wystąpił w dziale 756 - *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*.

(akta kontroli str. 667-678, CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 142, 730, 895, 1480, 1539, 1680)

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: uor.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowej zakładów budżetowych.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

¹⁰ Wprowadzonej ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

Dochody w części 16 zrealizowano w kwocie 21 254,7 tys. zł¹¹, tj. o 16 688,7 tys. zł (o 365,5%) wyższej niż zaplanowano i o 245 360,2 tys. zł (tj. o 92%) niższej w porównaniu do 2022 r. (266 614,9 tys. zł)¹².

Zasadnicza różnica w zakresie wykonania dochodów w części 16 w 2023 r. w stosunku do zrealizowanych dochodów w roku poprzednim wynikała z wpływu w 2022 r. środków od Polskich Linii Lotniczych LOT S.A., stanowiących rozliczenia/zwrot płatności za 2021 r. w kwocie 237 336,5 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 23 369,8 tys. zł w związku z weryfikacją przez KPRM rozliczeń środków dotyczących realizacji Rządowego Programu Pomocy dotyczącego organizacji rejsów repatriacyjnych w związku z wybuchem pandemii COVID-19¹³.

(akta kontroli CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 142, 1476, 1480)

Uzyskane w 2023 r. dochody dysponenta głównego wyniosły 20 465,5 tys. zł, co stanowiło 476,1% kwoty planowanej (4 299,0 tys. zł) i 378,3% dochodów wykonanych w 2022 r. (5 410,0 tys. zł)¹⁴. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała przede wszystkim: ze zwrotu odsetek od środków pochodzących z dotacji w kwocie 12 202,3 tys. zł dokonanego przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych¹⁵ (dalej: RARS), wpływu środków z tytułu zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz płatności w kwocie 3 002,3 tys. zł dokonanych przez organizacje pożytku publicznego oraz Narodowy Instytut Wolności¹⁶, wpłaty dywidendy za rok 2022 w kwocie 2 799,5 tys. zł przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A.¹⁷ Kwoty te nie były możliwe do precyzyjnego określenia na etapie planowania dochodów budżetowych.

(akta kontroli str. 667-678, CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 1476, 1594-1600, 1678, 1684-1687)

Dochody zrealizowane przez dysponenta III stopnia - KPRM wyniosły 581,9 tys. zł i były wyższe od planowanych o 325,9 tys. zł, tj. o 127,3%¹⁸. Uzyskane dochody były niższe w stosunku do 2022 r. o 260 557,0 tys. zł, tj. o 1019%¹⁹. Wyższe wpływy dochodów od prognozowanych kwot na 2023 r. dotyczyły głównie środków otrzymanych z tytułów:

- najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze (§ 0750) – 443,1 tys. zł. Były one wyższe od planu o 385,1 tys. zł, tj. o 664% (58,0 tys. zł) i o 426,5 tys. zł, tj. o 2 569,3% wyższe od uzyskanych w 2022 r. (16,6 tys. zł). Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do planu wynikało z wpływów od RCB i RCL dotyczących udostępnienia przez KPRM powierzchni lokalowych na potrzeby realizacji ich zadań statutowych, wpływów za media i inne opłaty oraz wpływów od podmiotu prywatnego z tytułu najmu lokalu wykorzystywanego na prowadzenie działalności gospodarczej. W trakcie kontroli ustalono, że środki uzyskane od RCL i RCB na podstawie faktur wystawionych przez KPRM, stanowiące zwrot części wydatków w łącznej kwocie 379,4 tys. zł, były ujmowane w 2023 r. jako dochody (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości” w obszarze Sprawozdawczość i księgi rachunkowe).

¹¹ Według sprawozdania łącznego Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2023 r. z 29 marca 2024 r.

¹² Według łącznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2022 r.

¹³ Realizowany pod nazwą: #LOTdoDomu i #CARGO dla POLSKI.

¹⁴ Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2022 r. z 6 kwietnia 2023 r.

¹⁵ Odsetki zgromadzone na rachunku bankowym od środków dotacji KPRM, rozdział 50003 § 0920.

¹⁶ Rozdział: 50003, 75027, 75031, 75095 § 2950.

¹⁷ Rozdział 75624 § 0740.

¹⁸ Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2023 r. z 29 marca 2024 r.

¹⁹ Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2022 r. z 6 lutego 2023 r.

- kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) - 15,3 tys. zł. Uzyskanie nieplanowanych dochodów z tych tytułów dotyczyło głównie wpływu odszkodowań za szkody w mieniu zapłacone przez PZU S.A. w kwocie 8,4 tys. zł oraz kary umownej w kwocie 3,3 tys. zł z tytułu niespełnienia przez wykonawcę zamówienia postanowień umowy w zakresie m.in. wymogu zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę. Wykonane dochody w 2023 r. były niższe o 204,7 tys. zł, tj. o 93% od uzyskanych w 2022 r. (220,0 tys. zł);
- różnych dochodów (§ 0970) – 28,8 tys. zł. Były one wyższe od planu (2,0 tys. zł) o 26,8 tys. zł, tj. o 1 340% i o 25,2 tys. zł, tj. o 700% od uzyskanych w 2022 r. (3,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 667-678, CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 145, 1478, 1641-1649, 1679, 1681-1683)

Na koniec 2023 r. w części 16 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 6 007,7 tys. zł²⁰, w tym 1 014,1 tys. zł (16,9%) stanowiły zaległości netto. W porównaniu ze stanem na koniec 2022 r. należności były wyższe o 248,2 tys. zł (o 4,3%), a zaległości o 450,7 tys. zł (o 80,1%). Wzrost należności i zaległości w części 16 był spowodowany głównie wzrostem należności i zaległości netto dysponenta głównego, odpowiednio o 81,9 tys. zł (o 2%) i 396,3 tys. zł (o 5 743%). Wynikało to ze wzrostu należności i zaległości netto w § 2910 i § 2919²¹ – *wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości*, które były wyższe w relacji do roku poprzedniego odpowiednio o kwotę: 166,4 tys. zł²² i 185,7 tys. zł²³. Ponadto, w odniesieniu do 2022 r. w § 0900 i § 0909 - *wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości* należności i zaległości netto wzrosła odpowiednio: o 191,7 tys. zł²⁴ oraz o 210,5 tys. zł²⁵.

(akta kontroli CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 142, 731-734, 1478, 1680)

Należności KPRM - dysponenta III stopnia na koniec 2023 r. wyniosły 668,3 tys. zł, w tym zaległości netto 602,3 tys. zł. Należności zwiększyły się o 79,4 tys. zł, tj. o 13,5% w stosunku do stanu na koniec 2022 r. i dotyczyły m.in. należności za najem i dzierżawę składników majątkowych, których termin płatności przypadał w 2024 r. Zaległości netto były wyższe o 45,8 tys. zł i wzrosły o 8,3% w stosunku do roku poprzedniego a ich zwiększenie wynikało z naliczenia odsetek za zwłokę za 2023 r. (rozdział 75001 § 0920 i § 0929).

(akta kontroli str. 693-697, CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 145, 734)

Według sprawozdania rocznego Rb-27 Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karłowicza (dysponent III stopnia), stan należności na koniec 2023 r. wynosił 87,1 tys. zł, w tym zaległości netto 8,6 tys. zł (wzrost o 100% w stosunku do roku poprzedniego). Należności wynikały głównie z naliczonych kontrahentom kar umownych z tytułu niewywiązania się z zawartych umów oraz odsetek od niezapłaconych kar umownych i były wyższe niż w 2022 r.

²⁰ Według sprawozdania Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych za 2023 r.

²¹ Czwartą cyfrą 9 oznacza współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ufp z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ufp.

²² Należności w § 2910 – 110,8 tys. zł, w § 2919 – 55,6 tys. zł (rozdział 75095).

²³ Zaległości netto w § 2910 – 110,8 tys. zł, w § 2919 – 74,9 tys. zł (rozdział 75095).

²⁴ Należności w § 0900 – 28,1 tys. zł, w § 2919 – 163,6 tys. zł (rozdział 75095).

²⁵ Zaległości netto w § 0900 – 28,1 tys. zł, w § 2919 – 182,4 tys. zł (rozdział 75095).

(akta kontroli CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 1474, 1572-1573)

Procedura windykacji należności publiczno-prawnych była prowadzona przez Wydział Funduszy i Finansowania Dotacji BBF KPRM (dalej: WFFD BBF) oraz Wydział Rachunkowości Budżetowej BBF KPRM (dalej: WRB BBF). WFFD BBF prowadził ewidencję należności na podstawie dokumentów otrzymywanych od komórek merytorycznych, tj. Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: DOB), Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (dalej: DWPP) oraz Biura Prezesa Rady Ministrów (dalej: BPRM) dotyczących realizacji przez beneficjentów umów o dofinansowanie oraz umów dotacyjnych. Czynności windykacyjne obejmujące wystawienie upomnień oraz tytułów wykonawczych prowadzone były przez komórki merytoryczne. Wydział na bieżąco dokonywał zapisów w ewidencji księgowej w zakresie naliczenia i wpłat należności oraz kosztów upomnień, wyegzekwowanych należności. Należności wynikające z decyzji administracyjnych, od których dłużnicy złożyli odwołanie i były objęte postępowaniem sądowym były ujmowane w księgach rachunkowych jako należności sporne.

WRB BBF prowadził bieżący monitoring stanu należności. Współpraca w zakresie powstałych należności była prowadzona z Biurem Dyrektora Generalnego, w którym Przewodniczący Komisji Orzekającej prowadził czynności egzekucyjne. WRB BBF prowadził ewidencję księgową należności cywilnoprawnych w zakresie aktualnego stanu zaległości i etapu postępowania windykacyjnego. W 2023 r. w KPRM w części 16 obowiązywała Karta procesu A1.16 *Opracowanie projektów decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć*, w oparciu o którą wydawano decyzje dotyczące m.in. umarzania, odraczania spłaty, rozkładania na raty nieprawidłowo wydatkowanych kwot dotacji oraz *Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej - KPRM - w ramach PO Wiedza Edukacja i Rozwój w latach 2014-2020*, na podstawie której prowadzone były postępowania w sprawie odzyskania należności.

(akta kontroli str. 667-678, 698-705, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 875-883)

W KPRM w części 16 nie obowiązywały w 2023 r. pisemne procedury regulujące proces windykacji należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, określające rolę poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie dochodzenia zaległości, a także terminy przekazywania dokumentów i informacji między poszczególnymi komórkami oraz do sądów i komorników. Dyrektor BBF²⁶ wyjaśniła, że w jednostce trwają prace nad przygotowaniem i wprowadzeniem do stosowania *Procedury ustalania ewidencjonowania i dochodzenia należności z tytułu należności pieniężnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*. Proces windykacji należności cywilnoprawnych obejmował prowadzenie przez WRB BBF ewidencji i kontroli terminowości zapłaty należności. W przypadku braku wpłaty należności WRB BBF prowadził polubowne postępowania polegające na wystosowaniu wobec dłużników ponagieł do zapłaty, prowadzeniu korespondencji mailowej oraz wykonywaniu telefonów do dłużników celem realizacji obowiązku zapłaty. Dochodzenie należności odbywało się w oparciu o bieżącą współpracę z komórkami merytorycznymi m.in. z Biurem Kadr i Rozwoju Zawodowego, Biurem Informatyki oraz Departamentem Prawnym, który kierował sprawę na drogę sądową oraz prowadził postępowanie egzekucyjne.

(akta kontroli str. 667-678,698-705)

Skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych w KPRM w części 16 sprawdzono na próbie pięciu zaległości w kwocie 1 328,3 tys. zł²⁷ oraz

²⁶ Działająca z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM.

²⁷ Próbę dobrano w sposób celowy. Wybrano zaległości publicznoprawne o największej wartości według stanu na 31 grudnia 2023 r. wykazane w kolumnie 12 sprawozdania Rb-27 *Zaległości netto ogółem do zapłaty* i w kolumnie 14 wiersz 4.2 *pozostałe należności wymagalne* w sprawozdaniu Rb-N (dysponent główny) –

w zakresie skuteczności działań w odniesieniu do dwóch należności w kwocie 4 673,2 tys. zł²⁸. W badanej próbie nieprawidłowości nie stwierdzono.

(akta kontroli CD nr 9 str. 1925-2104 pliki 743-789, 869-874, 886-889, 894, 902, 1628-1630)

Nadzór dysponenta nad dochodzeniem należności przez podległych dysponentów polegał na analizie stanu należności na podstawie kwartalnych informacji z wykonania planu finansowego i weryfikacji danych tam zawartych ze składanymi przez te jednostki sprawozdaniami. W przypadkach rozbieżności jednostki składały dodatkowe wyjaśnienia. Jednostki nadzorowane przez KPRM przekazywały informacje z wykonania planu finansowego według stanu na koniec I półrocza, III kwartału oraz na koniec roku. Przy analizie informacji rocznej pracownicy BBF weryfikowali m.in. wykonanie w poszczególnych pozycjach planu finansowego, w tym należności na koniec roku. W 2023 r. nie były podejmowane działania usprawniające i dyscyplinujące proces windykacji ani nie były przeprowadzane kontrole w tym zakresie wobec jednostek podległych i nadzorowanych.

(akta kontroli str. 667- 678, 698-705, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 871-874, 879)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie windykacji należności nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Dysponent części podejmował skuteczne i adekwatne działania w celu odzyskania należności i zmniejszenia kwoty zaległości.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki budżetu państwa w części 16 - KPRM zostały zaplanowane w kwocie 1 541 772,0 tys. zł. Na skutek zmiany ustawy budżetowej wydatki w części 16 zostały zwiększone o kwotę 1 798,0 tys. zł do kwoty 1 543 570,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one per saldo zwiększone środkami z rezerw oraz na skutek przeniesień pomiędzy częściami budżetu państwa o 11 281 077,4 tys. zł, do kwoty 12 824 647,4 tys. zł. Plan wydatków został zwiększony środkami pochodzącymi z rezerw: ogólnej i celowych w wysokości 11 282 837,0 tys. zł.

Środki z ww. rezerw zostały przeznaczone m.in. na sfinansowanie następujących działań:

- zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19²⁹ - środki na realizację niezbędnych wydatków związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 - 5 026 241,0 tys. zł;

818,7 tys. zł wynikające z decyzji nr: DOB.EFES.06124.2.2022. MF z dnia 29 czerwca 2023 r., DOB.EFES.655.27.6.2022.MF z 27 października 2022 r., DOB.WOF.382.7.2023 z 5 czerwca 2023 r. Ponadto do badania wybrano zaległości cywilnoprawne i publicznoprawne (dysponent III stopnia - KPRM) – 509,5 tys. zł (należność główna wraz z odsetkami) wynikające z sądowego nakazu zapłaty sygn. akt II NC 328/16 z 18 października 2016 r. i orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Szeffie KPRM, sygn. akt BDG.WKP.1033.IB.2021/I5 z 30 września 2021 r.

²⁸ Próbę dobrano w sposób celowy. Wybrano należności publicznoprawne o największej wartości (KPRM dysponent główny) – 1935,6 tys. zł – z tytułu niewypłaconej dywidendy spółki w upadłości oraz 2737,6 tys. zł – z tytułu niezwróconej przez fundację w upadłości dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem i pobranej w nadmiernej wysokości (wykazane w kolumnie 11 *Należności pozostałe do zapłaty ogółem* sprawozdania Rb-27 za 2023 r.).

²⁹ Polecenia Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2023 r. (BBF.WFiFD.334.28.2023) utworzenia nowej rezerwy celowej i wpłaty środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, wydane na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy

- zasilenie Funduszu Pomocy³⁰ w celu sfinansowania zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, realizowanych w ramach Funduszu Pomocy przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 4 450 000,0 tys. zł;
- zasilenie Funduszu Pomocy z Funduszu Azylu Migracji i Integracji – 260 306,1 tys. zł³¹;
- zapewnienie środków na dotacje dla RARS na realizację zadań związanych z zapewnieniem rezerw strategicznych – 429 900,0 tys. zł³², 600 000,0 tys. zł³³, 46 000,0 tys. zł³⁴, 100 000,0 tys. zł³⁵;
- zapewnienie środków dla Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: NIW-CRSO) na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich oraz Rządowego Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich – 20 000,0 tys. zł;
- sfinansowanie kampanii informacyjnej dotyczącej referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. – 5 000,0 tys. zł;

a także szeregu innych zadań zleconych i realizowanych głównie przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych.

Plan finansowy części 16 został również zwiększony w wyniku dokonanego na podstawie art. 171 ust. 10 upr. przeniesienia wydatków z części budżetowej 27 - Informatyzacja do części 16 w kwocie 396,7 tys. zł, przeznaczonej na realizację płatności oraz zmniejszony per saldo o kwotę 2 156,3 tys. zł w wyniku przeniesień wydatków z części budżetowej 16 do części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

(akta kontroli CD nr 1 pliki 001, 002; CD nr 3 pliki 001,002)

z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.) w zw. z art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ww. ustawy (Dz. U. poz. 568, ze zm.) oraz w związku z wystąpieniem Ministra Klimatu i Środowiska z 27 grudnia 2023 r. (znak: DB-WKB.313.50.2023.DS2) oraz wydanej na ich podstawie decyzji Ministra Finansów z 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023.

³⁰ Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa wydanych m.in. na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.) oraz w związku z poleceniem wydanym przez Prezesa RM z dnia 22 sierpnia 2023 r. (znak: DIR.WA.607.6.2023.KŻ) na podstawie art. 19 ust. 2 ww. ustawy oraz w związku z wnioskami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 sierpnia 2023 r. (znak: DBD.pi.3803.4.6.3.2023) oraz z 20 września 2023 r. (znak: DBD.pi.3803.4.8.2023) o dokonanie zmian w planie finansowym Funduszu Pomocy, którego dysponentem jest Minister Rolnictwa.

³¹ Środki pochodzące z projektu nr HOME-2022-AMIF-AG-EMAS-TF1-PL-0011 realizowanego w ramach Pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych z Funduszu Azylu Migracji i Integracji 2021-2027, przeznaczone dla KPRM na zwiększenie Funduszu Pomocy na realizację zadań będących we właściwości ministra ds. wewnętrznych określonych w ustawie z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

³² Środki na realizację projektu w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności – Zakup i utrzymanie agregatów oraz innych urządzeń elektroenergetycznych na potrzeby utworzenia rezerw unijnych w ramach instrumentu rescUE oraz finansowanie zobowiązań w zakresie utworzenia i utrzymywania rezerw unijnych w ramach projektów: Rozwój i utrzymanie rezerw unijnych w ramach projektów „Rozwój i utrzymanie zdolności rescUE w zakresie schronienia w Polsce” oraz „Rozwój i utrzymanie zapasów CBRJ rescUE w Polsce” na finansowanie kosztów VAT jako wydatku niekwalifikowalnego, cla oraz prefinansowania (20% wydatków niekwalifikowalnych). Środki na zakup rezerw strategicznych i realizację działań związane głównie z konfliktem na Ukrainie, w celu pomocy ludności na Ukrainie, zabezpieczenia ewakuacji ludności z terenów Ukrainy, działania związane z obsługą logistyczną i administracyjną, zapewnienia odpowiednich systemów informatycznych w celu pomocy humanitarnej na Ukrainie.

³³ Finansowanie realizacji zadań ustawowych RARS.

³⁴ Środki na finansowanie realizacji zadań ustawowych RARS w związku z trwającymi działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy.

³⁵ Środki na zakup rezerw strategicznych i sfinansowanie działań związanych z usuwaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na Ukrainie.

Szef KPRM jako dysponent części 16, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął osiem decyzji o blokowaniu wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 84 059,0 tys. zł. Blokad tych we wszystkich przypadkach dokonano po wystąpieniu okoliczności uzasadniających ich dokonanie, w związku z:

- niepełnym wykorzystaniem środków z dotacji podmiotowej oraz wygenerowaniem oszczędności przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej: decyzja blokująca na kwotę 1 644,0 tys. zł;
- niższym niż planowano wykorzystaniem środków w ramach inwestycji i zakupów oraz zadań realizowanych przez RARS: decyzje blokujące na kwotę: 29 980,0 tys. zł; 31 000,0 tys. zł; 1 059,8 tys. zł;
- wydłużonym naborem oraz przesunięciem podpisania umów na kolejny rok w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (dalej: FERS), a także zwrotem środków oraz niewypłaceniem zaliczek w związku z rozwiązaniem umowy z Beneficjentem w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER): decyzja blokująca na kwotę 1 113,6 tys. zł;
- przeniesieniem wynagrodzeń Komisji Oceny Projektów na przyszły rok, zmniejszenia kosztów szkoleń oraz powstałych oszczędności przy realizacji programu PO WER: decyzja blokująca na łączną kwotę 155,9 tys. zł;
- niepełnym wykorzystaniem środków na wynagrodzenia oraz oszczędnościami powstałymi w związku z realizacją inwestycji i usług pozostałych: decyzja blokująca na łączną kwotę 12 447,7 tys. zł;
- niepełnym wykorzystaniem środków i oszczędnościami przy realizacji zadań finansowanych z dotacji podmiotowej dla Polskiego Instytutu Ekonomicznego, tj. wynagrodzeń oraz przesunięciem realizacji części zadań na rok 2024 oraz niepełnym wykorzystaniem środków na wydatki bieżące przez dysponenta III stopnia - KPRM: decyzja blokująca na łączną kwotę 6 658,0 tys. zł.

Szczegółowe badanie czterech decyzji³⁶, w wyniku których zablokowano 74 487,5 tys. zł wykazało, że blokowanie planowanych wydatków było dokonane zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp.

(akta kontroli str. 879-888, 1893-1900, CD nr 5 pliki 205-257)

Wydatki budżetu państwa w części 16 zostały zrealizowane w 2023 r. w kwocie 11 856 111,3 tys. zł, co stanowiło 92,4% planu po zmianach (12 824 647,4 tys. zł). Były one niższe od wydatków zrealizowanych w 2022 r. (16 426 215,9 tys. zł) o 4 570 104,6 tys. zł, tj. o 27,8%.

Wydatki dysponenta III stopnia – KPRM zrealizowano w kwocie 317 719,6 tys. zł, co stanowiło 93,8% planu po zmianach (338 841,6 tys. zł). Wydatki dysponenta III stopnia były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2022 r. (233 254,4 tys. zł) o 84 465,2 tys. zł, tj. o 36,2%.

(akta kontroli: CD nr 10)

Ze środków przeniesionych z rezerw w łącznej kwocie 11 282 837,0 tys. zł wykorzystano 10 504 137,9 tys. zł, tj. 93,1% [łącznie ze środkami przyznanymi dla IDR, Instytutu Strat Wojennych (dalej: ISW) i Instytutu Pokolenia (dalej: IP)]. Środki z rezerw celowych w kwocie 10 957 344,6 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 10 191 899,0 tys. zł, tj. w 93%, a z rezerwy ogólnej w kwocie 325 492,4 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 312 238,9 tys. zł, tj. w 95,9%.

³⁶ Szczegółowym badaniem objęto cztery decyzje Szefa KPRM znak: BBF.WPiNJ.3111.23.4.2023 z dnia 27 grudnia 2023 r., BBF.WPiNJ.3111.23.2.2023(2) z dnia 5 grudnia 2023 r., BBF.WPiNJ.3111.23.2.2023(1) z dnia 30 listopada 2023 r., BBF.WPiNJ.3111.23.2.2023(3) z dnia 6 grudnia 2023 r.

Badanie wykorzystania środków w kwocie 2 254 087,9 tys. zł przeniesionych z rezerw celowych i rezerwy ogólnej (tj. 20,0% środków przeniesionych z rezerw) wykazało, że:

- zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp, na cele wskazane w decyzjach ministra właściwego ds. budżetu państwa,
- stosownie do wydanego przez Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków na Fundusz Pomocy z dnia 22 sierpnia 2023 r. w celu sfinansowania zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, realizowanych w ramach Funduszu Pomocy przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, KPRM dokonała wpłaty na rachunek BGK w dniu 28 sierpnia 2023 r. w wysokości 1 600 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 276-351, płyta CD2)

Z wydatków planowanych (po zmianach) na dotacje (12 440 966,6 tys. zł) dysponent części 16 przekazał beneficjentom 12 369 944,1 tys. zł, tj. 99,4% planu. Środki z dotacji zostały wykorzystane w kwocie 11 500 169,9 tys. zł, tj. w 92,4% planu po zmianach.

Szczegółową kontrolą objęto 17 dotacji na realizację zadań publicznych na łączną kwotę 5 664 668,3 tys. zł, tj. 45,8% planowanych dotacji przez KPRM w 2023 r., z tego 10 zadań na łączną kwotę 33 457,3 tys. zł zleconych w trybie art. 11b udpp.

Realizację dziewięciu z ww. 10 zadań, zgodnie z procedurą monitorowało BPRM, jednego DWPP. Objęte szczegółowym badaniem zadania to: „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego na potrzeby Ochotniczej Straży Pożarnej w Dąbrowie-Moczydłach” (1 000,0 tys. zł), „Inwentaryzacja i cyfryzacja cmentarza żydowskiego w Łodzi przy ul. Brackiej” (1 500,0 tys. zł), „Etap III budowy: Centrum Krucjaty Wyzwolenia Człowieka” (8 995,3 tys. zł), „Akademia Demokracji” (5 735,0 tys. zł), „Myśl po polsku” (3 530,0 tys. zł), „Instytut Demokracji Bezpośredniej” (4 284,9 tys. zł), „Zakup nowego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 oraz specjalistycznego wyposażenia” (1 250,0 tys. zł), „Zapewnienie gotowości bojowej OSP w Solcu nad Wisłą włączonej do KSRG poprzez doposażenie jednostki w samochód ratowniczo-gaśniczy GBA-Rt 4x4 wraz ze sprzętem ratowniczo-gaśniczym” (1 720,0 tys. zł), „Rozwój działań Centrum Medialnego Fundacji Action-Life” (2 481,1 tys. zł), „Pomoc Polakom z Ukrainy” (2 961,0 tys. zł).

Skontrolowano także cztery umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego na łączną kwotę 2 370,0 tys. zł, których realizację monitorował DWPP, z tego „VI Światowy Zjazd Polonii i Polaków z Zagranicy” (850,0 tys. zł), „XIX Światowy Festiwal Polonijnych Zespołów Folklorystycznych” (610,0 tys. zł), „Akademia Dziennikarstwa Obywatelskiego Mediów Polskich na Wschodzie” (160,0 tys. zł), Dla Polonii – portal opinii dla mediów polonijnych z warsztatami i webinarium „Wszyscy jesteśmy ambasadorami Polski” (750,0 tys. zł).

Kontrolą objęto również dwie umowy dotacji na łączną kwotę 602 600,0 tys. zł, z tego: jedną zawartą przez KPRM³⁷ z RARS na kwotę 600 000,0 tys. zł i jedną zawartą przez KPRM z NIW-CRSO na kwotę 2 600,0 tys. zł, a także prawidłowość dokonania wpłaty do BGK w wysokości 5 026 241,0 tys. zł.

Kontrola wykazała, że:

- przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp;
- terminowo zatwierdzono rozliczenie ośmiu spośród 17 zbadanych dotacji, w tym rozliczenie pięciu zadań publicznych, monitorowanych przez DWPP, a także terminowo dokonano wpłaty do BGK;

³⁷ Stroną zawartych umów był Skarb Państwa – KPRM lub Szef KPRM.

- w przypadku trzech zadań realizowanych na podstawie art. 11b udpp, których przedmiotem był zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych na potrzeby Ochotniczych Straży Pożarnych w Dąbrowie-Moczydłach, w Solcu nad Wisłą i w Bobrowcach, wątpliwości w zakresie zasadności realizacji tych zakupów przy udziale środków z rezerwy budżetowej zgłaszało w swoich opiniach Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). I tak MSWiA zaopiniowało negatywnie przyznanie środków finansowych z ogólnej rezerwy budżetu państwa na realizację zadania „Zapewnienie gotowości bojowej OSP w Solcu nad Wisłą włączonej do KSRG poprzez doposażenie jednostki w samochód ratowniczo-gaśniczy GBA-Rt 4x4 wraz ze sprzętem ratowniczo-gaśniczym”. W przypadku oferty złożonej przez OSP w Dąbrowie-Moczydłach na realizację zadania publicznego „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego na potrzeby Ochotniczej Straży Pożarnej w Dąbrowie-Moczydłach” w opinii MSWiA podkreśliło m.in., że OSP w Dąbrowie-Moczydłach nie zgłaszała właściwej terytorialnie komendzie powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) uzasadnionej potrzeby zakupu kolejnego specjalistycznego pojazdu strażackiego, ani trudności transportowych lub innych powodów zakłócających możliwości operacyjne i bojowe tej jednostki, a cel projektu wskazany w ofercie nie został wystarczająco uzasadniony. Według MSWiA, jednostka ta nie została uwzględniona przez Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w zestawieniu jednostek OSP przewidzianych do dofinansowania zakupu samochodu w 2023 r. ze środków budżetu państwa. W odniesieniu do oferty złożonej przez OSP w Bobrowcach na realizację zadania publicznego „Zakup nowego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 oraz specjalistycznym wyposażeniem”, MSWiA stwierdziło m.in., że OSP w Bobrowcach nie została uwzględniona przez Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w zestawieniu jednostek OSP przewidzianych do dofinansowania zakupu samochodu w 2023 r. ze środków budżetu państwa i że jednostka ta może ubiegać się w następnych latach za pośrednictwem Komendanta Powiatowego PSP w Żyrardowie o dofinansowanie tego zakupu. MSWiA podkreśliło, że OSP w Bobrowcach nie znalazła się na liście jednostek OSP zakwalifikowanych do dofinansowania w 2023 r., gdyż w oparciu o analizę zabezpieczenia operacyjnego nie wymagała pilnego doposażenia w tego typu sprzęt. Ponadto wskazano, że według opracowanego przez Komendanta Głównego PSP montażu zakupu pojazdów z przeznaczeniem dla OSP zakładano jednostkowy szacunkowy koszt zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego na kwotę ok. 950,0 tys. zł, zaś kosztorys oferenta zakładał zakup w kwocie 1 020,0 tys. zł, a wraz z wyposażeniem w kwocie 1 250,0 tys. zł.
Opinia MSWiA nie była wiążąca dla Prezesa Rady Ministrów, gdyż środki te zostały przyznane na podstawie art. 11b udpp, w myśl którego Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny. Prezes Rady Ministrów zarządzeniami w sprawie przyznania KPRM z ogólnej rezerwy budżetowej środków finansowych, przyznał środki finansowe dla ww. organizacji z części 16 – KPRM³⁸;
- w przypadku ośmiu z 17 badanych dotacji udzielonych w 2023 r. na łączną kwotę 24 761,2 tys. zł, dysponent części 16 nie zatwierdził rozliczenia tych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”);

³⁸ Nr 31 z dnia 6 marca 2023 r., nr 73 z dnia 7 kwietnia 2023 r., nr 249 z dnia 30 czerwca 2023 r.

- środki na realizację zadań zostały przekazane zleceńbiiorcom w terminach określonych w zawartych umowach.

(akta kontroli str. 276-389, 404-489, 520-586, płyta CD2, 1824-1888)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 16, limity wydatków, w tym na wynagrodzenia, nie zostały przekroczone.

Zobowiązania w części 16 na koniec 2023 r. wynosiły 17 898,9 tys. zł i były niższe o 2 006,8 tys. zł (o 10,1%) niż kwota zobowiązań na koniec 2022 r. Zobowiązania dotyczyły głównie wydatków z tytułu wynagrodzeń, ubezpieczeń i innych świadczeń (związanych z wypłatą dodatkowego wynagrodzenia rocznego), a także z tytułu dostaw i usług. Zobowiązania wymagalne na koniec 2023 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. płyta CD 10 str. 1901-1902)

Stan zatrudnienia w KPRM na koniec 2023 r. wyniósł 834 osoby³⁹ i w porównaniu do roku 2022 zwiększył się o 65 osób. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora BBF, zwiększenie stanu zatrudnienia wynikało z obsadzenia wakujących stanowisk pracy, z konieczności optymalizacji organizacyjnej oraz zwiększenia dynamiki i częstotliwości realizacji dotychczasowych zadań. Ponadto, istotnym czynnikiem mającym wpływ na zwiększenie zatrudnienia były nowe zadania lub rozszerzenie obszaru dotychczasowych zadań. Nowe zadania dotyczyły m.in. konieczności zapewnienia obsługi Pełnomocnika Rządu do Spraw Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej RP, obsługi merytorycznej, organizacyjno-technicznej i kancelaryjno-biurowej Państwowej Komisji do Spraw Badania Wpływów Rosyjskich na Bezpieczeństwo Wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, zwiększonej liczby zadań związanych z nadzorem nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych, dotyczących finansowania zadań RARS w formie dotacji celowych w ramach porozumień i umów m.in. z Funduszem Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszem Pomocy, utworzenia zespołu eksperckiego Prezesa Rady Ministrów, utworzenia zespołu eksperckiego do spraw legislacji i edukacji prawniczej, obsługującego Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do Spraw Legislacji i Edukacji Prawniczej, utworzenia zespołu do spraw ochrony miejsc pamięci, zapewnienia obsługi organizacyjnej i kancelaryjno-biurowej grupy roboczej ds. koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci. Ponadto utworzono m.in. Departament Wsparcia Zewnętrznego, który realizował zadania na rzecz projektów zagranicznych w zakresie udzielania wsparcia państwom sąsiedzkim, Biuro Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, które obsługiwało merytorycznie i organizacyjnie Szefa Kancelarii. Dyrektor BBF poinformowała również, że *specyfika zatrudnienia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, które mogą być w każdej chwili odwołane, powoduje dużą rotację i nieprzewidywalność zmian jakie mogą nastąpić w trakcie roku budżetowego. W 2023 r. zmiany w składzie RM miały miejsce w czerwcu, oraz w listopadzie, kiedy to w wyniku wyborów parlamentarnych, dwukrotnie doszło do dymisji Rady Ministrów, w tym został powołany tzw. „dwutygodniowy” Rząd M. Morawieckiego. Doszło też do zmian na stanowiskach wiceministrów w KPRM.*

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wydatki na wynagrodzenia w KPRM w 2023 r. wyniosły 120 107,8 tys. zł i były wyższe niż w 2022 r. o 11 792,3 tys. zł, tj. o 10,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 12 000,9 zł i w porównaniu do roku 2022 zwiększyło się o 274,62 zł, tj. o 2,3%. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora BBF, zwiększenie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wynikało głównie z podjęcia przez

³⁹ Według Rb-70 kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów okres sprawozdawczy: od początku roku do 31 grudnia 2023 r.

Kierownictwo Kancelarii decyzji o uruchomieniu od 1 czerwca 2022 r. środków na podwyżki wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (z wyłączeniem doradców i asystentów politycznych) oraz członków korpusu służby cywilnej. U podstaw wskazanych działań leżało wyróżnienie i zatrzymanie w KPRM doświadczonych pracowników, których dalsze zatrudnianie dawało rękojmię prawidłowej realizacji nałożonych zadań. Szczególną uwagę zwrócono na wzrost wynagrodzeń osób najmniej zarabiających. W 2022 r. podjęto również decyzję o okresowym (od 1 września 2022 r. do 28 lutego 2023 r.) zwiększeniu wynagrodzeń ww. grup pracowników. Miesięczny wzrost wynagrodzenia zasadniczego wynosił 2 845 zł w 2022 r. (IX-XII 2022 r.) i 3 067 zł w 2023 r. (I-II 2023 r.) Dodatkowo zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r. od 1 stycznia 2023 r. zwaloryzowano wynagrodzenia pracowników o 7,8%. Działania te miały znaczący wpływ na wydatki z funduszu wynagrodzeń i przyczyniły się do zwiększenia średniego przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r.

KPRM zawarła w 2023 r. 66 umów zleceń (w tym pięć z własnymi pracownikami) na łączną kwotę 4 445,8 tys. zł, a także 109 umów o dzieło na łączną kwotę 310,5 tys. zł. Badanie pięciu umów zlecenia zawartych przez KPRM z własnymi pracownikami⁴⁰, w wyniku których w 2023 r. poniesiono wydatki wykazało, że przedmiotem tych umów nie były zadania podobne lub tożsame z zadaniami określonymi w umowach o pracę. Badanie pięciu umów zlecenia zawartych przez KPRM z osobami niebędącymi pracownikami KPRM⁴¹, w wyniku których w 2023 r. poniesiono wydatki, nie wykazało nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, że w grudniu 2023 r. Szef KPRM wystąpił do Ministra Finansów z dwoma wnioskami o zwiększenie z rezerwy celowej budżetu państwa pn. „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” wydatków na 2023 rok w części 16 – KPRM o łączną kwotę 2 882,0 tys. zł, z tego:

- wnioskiem z 12 grudnia 2023 r. na kwotę 258,0 tys. zł przeznaczoną na sfinansowanie zobowiązań z tytułu wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych w KPRM – zaakceptowany decyzją Ministra Finansów z 28 grudnia 2023 r.,
- wnioskiem z 13 grudnia 2023 r. na kwotę 2 624,0 tys. zł przeznaczoną na sfinansowanie zobowiązań z tytułu wypłaty wynagrodzeń osobowych, wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, odpraw i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych w KPRM – zaakceptowany decyzją Ministra Finansów z 28 grudnia 2023 r.

Odnośnie braku zabezpieczenia środków na wynagrodzenia z ww. tytułów Dyrektor BBF wyjaśniła, że na etapie planowania budżetu części 16 – KPRM na 2023 rok, Kancelaria nie posiadała informacji o konieczności wypłat ekwiwalentów dla pracowników oraz odchodzącej Kadry „R”, a także wypłaty odpraw emerytalnych i nagrody jubileuszowej dla podsekretarza stanu. Poinformowała również, że KPRM była zobowiązana do wypłaty wynagrodzeń dla pracowników KPRM za miesiąc grudzień 2023 r. do 29 grudnia 2023 r. Odnośnie przyczyn konieczności zabezpieczenia dodatkowych środków na wynagrodzenia wyjaśniła, że *w budżecie na wynagrodzenia nie została zaplanowana rezerwa na niewykorzystane urlopy dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych oraz pracowników, z którymi nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy. Założono, że odchodząca kadra „R” ma 3-miesięczny okres wypowiedzenia, a ekwiwalenty za urlop będą wypłacane*

⁴⁰ Umowy nr 03/ZPHM/KPRM/22 z 12.09.2022 r., nr 02/ZPHM/KPRM/22 z 12.09.2022 r., nr 22/ZPHM/KPRM/22 z 30.09.2022 r., nr 30/ZPHM/KPRM/22 z 17.10.2022 r., nr 21/ZPHM/KPRM/22 z 3.10.2022 r.

⁴¹ Umowy nr 8/CIR/2023 z 13.02.2023 r., nr 31/ZPHM/KPRM/23 z 13.02.2023 r., nr 1134/BDG/ZPHM/23 z 29.09.2023 r., 2456/BPRM/2022 z 5.01.2023 r., 2459/DWPP/22 z 11.01.2023 r.

w ostatnim dniu stosunku pracy, czyli będzie to już rok 2024. Ponadto nie zaplanowano wynagrodzeń oraz ekwiwalentów za urlop dla ministrów powołanych na okres 28 listopada – 12 grudnia 2023 r., co było sytuacją nie do przewidzenia. Dodatkowo konieczność zwiększenia budżetu na wynagrodzenia była wynikiem zrealizowania nieplanowanych wydatków związanych z wypłatą sześciomiesięcznej odprawy emerytalnej oraz nagrody jubileuszowej w wysokości 300% wynagrodzenia miesięcznego oraz wypłatą ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, jak również dla pracowników Kancelarii.

(akta kontroli str. 18-275)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości wydatkowania środków – objęto wydatki dysponenta III stopnia - KPRM w kwocie 36 305,4 tys. zł (bieżące 35 825,7 tys. zł, majątkowe 479,7 tys. zł), stanowiącej 11,4% jego wydatków. Doboru wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części 16. Szczegółowym badaniem objęto 45 dowodów księgowych na kwotę 36 138,0 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną MUS (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) oraz trzy dowody księgowe na kwotę 167,4 tys. zł dobrane w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki. Wśród badanych wydatków w jednym przypadku stwierdzono nieprzeprowadzenie badania rynku. Stwierdzono także przypadki, polegające na zleceniu przez KPRM - COAR oraz COI - realizacji usług przed zawarciem umów w formie pisemnej, a także zleceniu realizacji usług na zmienionych warunkach przed podpisaniem aneksów do umów. Nieprawidłowości te zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1422-1468, 1889-1992, CD nr 5 pliki 001-204; 258-275, CD nr 11 pliki 066-126)

Stosownie do obowiązków wynikających z art. 23 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴² kontrolowana jednostka zamieściła plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2023 r. oraz jego aktualizacje na stronie internetowej KPRM i w Biuletynie Zamówień Publicznych. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2023 r. zamówieniach przekazano do Urzędu Zamówień Publicznych 23 lutego 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 upzp.

(akta kontroli CD nr 9 str. 1925-2104 plik 181, 183-184, 564-566)

Szczegółowym badaniem objęto trzy zamówienia publiczne skutkujące wydatkami poniesionymi w 2023 r., o łącznej wartości 4 454,9 tys. zł, na których realizację w 2023 r. wydatkowano kwotę 4 332,4 tys. zł, w tym:

- 1) jedno postępowanie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem była usługa zakupu powierzchni reklamowych na potrzeby działań informacyjnych dotyczących ogólnopolskiego referendum organizowanego 15 października 2023 r., o wartości 988,9 tys. zł, na realizację którego wydatkowano kwotę 886,8 tys. zł⁴³;
- 2) dwa postępowania, do których nie miały zastosowania przepisy upzp, tj.:
 - a) postępowanie, którego przedmiotem był zakup 20 radiostacji z Android na potrzeby wyposażenia Zespołu Pomocy Humanitarno-Medycznej

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: upzp.

⁴³ Zamówienie dotyczące wydatków w zakresie działalności promocyjno-reklamowej.

w obszarze łączności radiowej, o wartości 116,0 tys. zł⁴⁴, na realizację którego wydatkowano kwotę 116,0 tys. zł;

- b) postępowanie, którego przedmiotem był zakup czasu antenowego na potrzeby emisji w stacjach telewizyjnych spotów informacyjnych o wartości 3 350,0 tys. zł, na realizację którego wydatkowano kwotę 3 329,6 tys. zł⁴⁵.

W wyniku przeprowadzonych badań powyższych zamówień stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym jednostki i umowami na zakupy i usługi. Badania w zakresie stosowania procedur określonych w upzp oraz wewnętrznych regulacjach KPRM wykazały, że podejmowane działania były zgodne z obowiązującymi przepisami, za wyjątkiem zamówienia dotyczącego zakupu przez Centrum Informacyjne Rządu KPRM (dalej: CIR) czasu antenowego na potrzeby emisji w stacjach telewizyjnych spotów informacyjnych, w ramach którego dokonano wyboru wykonawców niezgodnie z uzasadnieniem podanym we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 636-640, 656-666, 721-726, 853-864, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 163-164, 692-704, 719-729, 866-868, 968-1428, 978-1428)

W 2023 r. w KPRM kampanie promocyjne, finansowane z części 16 budżetu państwa, realizowane były przez CIR, które w ramach swoich obowiązków wynikających z regulaminu organizacyjnego KPRM⁴⁶ prowadziło m.in.: działania informacyjno-promocyjne w zakresie programów rządowych i kampanie informacyjne dotyczące Prezesa Rady Ministrów, przy współdziałaniu pozostałych komórek organizacyjnych Kancelarii. Działania informacyjno-promocyjne były koordynowane przez Wydział Promocji Programów Rządowych CIR. Nadzór nad CIR sprawował sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, rzecznik prasowy rządu.

CIR - Wydział Promocji Programów Rządowych - zaplanowało budżet na 2023 r. w zakresie wydatków na kampanie informacyjne w wysokości 30 500,0 tys. zł. Jak wyjaśniła Dyrektor BBF, wydatki zostały oszacowane na podstawie dotychczasowych realizacji działań informacyjno-promocyjnych, które zostały poniesione z budżetu części 16 w latach 2021-2022. Wydział ten przygotował plan działań informacyjno-promocyjnych w 2023 r. Plan ten przewidywał przeprowadzenie dziesięciu kampanii informacyjnych. W trakcie roku zrezygnowano z finansowania trzech kampanii, tj. kampanii pod nazwą: Niskie Podatki, Bezpieczna Polska oraz Rząd Blisko Polskiej Wsi. Dyrektor BBF wyjaśniła, że ww. kampanie realizowały resorty odpowiedzialne za dany obszar, to one ponosiły koszty, a KPRM brała udział w ich planowaniu i nadzorowała. W trakcie roku zdecydowano o przeprowadzeniu trzech dodatkowych kampanii. Dwie z nich były finansowane z części 16 budżetu państwa, natomiast kampania dotycząca informowania o referendum ogólnokrajowym, które odbyło się 15 października 2023 r. oraz zagadnień, których to referendum dotyczyło, została sfinansowana z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W 2023 r., na realizację działań promocyjno-informacyjnych, KPRM poniosła wydatki w wysokości 26 433,3 tys. zł, tj. o 13 094,1 tys. zł (o 33,1%) niższej niż w 2022 r. (39 527,4 tys. zł). W ramach tych wydatków CIR zrealizowało następujące kampanie: 1. #JakJestNaprawdę (kwota wydatkowana: 494,0 tys. zł); 2. #Niezakopane (kwota wydatkowana 3 224,4 tys. zł); 3. #NoweKonkrety (2 446,0 tys. zł); 4. #Rodzina800+ (6 710,4 tys. zł); 5. #RządBliskoMłodych (238,2 tys. zł); 6. #RządBliskoRodzin (311,3 tys. zł); 7. #RządBliskoSeniorów (518,5 tys. zł);

⁴⁴ Na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 upzp.

⁴⁵ Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 upzp. Zamówienie dotyczące wydatków w zakresie działalności promocyjno-reklamowej.

⁴⁶ CIR realizowało obsługę informacyjną Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów oraz Szefa Kancelarii.

8. #RządoweInwestycjeBliskoLudzi2023 (4 060,4 tys. zł); 9. #TyDecydujesz (5 048,4 tys. zł); 10. #ZwrotyKtóreCieszą (3 381,7 tys. zł).

Badaniem objęto pięć kampanii zrealizowanych w 2023 r. (#Niezakopane, #NoweKonkrety, #Rodzina800+, #RządoweInwestycjeBliskoLudzi2023, #TyDecydujesz), na które przeznaczono środki w łącznej wysokości 21 489,6 tys. zł.

Przed rozpoczęciem każdej z badanych kampanii w KPRM opracowano ich założenia, określono główny cel działań, określono grupę docelową, do jakiej skierowane są działania informacyjno-promocyjne, opracowano kompleksową koncepcję kreatywną oraz strategię działań wyznaczających kierunek planowanych działań komunikacyjnych wskazujący na środki przekazu, za pomocą których mają być przekazywane informacje do grup docelowych.

Wydatki poniesione na jedną spośród badanych kampanii informacyjnych - #Rodzina800, zostały poniesione w sposób niecelowy i niegospodarny, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Sposoby monitorowania i oceny wyników prowadzonych działań promocyjnych były określone w regulacjach wewnętrznych KPRM. Monitorowaniu zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi podlegały terminy/emisje publikacji poszczególnych materiałów promocyjnych w Internecie/mediach tradycyjnych; liczby emisji, wyświetleń, kliknięć, odsłuchań, prezentacji, uzyskanych zasięgów oraz koszty kampanii.

Ustalono, że po każdej z badanych kampanii dokonywano ich podsumowania poprzez sporządzenie dokumentu, w którym zawarto informacje odnośnie liczby emisji wykorzystywanych w trakcie kampanii spotów, zasięgów osiągniętych w Internecie, liczby nośników typu outdoor oraz liczby innych materiałów reklamowych. Jednakże, po przeprowadzeniu kampanii nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W wyniku szczegółowego badania wydatków⁴⁷ poniesionych w ramach pięciu kampanii stwierdzono, że każdorazowo, po zakończeniu działań określonych umowami, podmioty realizujące kampanie przedkładały terminowo do KPRM raporty podsumowujące działania przewidziane w harmonogramach kampanii, zgodnie z postanowieniami umów na realizację poszczególnych działań (liczby emisji spotów wraz z harmonogramem oraz oglądalnością i słuchalnością). Dane zaprezentowane w raportach umożliwiały weryfikację spełnienia wymagań określonych w umowach w zakresie założonych parametrów, tj. np. liczby wyświetlanych lub emitowanych spotów.

Wybór wykonawców usług w zakresie realizacji działań informacyjnych był dokonywany z zachowaniem właściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz regulacji wewnętrznych. W jednym przypadku wyłonienie wykonawcy było dokonane niezgodnie z wnioskiem o udzielenie zamówienia (co zostało opisane wyżej i w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”). Wykonawcy byli wybierani również pod kątem dotarcia do jak najszerszych grup docelowych, poza dwoma przypadkami (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 871-876, 1413-1422, CD nr 7 pliki 001-045; 523-660, CD nr 8 pliki 001-003)

⁴⁷ Badaniem szczegółowym objęto wydatki na kwotę 5 761,8 tys. zł, w tym na kampanię: 1. #Niezakopane 1 952,1 tys. zł; 2. #NoweKonkrety 499,8 tys. zł; 3. #Rodzina800+ 849,9 tys. zł; 4. #RządoweInwestycjeBliskoLudzi2023 1 573,2 tys. zł; 5. #TyDecydujesz 886,8 tys. zł.

W 2023 r. w części 16 budżetu państwa zrealizowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 175 001,1 tys. zł, tj. o 32 887,9 tys. zł (o 23,1%) wyższej w porównaniu do 2022 r. (142 113,2 tys. zł). W efekcie zrealizowanych wydatków:

- udzielono wsparcia podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, przekazując dotacje celowe w łącznej kwocie 131 089,4 tys. zł, w tym m.in. dla: Fundacji Radomiak Radom na sfinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Centrum sportowo-szkoleniowe Radomiak. Etap II” (9 613,7 tys. zł); Stowarzyszenia Diakonia Ruchu Światło-Życie na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Etap III budowy: Centrum Krucjaty Wyzwolenia Człowieka” (8 995,3 tys. zł); Stowarzyszenia Castellum na sfinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Budowa Studyjnego Magazynu Archeologicznego. Etap II” (5 777,8 tys. zł); Fundacji Nie Zapomnij o Nas na sfinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Rewitalizacja cmentarza Ofiar II Wojny Światowej w Leksandrowej” (4 951,5 tys. zł); Fundacji Edukacja Bez Granic na sfinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Rewitalizacja i adaptacja budynku przy ul. Jasińskiego w Mysłowicach na potrzeby uruchomienia pierwszego, niepublicznego Liceum Sportowego dla osób z niepełnosprawnościami ruchowymi” (4 000,0 tys. zł); Fundacji Wspólnota Pokoleń na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Ośrodek Wsparcia i Aktywizacji Seniorów i Kombatantów Wspólnota Pokoleń” (3 999,8 tys. zł); Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Przyszań im. Jana Pawła II w Tymbarku na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Budowa Centrum Pomocy Osobom z Niepełnosprawnością i osobom starszym. Etap I” (3 000,0 tys. zł); Fundacji Sportu Przymorze na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Budowa 2 wielofunkcyjnych hal sportowych z nawierzchnią syntetyczną” (2 994,0 tys. zł); Caritas Diecezji Tarnowskiej na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Stabilizacja osuwiska z odbudową czterech murów oporowych zlokalizowanych na działce nr 522/6 w Grybowie. Etap III i IV” (2 977,0 tys. zł); Miejskiego Klubu Sportowego Tęcza na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Modernizacja boiska piłkarskiego polegająca na wymianie nawierzchni trawiastej na nawierzchnię sztuczną wraz z wykonaniem oświetlenia” (2 931,7 tys. zł); Fundacji Pomoc Polakom na Wschodzie im. Jana Olszewskiego na realizację zadania publicznego pn. „Opieka i zabezpieczenie historycznych miejsc pamięci rodziny Piłsudskich na Litwie – część I” (2 902,2 tys. zł); Prowincji św. Franciszka z Asyżu Zakonu Braci Mniejszych – Franciszkanów w Polsce na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Franciszkański Ośrodek Reintegracji OIKOS – kontynuacja I etapu oraz II i III etap budowy” (2 899,8 tys. zł); Diecezji Kaliskiej na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. „Budowa stadionu sportowego przy Technikum im. Św. Józefa w Kaliszu” (2 719,2 tys. zł); Spółdzielni Socjalnej OPOKA na realizację zadania publicznego pn. „Budowa i wyposażenie obiektu rehabilitacyjnego ZAZ Opoka” (2 500,0 tys. zł); Stowarzyszenia Akademia Piłkarska Jagiellonia Białystok na realizację zadania publicznego pn. „Zakup oraz montaż hali pneumatycznej na boisku piłki nożnej zlokalizowanym przy ulicy Elewatorskiej w Białymstoku” (2 334,4 tys. zł);
- udzielono dotacji dla RARS (9 669,3 tys. zł);
- udzielono dotacji celowej dla COAR (20 114,0 tys. zł);
- udzielono dotacji celowej dla NIW-CRSO (10 137,0 tys. zł);
- przekazano Instytutowi Pokolenia, Instytutowi Strań Wojennych, Instytutowi De Republica środki na zrealizowanie zakupów inwestycyjnych (odpowiednio 140,2 tys. zł, 350,9 tys. zł i 132,1 tys. zł);

- w ramach wydatków majątkowych w KPRM w kwocie 3 368,2 tys. zł m.in.: zakupiono sprzęt komputerowy i oprogramowanie, w budynku KPRM wymieniono jedną z wind oraz zbudowano sieć telewizyjną dozorowaną CCTV oraz zakupiono sprzęt na potrzeby Zespołu Pomocy Humanitarno-Medycznej.

W planie finansowym dysponenta III stopnia – KPRM oraz w planie rzeczowo-inwestycyjnym dysponenta III stopnia, który został podpisany przez Dyrektora Generalnego KPRM w lutym 2023 r. zostały wpisane dwa zadania inwestycyjne: 1. Przebudowa pomieszczeń skrzydła D wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku KPRM przy Al. Ujazdowskich 1/3; 2. Przebudowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i nawierzchni na terenie KPRM – kwota w planie 750,0 tys. zł. W trakcie roku na realizację tych zadań nie zostały poniesione żadne wydatki, a środki zostały zablokowane na podstawie art. 171 ufp. Kierownictwo KPRM nie wystąpiło o zapewnienie finansowania całości ww. inwestycji, co było nierzetelne (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 889-985, 1297-1412, CD nr 2, CD nr 7 pliki 046-166)

Nadzór Szefa KPRM nad jednostkami finansowanymi z części 16 był realizowany przez wyznaczone do tego komórki organizacyjne KPRM. Nadzór i kontrola nad jednostkami, którym przekazywano środki w formie dotacji, sprawowane były m.in. poprzez: przeprowadzanie kontroli w tych jednostkach, analizy planów finansowych i sprawozdań tych jednostek z ich działalności. W BBF nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu w części 16 pod względem finansowym, w zakresie dysponenta III stopnia, sprawowane były poprzez analizę sprawozdań budżetowych, bieżące monitorowanie zaangażowania środków w planie oraz poziomu realizacji wydatków, przekazywanie uwag i zaleceń, m. in. w zakresie możliwości zgłoszenia do blokady powstałych oszczędności, a także wprowadzenie podziału planu wydatków części 16 na komórki organizacyjne KPRM. W zakresie dysponenta głównego nadzór sprawowano poprzez m.in. analizę wykonania budżetu poszczególnych jednostek, na podstawie przekazanych przez jednostki informacji z wykonania planu finansowego za I półrocze 2023 r. i za trzy kwartały 2023 r. oraz na bieżąco na podstawie sprawozdań z systemu TREZOR, a także sporządzenie zbiorczej informacji z wykonania budżetu części 16 za I półrocze 2023 r. i za trzy kwartały 2023 r.

W zakresie nadzoru nad jednostkami, Dyrektor BBF poinformowała m.in., że *w odpowiedzi na prośbę Szefa KPRM, Dyrektor IDR przekazał – pismem z 6 listopada 2023 r. - informacje o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków oraz sposobie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w Wystąpieniu pokontrolnym z kontroli przeprowadzonej – na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁸ – przez KPRM w Instytucie De Republica w zakresie realizacji wybranych projektów w latach 2021-2022. W odpowiedzi, dyrektor IDR zaznaczył m.in., że Instytut stosuje przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza 130 000,00 zł. Jednocześnie wszelkie wyjątki od stosowania ww. ustawy przewidziane przepisami, miały być ściśle interpretowane. Wskazano również, że w Instytucie procesy udzielania zamówień publicznych oraz zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych są szczegółowo unormowane w procedurach wewnętrznych wprowadzonych zarządzeniami Dyrektora. IDR poinformował, że te procedury są przestrzegane i stosowane. Zgodnie z otrzymanymi wyjaśnieniami, procedury wewnętrzne spełniają wymogi prawne w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Dyrektor wskazał także, że w Instytucie zaprzestano zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami IDR.*

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku ośmiu z 17 badanych dotacji udzielonych w 2023 r. na łączną kwotę 24 761,2 tys. zł, dysponent części 16 nie zatwierdził rozliczenia tych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Zgodnie z tym przepisem zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. Ustalono, że sprawozdanie z realizacji zadania publicznego pn.:

- „Inwentaryzacja i cyfryzacja cmentarza żydowskiego w Łodzi przy ul. Brackiej” na kwotę 1 500,0 tys. zł Fundacja Dziedzictwa Kulturowego z Łodzi przesłała do KPRM w dniu 24 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 23 lutego 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 kwietnia 2024 r., rozliczenie dotacji nie zostało zatwierdzone;
- „Myśl po polsku” edycja 2023 na kwotę 3 529,9 tys. zł Fundacja Instytut Nowych Mediów i Technologii przesłała do KPRM w dniu 30 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 29 lutego 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 kwietnia 2024 r., rozliczenie dotacji nie zostało zatwierdzone;
- „Instytut Demokracji Bezpośredniej” na kwotę 4 284,9 tys. zł Fundacja „Potrafisz Polsko” przesłała do KPRM w dniu 30 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 29 lutego 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 kwietnia 2024 r., rozliczenie dotacji nie zostało zatwierdzone;
- „Etap III budowy: Centrum Krucjaty Wyzwolenia Człowieka” na kwotę 8 995,3 tys. zł Stowarzyszenie Diakonia Ruchu Światło-Życie przesłało do KPRM w dniu 30 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 29 lutego 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 kwietnia 2024 r., rozliczenie dotacji nie zostało zatwierdzone;
- „Rozwój działań Centrum Medialnego Fundacji Action-Life” na kwotę 2 481,1 tys. zł Fundacja Action Life przesłała do KPRM w dniu 30 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 29 lutego 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 kwietnia 2024 r., rozliczenie dotacji nie zostało zatwierdzone;
- „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego na potrzeby Ochotniczej Straży Pożarnej w Dąbrowie-Moczydłach” na kwotę 1 000,0 tys. zł OSP w Dąbrowie-Moczydłach przesłała do KPRM w dniu 24 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 23 lutego 2024 r. Rozliczenie dotacji zostało zatwierdzone 4 marca 2024 r., tj. z opóźnieniem 10 dni;
- „Zapewnienie gotowości bojowej OSP w Solcu nad Wisłą włączonej do KSRG poprzez doposażenie jednostki w samochód ratowniczo-gaśniczy GBA-Rt 4x4 wraz ze sprzętem ratowniczo-gaśniczym” na kwotę 1 720,0 tys. zł OSP w Solcu nad Wisłą przesłała do KPRM w dniu 8 stycznia 2024 r. Termin na jego zatwierdzenie upłynął 7 lutego 2024 r. Rozliczenie dotacji zostało zatwierdzone 5 marca 2024 r., tj. z opóźnieniem 27 dni;
- „Zakup nowego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 oraz specjalistycznym wyposażeniem” na kwotę 1 250,0 tys. zł OSP w Bobrowcach przesłała w dniu 19 grudnia 2023 r.⁴⁹ Termin na jego zatwierdzenie

⁴⁹ Korekta wpłynęła 25 stycznia 2024 r.

upłynął 18 stycznia 2024 r. Rozliczenie dotacji zostało zatwierdzone 1 marca 2024 r., tj. z opóźnieniem 42 dni.

Tym samym nie został zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szefa KPRM po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – KPRM⁵⁰.

Dyrektor BBF wyjaśniła, że analiza sprawozdań z wykonania ww. zadań publicznych jest nadal prowadzona ze względu m.in. na konieczność przedłożenia przez beneficjentów dotacji dodatkowej dokumentacji i korekt sprawozdań. Odnośnie Fundacji Dziedzictwa Kulturowego wyjaśniła, że stwierdzono braki w dokumentacji księgowej, a próby odczytania przekazanych dokumentów z zapisanymi cyfrowo rezultatami zadania znacznie wydłużyły procedowanie sprawy. W przypadku dwóch z tych zadań (Stowarzyszenia Diakonia Ruchu Światło-Życie i Fundacji Action Life) Dyrektor BBF poinformowała, że podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli pozaplanowej. Dodała również, że *skala udzielonych w ub. roku dotacji, które są obecnie weryfikowane przez BPRM (łącznie wartość ok. 265 mln zł) oraz ich szeroki zakres tematyczny powodują, że proces rozliczania dotacji jest niezwykle czasochłonny. Ponadto, realizowane są – niepraktykowane w 2023 r. – działania kontrolne, np. w miejscu inwestycji sfinansowanej z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Ocena realizacji szeregu działań odbywa się także z udziałem innych k.o. KPRM, w tym m.in. DP, CIR, BDG zgodnie z zakresem ich właściwości. W niektórych przypadkach planowane jest dokonanie dodatkowych ocen przez ekspertów zewnętrznych i/lub biegłych a także przez inne ministerstwa i instytucje publiczne.*

(akta kontroli str. 469-489, 520-586, płyta CD2, 1824-1888)

W ocenie NIK, weryfikacja przez KPRM dokumentacji źródłowej i merytorycznej dotyczącej zadań realizowanych z udzielonych dotacji oraz przeprowadzenie kontroli wykorzystania dotacji u beneficjenta powinny nastąpić w czasie pozwalającym na ewentualną korektę rozliczeń, przedstawionych przez beneficjentów i terminowe zatwierdzenie tych rozliczeń przez dysponenta części 16.

2. Dokonano wyboru wykonawców na zakup czasu antenowego w stacjach telewizyjnych o wartości 3 350,0 tys. zł brutto niezgodnie z uzasadnieniem wyboru wykonawcy podanym we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego⁵¹, co było działaniem nierzetelnym i naruszało zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Ustalono, że w powyższym wniosku w rubryce nr 12 o treści: *Uzasadnienie wyboru wykonawcy* podano, że *Zakup czasu antenowego bezpośrednio w największych stacjach telewizyjnych*. Dodatkowo, w rubryce nr 9 o treści: *Czy wykonano badanie rynku i uzyskano wymaganą liczbę ofert (co najmniej 3 oferty, lub 2 oferty w przypadku pilnych zamówień)* podano, że *Nie wykonano badania rynku z uwagi na zakup czasu antenowego w największych stacjach telewizyjnych, które gwarantują dotarcie do najszerzego grona odbiorców. Zakup bezpośredni eliminuje pośredników, którzy stosują dodatkowe marże, a tym samym zapewnia oszczędności, a w zamówieniu wybrano stacje telewizyjne, które według raportów Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mają największy udział programów w rynku telewizyjnym.*

Według wyjaśnień Dyrektora BBF, przy wyborze wykonawców wskazanych we wniosku nr 917/CIR/23, KPRM korzystała z Informacji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o widowni telewizyjnej w Polsce w IV kwartale 2022 r. Ustalono, że we wniosku wskazano trzech wybranych wykonawców zamówienia.

Wśród nich były dwie stacje telewizyjne, których programy posiadały największy udział widowni w rynku telewizyjnym, tj. 17,37%⁵² oraz 7,33%, oraz jedna której

⁵⁰ KAP.410.001.02.2023.

⁵¹ Nr 917/CIR/23. Zakup czasu antenowego w stacjach telewizyjnych dotyczył kampanii #Rodzina800+.

⁵² Udział w rynku telewizyjnym dla dwóch programów, tj. 9,90% oraz 7,47%.

program posiadał udziały na poziomie 2,91%. Nie wybrano natomiast stacji telewizyjnej której program posiadał 7,22% udziału widowni w rynku telewizyjnym. Z powyższego wynika, że dokonano wyboru wykonawców niezgodnie z uzasadnieniem podanym we wniosku. Tym samym nie został zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szefa KPRM po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – KPRM.

(akta kontroli str.684-692, CD9 plik 719-729, 734-736,866-869, 926-929)

Za prawidłowe i rzetelne określenie we wniosku danych dotyczących m.in. uzasadnienia wyboru wykonawcy oraz wybranych wykonawców wniosku⁵³ odpowiadała komórka merytoryczna (CIR). Zastępca Dyrektora CIR była osobą odpowiedzialną za sporządzenie wniosku i jego zaakceptowanie do realizacji⁵⁴.

Z wyjaśnień byłej Zastępcy Dyrektora CIR wynika, że *CIR dokonało wyboru wykonawców zgodnie z uzasadnieniem wskazanym we wniosku, tj. wybrano stacje telewizyjne o największych zasięgach telewizyjnych, które gwarantują dotarcie do najszerzego grona odbiorców. (...) Wskazane we wniosku stacje znajdują się w czołówce czterech nadawców o największej oglądalności w Polsce. (...) Nie dokonując zakupu czasu antenowego od stacji TVN, CIR nie naruszyło żadnego przepisu obowiązującego prawa oraz nie działało w sprzeczności z procedurami wewnętrznymi KPRM.*

(akta kontroli str. 734-737, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 1774-1775)

NIK zwraca uwagę, że wbrew uzasadnieniu wyboru wykonawców zawartym w ww. wniosku, KPRM pominęła stację telewizyjną, której program posiadał udziały w rynku telewizyjnym w wysokości 7,22%, natomiast jako jednego z wykonawców wybrano stację, która osiągnęła poziom 2,91% pod względem oglądalności. W konsekwencji ww. zamówienie nie było realizowane przez największe stacje telewizyjne. NIK zauważa, że dokonanie wyboru wykonawcy o niższym udziale w widowni telewizyjnej nie przyczyniło się do osiągnięcia zakładanego celu, tj. dotarcia do najszerzego grona odbiorców i efektywności finansowej zrealizowanego zamówienia.

3. KPRM, niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, dokonała niecelowych i niegospodarnych wydatków na działania informacyjno-promocyjne dotyczące podwyższenia od 1 stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego. Łączna kwota ww. wydatków to 6 710,4 tys. zł.

Pomimo niezakończonego procesu legislacyjnego KPRM przeprowadziła kampanię promocyjną pn. #Rodzina800+ informującą o zwiększeniu świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł na dziecko miesięcznie.

Kampania #Rodzina800+ została przeprowadzona przez KPRM w okresie: od 1 czerwca 2023 r. do 14 lipca 2023 r. (działania informacyjne w Internecie); od 17 czerwca 2023 r. do 4 sierpnia 2023 r. (spoty informacyjne w radiu i telewizji); w czerwcu i lipcu 2023 r. (nośniki outdoor).

Tymczasem, w dniu 2 czerwca 2023 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej wniósł do Rządowego Centrum Legislacji rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁵⁵. Proces legislacyjny ww. zmiany został zakończony podpisaniem przez Prezydenta RP w dniu 2 sierpnia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z dnia

⁵³ Część I wniosku o udzielenie zamówienia.

⁵⁴ Data akceptacji wniosku przez Zastępcę Dyrektora CIR – 7 czerwca 2023 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 810.

7 lipca 2023 r.⁵⁶. Ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 9 sierpnia 2023 r.

Z projektowanych zmian, jak i z ostatecznej wersji przyjętej ustawy wynikało, że zmiana wysokości pobieranego świadczenia wychowawczego ma nastąpić z urzędu, bez konieczności składania dodatkowego wniosku przez osobę pobierającą świadczenie wychowawcze i nie będzie wymagała ze strony osób otrzymujących świadczenie wychowawcze żadnych dodatkowych działań czy aktywności. Podwyższenie świadczenia wychowawczego nie będzie wymagało wydania decyzji przez właściwy przedmiotowo w tym zakresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) (art. 2 projektowanej ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Projekt ten, jak i ostateczna treść ogłoszonego aktu prawnego przewidziała ponadto obowiązek poinformowania przez ZUS osoby pobierające świadczenie wychowawcze o nowej, zwiększonej wysokości świadczenia na wskazany we wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego adres poczty elektronicznej lub numer telefonu. Nieodebranie informacji o zmianie wysokości świadczenia nie wstrzymuje wypłaty świadczenia wychowawczego.

KPRM (CIR) przed realizacją kampanii pod nazwą #Rodzina800+, tj. przed czerwcem 2023 r. opracowała założenia do jej przeprowadzenia, w których wskazała: „od dnia 1 stycznia 2024 r. wysokość świadczenia wychowawczego w ramach programu Rodzina500+ będzie wynosić 800 zł miesięcznie na dziecko. Zmiana wysokości świadczenia wychowawczego będzie dokonywana z urzędu i nie będzie wymagała złożenia dodatkowych wniosków ani wydania decyzji. Głównym celem działań było przekazanie informacji, że od 1 stycznia 2024 r. świadczenie rodzicielskie Rodzina500+ będzie wynosiło 800 zł na każde dziecko, a program zmieni nazwę na Rodzina800+”. Jako grupę docelową wskazano rodziny uprawnione do świadczenia rodzicielskiego Rodzina500+.

(akta kontroli str. 871-876, 1477-1491, 1413-1421, CD nr 7 pliki 167-382, CD nr 8)

Dyrektor BBF wyjaśniła, że działania informacyjne dotyczące pakietu nowych programów rządowych pn. #NoweKonkrety zostały podzielone na działania dot. programu Rodzina 800+, jak i całego pakietu ze względu na harmonogram prac rządu nad poszczególnymi programami. W pierwszej kolejności została uruchomiona kampania dot. programu Rodzina800+ z uwagi na rozpoczęte konsultacje społeczne nad ustawą, które ruszyły 1 czerwca 2023 r. Działania informacyjne zawierały przekaz zachęcający do wzięcia udziału w konsultacjach.

(akta kontroli str. 1635-1646)

Pełniący w okresie opracowywania oraz realizacji kampanii #Rodzina800+ funkcję Dyrektora CIR wyjaśnił, że termin prowadzenia kampanii był związany z pracami rządowymi nad projektem ustawy wprowadzającej 800+, który został na przełomie maja i czerwca wpisany do wykazu prac legislacyjnych rządu i wówczas też rozpoczęły się działania informacyjne oparte o założenia projektu. Stwierdził, że celem tych działań informacyjnych było poinformowanie opinii publicznej o konsultacjach lub zasadach działania programów. W przypadku 800+ była to informacja o trwających konsultacjach projektu, a także wskazano na zasady i termin otrzymania świadczenia. Zdaniem byłego Dyrektora CIR, był to jedyny sposób, żeby w czasie dezinformacji i szumu informacyjnego dotrzeć do Polaków z informacjami na temat zasad działania programów, bo nie były one znane i oczywiste, a były przedmiotem licznych zapytań i wątpliwości ze strony obywateli i mediów.

(akta kontroli str. 1647-1658)

⁵⁶ Dz. U. poz. 1565.

Sekretarz Stanu w KPRM oraz rzecznik prasowy rządu, sprawujący nadzór nad CIR w okresie, kiedy przygotowywano oraz przeprowadzono kampanię informacyjną #Rodzina800+ wyjaśnił, że zainicjowanie przeprowadzenia tej kampanii było związane z okresem, w którym projekt zmiany stosownej ustawy został wpisany do harmonogramu prac legislacyjnych rządu, co skłoniło do podjęcia działań informacyjnych zgodnie z założeniami projektu. Wskazał, że celem przeprowadzenia kampanii było przekazanie informacji o możliwości otrzymania świadczenia bez dodatkowych wniosków, w związku z pojawiającymi się w tamtym czasie pytaniami, czy będą potrzebne dodatkowe formalności.

(akta kontroli str. 1671-1682)

NIK zauważa, że w projektowanych, jak i ostatecznie przyjętych przepisach zobowiązano ZUS do poinformowania o zmianie wysokości świadczenia wychowawczego, a także poinformowania o tym, że zmiana ta nastąpi automatycznie i nie będzie wymagała podjęcia działań przez osoby pobierające to świadczenie.

Dodatkowo należy wskazać, że wydatki były ponoszone na informowanie o zwiększeniu świadczenia wychowawczego z kwoty 500 do 800 zł na dziecko miesięcznie, w sytuacji, gdy rozwiązania prawne dotyczące tych uprawnień były na etapie prac legislacyjnych, a zatem nie było pewności czy rozwiązania te zostaną ostatecznie przyjęte. Nie sposób również zgodzić się z wyjaśnieniami, w których wskazano, że kampania ta miała na celu poinformowanie o trwających konsultacjach dotyczących zmiany wysokości świadczenia. Z danych umieszczonych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji nie wynika, aby poza konsultacjami rządowymi oraz skierowanymi do dziewięciu organizacji pracowników i pracodawców odbyły się szersze społeczne konsultacje. Brak jest informacji na stronach RCL odnośnie wyniku tych konsultacji.

4. W dwóch kampaniach promocyjnych⁵⁷ (spośród pięciu objętych badaniem) zlecono emisję spotów społecznych na łączną kwotę 199,8 tys. zł w stacjach telewizyjnych o znikomym, nieprzekraczającym 0,5%, udziale w widowni telewizyjnej⁵⁸, pomimo że równocześnie w obu kampaniach emisję spotów społecznych (o wartości 1 099,5 tys. zł⁵⁹ i 1 998,6 tys. zł⁶⁰) zlecono w stacjach telewizyjnych o dużo większym udziale w rynku telewizyjnym, co gwarantowało dotarcie do szerokiego grona odbiorców. W ocenie NIK, zlecenie dodatkowych emisji w stacjach telewizyjnych o tak niskim udziale w widowni telewizyjnej, było działaniem niegospodarnym i nie przyczyniało się do maksymalizacji celu i efektywności finansowej prowadzonej kampanii.

(akta kontroli str. 1627-1635, CD nr 7 pliki 167-382, CD nr 8)

Dyrektor BBF wskazała, że w dokumentacji sprawy nie stwierdzono dokumentów, które pozwalałyby na udzielenie wyjaśnień w tym zakresie. Decyzje w tym zakresie były podejmowane przez osoby, które nie są już pracownikami CIR.

Dyrektor CIR w okresie, w którym były podejmowane decyzje o zleceniu emisji spotów ww. stacjom telewizyjnym wyjaśnił, że nie posiada dostępu do dokumentacji związanej z tymi zamówieniami i nie jest w stanie przywołać z pamięci i bez dostępu do dokumentacji szczegółów poszczególnych zamówień. Wskazał, że działania były podejmowane zgodnie z przepisami i procedurami.

Były Sekretarz Stanu w KPRM, nadzorujący CIR w okresie, w którym były podejmowane decyzje o zleceniu emisji spotów ww. stacjom telewizyjnym wyjaśnił,

⁵⁷ 1. #RządoweInwestycjeBliskoLudzi2023, 2. #NoweKonkrety.

⁵⁸ W oparciu o wskaźnik SHR% - udział w widowni telewizyjnej obrazującej odsetek widzów, którzy oglądali audycję bądź program w stosunku do wszystkich widzów oglądających w tym czasie telewizję.

⁵⁹ Kampania #NoweKonkrety.

⁶⁰ Kampania #RządoweInwestycjeBliskoLudzi2023.

że decyzje te były podejmowane na podstawie kryteriów wskazanych w uzasadnieniu wyboru wykonawcy przez właściwych urzędników.

(akta kontroli str. 1635-1658, 1671-1682)

NIK wskazuje, że finansowanie kampanii informacyjnych przez jednostki sektora finansów publicznych wiąże się z koniecznością dokonywania wydatków z zachowaniem zasady racjonalnego gospodarowania, tj. osiągnięcia jak najlepszych efektów przy użyciu dostępnych środków i minimalizacji nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp). Wykorzystanie kanałów komunikacji o niskim zasięgu dotarcia do odbiorców kampanii naruszało ww. zasadę. Należy również wskazać, że argumentacja zawarta we wnioskach o udzielenie zamówienia, o konieczności dotarcia do widzów tych stacji jako szczególnej grupy docelowej, nie znajduje odzwierciedlenia w opracowanych materiałach koncepcyjnych tych kampanii.

5. W przypadku wszystkich pięciu objętych badaniem kampanii promocyjnych na kwotę 21 489,6 tys. zł nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych, co było działaniem nierzetelnym. Brak ewaluacji kampanii uniemożliwił dokonanie oceny, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów, co pozwoliłoby na optymalizację budżetową w ramach przyszłych działań dotyczących prowadzonych kampanii.

(akta kontroli: CD nr 7 pliki 001-045, 167-382, CD nr 8 plik nr 3)

Dyrektor BBF wskazała, że miernikiem służącym do potwierdzenia, że informacja została przekazana do obywateli, a tym samym realizacją wskazanego celu, była liczba wyemitowanych i opublikowanych materiałów w tym zakresie. W zakresie dotyczącym kosztów kampanii w odniesieniu do adekwatnych rezultatów Dyrektor BBF wskazała, że gromadzono jedynie dane dotyczące kosztów. Stwierdziła ponadto, że inne analizy nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 1477-1491)

Były Dyrektor CIR wyjaśnił, że *wszystkie dane znajdujące się w raportach wykonawców zleceń realizowanych w ramach tych kampanii mogły służyć do ewaluacji efektywności kampanii. Wskazał, że ewaluacja efektów kampanii jest możliwa także w perspektywie długoterminowej i z użyciem narzędzi wymagających szerokich i kosztownych badań społecznych. Stwierdził, że w związku z zakończeniem swojej misji w dniu 13 grudnia 2023 r. nie miał szans przeprowadzić tego typu działań ewaluacyjnych.*

(akta kontroli str. 1647-1658)

NIK wskazuje, że prawidłowe i optymalne zaplanowanie kampanii powinno przynosić spodziewane rezultaty w zakresie podniesienia poziomu wiedzy, zmiany zachowań czy postaw. Biorąc pod uwagę skalę poniesionych wydatków na realizację działań w ramach poszczególnych kampanii społecznych, finansowanie tego typu przedsięwzięć powinno zakładać konieczność rozliczenia rezultatów kampanii, wskazując, które kanały komunikacji oraz w jakim stopniu przyczyniły się do osiągnięcia rezultatów danej kampanii. NIK wskazuje, że oceny skuteczności i efektywności kampanii można dokonywać analizując takie elementy jak zmiana wiedzy, postaw oraz zachowań pod jej wpływem, jak również oceniając zauważalność, znajomość bohaterów kampanii i jej elementów, co pozwala na wskazanie związków przyczynowych między elementami kampanii i poszczególnymi osiągnięciami jej celów. Wnioski z takiej ewaluacji powinny być wykorzystane do planowania strategii kolejnych kampanii promocyjnych i zapewnienia ponoszenia wydatków z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

6. KPRM zlecała COAR oraz COI realizację usług przed zawarciem umów w formie pisemnej, a także zlecała realizację usług na zmienionych warunkach przed podpisaniem aneksów do umów, co było działaniem nierzetelnym.

Ustalono, że KPRM zawarła trzy umowy w formie pisemnej po rozpoczęciu świadczenia usług:

- umowa z COAR nr 2424/BDG/22 na zarządzanie i administrowanie nieruchomościami oraz świadczenie innych usług na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów została zawarta w dniu 10 stycznia 2023 r., tj. po rozpoczęciu świadczenia usług przez COAR na rzecz KPRM. Zgodnie z § 6 ust. 1 tej umowy została ona zawarta na czas określony od 1 stycznia 2023 r.;
- umowa z COI nr 161/BI/2023 o świadczenie obsługi informatycznej i teletechnicznej KPRM została zawarta w dniu 13 kwietnia 2023 r., tj. ponad dwa miesiące po rozpoczęciu świadczenia usług na rzecz KPRM. Zgodnie z § 3 ust. 1 tej umowy weszła ona w życie z dniem jej zawarcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2023 r.;
- umowa z COAR nr 171/BI/2023, COAR/151/2023 o świadczenie obsługi audiowizualnej, teletechnicznej i wideokonferencji została podpisana w dniu 4 kwietnia 2023 r. tj. ponad dwa miesiące po rozpoczęciu świadczenia usług na rzecz KPRM. Zgodnie z § 3 ust. 1 tej umowy weszła ona w życie z dniem jej zawarcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2023 r.

W ww. umowach określono m.in.: wysokość wynagrodzenia z tytułu świadczonych usług, jak i szczegółowy zakres obowiązków.

Ponadto ustalono, że KPRM podpisała z mocą wsteczną dwa aneksy do umowy nr 2424/BDG/22 zawartej z COAR na zarządzanie i administrowanie nieruchomościami oraz świadczenie innych usług:

- aneks nr 1 z dnia 5 maja 2023 r., z mocą obowiązywania od 1 kwietnia 2023 r.,
- aneks nr 3 z dnia 22 listopada 2023 r., z mocą obowiązywania od 1 października 2023 r.

Aneksy zostały podpisane z mocą wsteczną w terminach od 34 dni do 53 dni od dnia rozpoczęcia świadczenia na ich podstawie usług. Aneksy odnosiły się m.in. do wysokości wynagrodzenia z tytułu świadczonych usług, jak i do zakresu obowiązków.

Zgodnie z § 7 Statutu COAR, działalność COAR prowadzona na rzecz KPRM ma charakter odpłatny, według cen ustalonych w drodze umowy zawartej na dany rok budżetowy. Zgodnie z § 2 Statutu COI realizuje odpłatnie na podstawie odrębnych umów, usługi związane z realizacją zadań na rzecz tych podmiotów.

Mając na uwadze powyższe uregulowania, umowy oraz aneksy do umów powinny zostać podpisane przed dniem rozpoczęcia świadczenia opisanych w nich usług.

(akta kontroli str. 1422-1442, CD nr 5 pliki 1-204)

Dyrektor BBF odnosząc się do umowy nr 2424/BDG/22 oraz aneksów nr 1 i 3 do tej umowy wyjaśniła, że możliwość zawarcia umowy cywilnoprawnej z mocą wsteczną jej obowiązywania (wywołania skutków prawnych) wynika z zasady swobody umów, zawartej w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. W przedmiotowym przypadku dopuszczalnym było zastosowanie konstrukcji prawnej polegającej na zawarciu w umowach oraz aneksach mocy wstecznej ich obowiązywania. Niniejsza umowa dotyczy realizacji zadań, których ciągłość musi być zachowana i pomimo podjętych uprzednich działań, aby ją uzgodnić i podpisać przed terminem obowiązywania, nie udało się tego zrealizować, m.in. ze względu na potrzebę - wynegocjowania korzystnych dla KPRM warunków jej realizacji, wewnętrznego jej uzgodnienia zarówno w KPRM, jak i COAR (umowy jak i aneksy, przed ich zawarciem, wymagają w KPRM uprzednich uzgodnień wewnętrznych

w elektronicznym systemie obiegu dokumentów, m.in. z komórką odpowiedzialną za weryfikację zapisów dotyczących bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych, z biurem odpowiedzialnym za zabezpieczenie środków finansowych, z radcą prawnym KPRM pod względem formalnoprawnym).

Wskazała, że rozmowy dotyczące zawarcia aneksu nr 1 rozpoczęły się na wniosek COAR po uzyskaniu wyniku finansowego za trzy miesiące, natomiast rozmowy dotyczące aneksu nr 3 rozpoczęły się na wniosek COAR po uzyskaniu wyniku finansowego za osiem miesięcy. Wszystkie poszczególne etapy wymagają czasu, co generuje i przesuwają w czasie zawarcie wszystkich ww. dokumentów.

Odnosnie umów o nr 161/BI/2023 oraz 171/BI/2023, COAR/151/2023 Dyrektor BBF wyjaśniła, że w związku z planowanymi w 2023 r. zmianami w zakresie organizacji wsparcia informatycznego KPRM wynikającymi z projektu ustawy powołującej Agencję Informatyzacji (projekt ustawy o przekształceniu Centralnego Ośrodka Informatyki w Agencję Informatyzacji; nr UD425), Kierownictwo KPRM podjęło decyzję o współpracy w zakresie wsparcia IT z COI. Tym samym zaistniała konieczność podziału usług świadczonych dotychczas na podstawie jednej umowy na rzecz KPRM przez COAR, na dwie umowy: z COI i COAR. Wiązało się to z wyodrębnieniem usług, które miały być świadczone przez te jednostki oraz zawarciem osobnych kontraktów. Operacja ta wymagała licznych ustaleń, szeregu spotkań pomiędzy KPRM, COI i COAR, od strony formalnej okazała się bardzo czasochłonna.

(akta kontroli str. 1428-1440)

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę, że dopiero umowa w formie pisemnej daje pewność co do kształtowania praw i obowiązków stron w tym zobowiązania do wykonywania określonych usług przez jedną stronę, za co druga strona zobowiązuje się do zapłaty określonego wynagrodzenia, to zlecenie realizacji usług bez umowy należy ocenić jako działanie nierzetelne. To samo dotyczy zmiany warunków i zakresu wykonywania usług, który powinien być dokonany w formie aneksu do umowy.

7. Nie przeprowadzono badania rynku w jednym z badanych wydatków (wniosek 38/BDG/2023) na zakup pudełek ozdobnych, co było niezgodne z pkt I.1.2 Procedury B3.3.2 Przygotowanie do udzielania zamówień.

Zgodnie z ww. postanowieniem karty procesu, pracownik komórki wnioskującej przed przystąpieniem do sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia podejmuje decyzję o tym, że: 1. przeprowadza badanie rynku z zastosowaniem kryterium społecznego i pozyskuje co najmniej trzy oferty; 2. jeżeli zamówienie jest pilne, pozyskuje co najmniej dwie oferty - odstępuje od przeprowadzenia badania rynku lub prowadzi je bez zastosowania kryterium społecznego, ze względu na wystąpienie merytorycznego uzasadnienia, które opisze w treści wniosku - nie prowadzi badania rynku, bo jest to zamówienie udzielane IGB, lub wniosek służy uruchomieniu procedury przewidzianej przepisami ustawy Pzp. W przypadku wniosków, które będą realizowane wieloma pojedynczymi zamówieniami, rynek będzie badany każdorazowo i bezpośrednio przed zakupem, co zostanie udokumentowane w EZD.

We wniosku o nr 38/BDG/2023 w części I pkt 9, 10 i 12 wskazano, że zakup będzie realizowany od różnych wykonawców w zależności od bieżących potrzeb i przed zakupem będzie przeprowadzane badanie rynku. W dniu 15 lutego 2023 r. dokonano zakupu 50 sztuk pudełek ozdobnych za kwotę 3,7 tys. zł (Faktura VAT nr 364/2023). Przed dokonaniem zakupu nie przeprowadzono badania rynku w sposób określony w Procedurze B3.3.2.

(akta kontroli str. CD nr 5 pliki 121, 200, CD nr 9 pliki 568-570)

Dyrektor BBF wskazała, że badanie rynku nie zostało przeprowadzone ze względu na konieczność dokonania pilnego zakupu pudełek ozdobnych, a co za tym idzie brak było możliwości jego przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 1428-1440)

Zdaniem NIK, brak rozeznania rynku nie pozwala na przyjęcie, że dopełniono staranności, aby uzyskać jak najlepsze efekty (jak najbardziej korzystną cenę za zakupiony towar) w stosunku do poniesionych nakładów. Ponadto było to niezgodne z przyjętymi procedurami wewnętrznymi. W przypadku bowiem gdy zamówienie jest pilne, procedura wymagała, aby pozyskać co najmniej dwie oferty. Należy podkreślić ponadto, że we wniosku o udzielenie zamówienia wskazano, że przed zakupem będzie przeprowadzone badanie rynku.

8. Dysponent części 16 budżetu państwa nie wystąpił o zapewnienie finansowania realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, tj. a) Przebudowa pomieszczeń skrzydła D wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku KPRM – zlokalizowanym przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie oraz b) Przebudowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i nawierzchni na terenie KPRM, pomimo że pierwsze z tych zadań było realizowane od 2017 roku, natomiast drugie było realizowane od 2018 r. Niewystąpienie o zapewnienie finansowania tych inwestycji należy ocenić jako nierzetelne.

a) Zgodnie z przedstawioną dokumentacją w trakcie kontroli w Planie rzeczowo-finansowym inwestycji KPRM na 2023 rok, zostało wpisane zadanie pn. Przebudowa pomieszczeń skrzydła D wraz z dostosowaniem do przepisów ppoż. oraz dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku KPRM przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie projekt + realizacja. W planie tym (pierwotnym) ujęto środki na realizację tego zadania w wysokości 600,0 tys. zł. Dyrektor BBF wyjaśniła, że *realizację tego zadania oparto na dokumencie planistycznym BW-I i możliwość realizacji zadania przez wybranego wykonawcę. W dokumencie planistycznym realizację zadania przewidziano w latach kolejnych. Kwoty ujęte w planie finansowym zostały wykazane na podstawie wspólnych rozmów pomiędzy KPRM, a ewentualnym inwestorem zastępczym – COAR. Przyjęto, że rozstrzygnięcie postępowania przetargowego nastąpiłoby na przełomie III/IV kwartału i była to kwota na wykonanie prac budowlanych do końca roku.*

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że zadanie to było uwzględniane w Planach rzeczowo-finansowych inwestycji KPRM corocznie od 2017 r., najpierw jako projekt, później projekt + realizacja. We wniosku o udzielenie zamówienia w 2017 r., który był podstawą wpisania realizacji tego zadania do planu inwestycji ówczesny Dyrektor BA wskazywał na pilność realizacji tego zadania z uwagi na *... zły stan techniczny skrzydła D i obowiązkiem dostosowania do warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Degradacji uległa konstrukcja dachu nad skrzydłem D, w pomieszczeniach występują liczne spękania tynków. Modernizacji wymagają przestarzałe urządzenia kotłowni awaryjnej wraz z osprzętem i zbiornikiem. Wyeksploatowana jest ponadto sieć kanalizacyjna (co skutkuje częstymi awariami), a wentylacja mechaniczna jest nie tylko awaryjna, ale niewydolna. Wymagań przepisów nie spełniają także instalacje: elektryczna i teletechniczna, ciepła technologicznego oraz wody lodowej....* Ponadto decyzją PSP nakazano KPRM do dnia 30 czerwca 2019 r. dostosowanie skrzydła D do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych w zakresie zapewnienia właściwych parametrów dojścia ewakuacyjnego, wyposażenia klatki schodowej w urządzenia zapobiegające zadymianiu i służące do usuwania dymu, zapewnienia sprawności pożarowej wentylacji mechanicznej oraz zapewnienia bezpiecznej pożarowo obudowy i wydzielania dróg ewakuacyjnych. We wniosku wskazano, że najpierw wykonanie dokumentacji projektowej, a później proces inwestycji ma na celu zapewnienie

Prezesowi RM możliwości realizacji zadań służbowych. Wskazano również na konieczność jak najszybszego wybrania wykonawcy dokumentacji budowlanej, a następnie ogłoszenie postępowania na wykonanie prac.

Realizacja II etapu projektowego, tj. uzyskania m.in. pozwolenia na budowę (8 grudnia 2020 r.) zakończyła się podpisaniem ostatecznego protokołu zdawczo-odbiorczego prac projektowych realizacji umowy nr 149/BA/17 zawartej w dniu 10 kwietnia 2018 r. Następnie, w dniu 29 lipca 2022 r. zakończyła się realizacja Etapu III ww. umowy – projektów wykonawczych do projektu budowlanego.

Zgodnie z przedstawioną dokumentacją na realizację ww. zadania do 31 grudnia 2022 r. poniesiono wydatki w wysokości 2 066,4 tys. zł (projekt) oraz 124,0 tys. zł (zastępstwo inwestycyjne). W 2023 r. nie poniesiono żadnych wydatków na jego realizację.

b) Zgodnie z przedstawioną dokumentacją w trakcie ww. kontroli w Planie rzeczowo-finansowym inwestycji KPRM na 2023 rok, zostało wpisane zadanie pn. Przebudowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i nawierzchni na terenie KPRM projekt plus realizacja. W planie tym (pierwotnym) ujęto środki na realizację tego zadania w wysokości 750,0 tys. zł. Dyrektor BBF wyjaśniła, że *realizację tego zadań oparto na dokumencie planistycznym BW-I i możliwość realizacji zadania przez wybranego wykonawcę. W dokumencie planistycznym realizację zadania przewidziano w latach kolejnych. Kwoty ujęte w planie finansowym zostały wykazane na podstawie wspólnych rozmów pomiędzy KPRM, a ewentualnym inwestorem zastępczym – COAR. Przyjęto, że rozstrzygnięcie postępowania przetargowego nastąpiłoby na przełomie III/IV kwartału 2023 r. i była to kwota na wykonanie prac budowlanych do końca roku.*

Z przedstawionej dokumentacji wynika również, że zadanie to było uwzględniane w Planach rzeczowo-finansowych inwestycji KPRM corocznie od 2018 r.

W przedłożonym w trakcie kontroli Programie inwestycji sporządzonym w lutym 2019 r. wskazano m.in., że wykonanie sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i nawierzchni będzie skutkowało uzyskaniem: sprawnej sieci wodociągowej, ponieważ stan istniejący jest niezadawalający, skutkujący licznymi awariami oraz niewydajny; dodatkowych odcinków kanalizacji telekomunikacyjnej oraz elektroenergetycznej; nowych, trwałych nawierzchni (stan istniejącej nawierzchni jest dostateczny, a częściowo niezadawalający); uzyskanie przebudowanych lub wybudowanych ciągów komunikacyjnych; uzyskania zagospodarowania zieleni wraz z małą architekturą. W Programie inwestycji wskazano, że faza realizacji robót budowlanych nastąpi w latach 2020 i 2021. Wartość zadania inwestycyjnego określono na kwotę 19 093,0 tys. zł brutto (luty 2019 r.). Efektem rzeczowym miało być zapewnienie prawidłowej infrastruktury technicznej i warunków pracy dla użytkowników siedziby KPRM oraz zwiększenie bezpieczeństwa pożarowego osób i budynku.

Realizacja etapu projektowego (obejmującego wykonanie projektu budowlanego wielobranżowego do pozwolenia na budowę wraz z uzyskaniem stosownych decyzji administracyjnych) zakończyła się w dniu 3 września 2021 r., tj. podpisaniem ostatecznego protokołu zdawczo-odbiorczego dokumentacji projektowej, w tym uzyskaniem m.in. pozwolenia na budowę wydanego przez Wojewodę Mazowieckiego w dniu 12 lipca 2021 r. oraz decyzją Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 19 listopada 2020 r.

Etap III obejmujący wykonanie pozostałej części dokumentacji projektowej, tj. projekty wykonawcze, specyfikacje techniczne, projekt organizacji robót, przedmiar robót, kosztorys inwestorski zakończył się w dniu 28 lipca 2022 r. podpisaniem ostatecznego protokołu zdawczo-odbiorczego dokumentacji projektowej w zakresie etapu III.

Zgodnie z przedstawioną dokumentacją na realizację ww. zadania do 31 grudnia 2022 r. poniesiono wydatki w wysokości 352,0 tys. zł (projekt) oraz 87,7 tys. zł (zastępstwo inwestycyjne). W 2023 r. nie poniesiono żadnych wydatków na jego realizację.

(akta kontroli str. 986-1296, 1492-1626, CD nr 4 pliki 001-006, CD nr 7 pliki 046-166)

Dyrektor BBF odnośnie zadania opisanego w pkt a) wskazała, że całkowita szacunkowa wartość zadania to kwota ok. 160 mln zł oraz wskazała, że nie uzyskano zgody kierownictwa KPRM na wystąpienie do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadania. Wskazano ponadto, że w IV kwartale 2023 r. wygasła decyzja o pozwoleniu na budowę (realizację przedmiotowego zadania) i podjęto decyzję o przedłużeniu ważności decyzji o pozwoleniu na budowę na kolejne trzy lata. Dyrektor BBF wskazała, że w roku 2022 Kierownictwo BDG wystąpiło z notatką do Szefa KPRM z prośbą o wyrażenie zgody na rozpoczęcie procedur zapewnienia finansowania zadania z budżetu państwa na kwotę 155 743,0 tys. zł, wskazując wydatki zaplanowane do poniesienia w latach 2022-2027.

Dyrektor BBF odnośnie zadania opisanego w pkt b) wskazała, że w latach 2019 – 2022 pozyskano dokumentację projektową i decyzje administracyjne umożliwiające realizację zadania. Całkowita wartość zadania w warunkach realizacji 2023/24 to kwota ok. 29 mln zł. Realizacja zadania była i jest uzależniona od uzyskania zapewnienia finansowania zadania. Po uzyskaniu zapewnienia finansowania COAR był gotowy przygotować i przeprowadzić postępowanie przetargowe. Nie uzyskano zgody kierownictwa KPRM na wystąpienie do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania zadania.

Dyrektor BBF podała, że nie przeprowadzono analiz w zakresie możliwości realizacji zadań, m.in. pod kątem finansowym. Wskazała, że nie posiada wiedzy, dlaczego kierownictwo KPRM nie wystąpiło do odpowiednich organów o zapewnienie finansowania realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 1492-1500, 1588-1598)

Dyrektor Generalny KPRM – piastująca to stanowisko od 1 grudnia 2021 r. do 13 grudnia 2023 r. wyjaśniła, że w ww. okres był trudny dla administracji publicznej, w tym podejmowania decyzji o znaczących wydatkach inwestycyjnych na rozwój budynków administracji rządowej z uwagi na:

- trwającą epidemię COVID19 i związaną z tym konieczność finansowania zadań związanych z koniecznością niwelowania jej skutków;
- wybuchem konfliktu zbrojnego na Ukrainie i koniecznością skierowania środków i sił na pomoc obywatelom Ukrainy i zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom Polski;
- wywołanym powyższymi okolicznościami kryzysem energetycznym;
- wzrostem inflacji spowodowanym wystąpieniem powyższych okoliczności.

Wskazała, że Szef KPRM na początku roku 2023 wystosował do urzędów państwowych pismo z prośbą o niepodejmowanie zadań inwestycyjnych.

Ponadto podniosła, że jako Dyrektor Generalny informowała kierownictwo KPRM o stanie technicznym skrzydła D oraz sieci wodociągowej na terenie KPRM. Stwierdziła, że były prowadzone prace bieżące umożliwiające zabezpieczenie bezpiecznego użytkowania budynku oraz sieci w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz bezpieczeństwa fizycznego.

Wskazała, że jako Dyrektor Generalny zwracała się do Szefa KPRM o zgodę na wystąpienie o zapewnienie środków na realizację dwóch ww. inwestycji, jednakże taka decyzja nie została podjęta w związku z ww. okolicznościami.

Zdaniem NIK, niewystąpienie przez Kierownictwo KPRM o zapewnienie finansowania realizacji ww. zadań inwestycyjnych, w sytuacji, gdy w przypadku jednego zadania w 2017 r., a w przypadku drugiego w 2018 r. istniała pilna potrzeba ich realizacji i poniesiono już wydatki na etap projektowy ww. zadań inwestycyjnych, było działaniem nierzetelnym. NIK nie kwestionuje, że w ostatnich trzech latach wystąpiły okoliczności nieprzewidziane, które mogły utrudnić realizację podejmowanych działań, jednakże mając na uwadze pilność działań wskazywanych we wnioskach o realizację inwestycji oraz że inwestycje te będą realizowane w dłuższym okresie niż jeden rok, to rzetelnym działaniem byłoby wystąpienie o środki na ich realizację. Nie bez znaczenia jest również tutaj konieczność zapewnienia ciągłego, sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania budynku i ich otoczenia, będącego siedzibą Prezesa RM oraz jego Kancelarii.

Należy ponadto zauważyć, że wydatki na realizację ww. inwestycji powinny być planowane w sposób pozwalający na weryfikację, dlatego dana komórka organizacyjna, w tym przypadku Biuro Dyrektora Generalnego, przyjęła daną kwotę do planu finansowego. Działanie takie powinno znaleźć odzwierciedlenie w dokumentacji planistycznej. W przypadku dwóch ww. inwestycji, planowanie kwot na realizację działań związanych z etapami wykonawczymi inwestycji, w tym podjęcie działań zmierzających do wyłonienia wykonawców (przeprowadzenie postępowań przetargowych) powinno być poprzedzone zapewnieniem finansowania na całościową realizację tych zadań.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 16 zostały zrealizowane w 2023 r. w kwocie 18 776,3 tys. zł, co stanowiło 75,8% planu po zmianach (24 783,4 tys. zł) i były niższe o 6 227,5 tys. zł (tj. o 24,9%) od wydatków zrealizowanych w roku 2022 (25 003,8 tys. zł). Środki te wykorzystano na realizację projektów w ramach: Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój – plan po zmianach 18 004,2 tys. zł – wykonanie 15 484,2 tys. zł (86,0%), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (dalej: POliŚ) – plan po zmianach 3 643,2 tys. zł – wykonanie 3 292,0 tys. zł (90,4%) oraz Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego plan po zmianach 3 136,0 tys. zł – wykonanie 0,0 zł.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, w części 16 limity wydatków nie zostały przekroczone. Dysponent części 16, w związku z nadmiarem środków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, w okresie objętym kontrolą podjął dwie decyzje o blokowaniu wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 5 886,6 tys. zł. Blokady na kwotę 5 555,8 tys. zł dokonano w związku z wydłużeniem naboru oraz dużą liczbą wniosków w ramach programu operacyjnego FERS, która spowodowała, że podpisanie umów z Beneficjentami zostało przesunięte na początek 2024 r. Blokady na kwotę 330,8 tys. zł dokonano ze względu na niewykorzystanie środków zaplanowanych w ramach programów POliŚ oraz PO WER. Blokad dokonano po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków i wystąpieniu przesłanek uzasadniających ich blokowanie.

Wydatki z budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia – KPRM w 2023 r. wyniosły 17 885,1 tys. zł i zostały przeznaczone na PO WER (w kwocie 14 593,1 tys. zł) oraz POliŚ (w kwocie 3 292,0 tys. zł). W ramach PO WER wydatki budżetu środków europejskich zostały poniesione na projekty: *Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników administracji publicznej z zakresu konsultacji publicznych* –

w kwocie 553,7 tys. zł, *Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników administracji publicznej z zakresu analizy danych w ramach oceny skutków regulacji* – w kwocie 1 188,3 tys. zł, *Procedury bez barier* – w kwocie 5 549,7 tys. zł, *Współpraca na rzecz dostępności* – w kwocie 4 625,0 tys. zł, *Przyjazny urząd* – w kwocie 2 676,4 tys. zł. Natomiast w ramach POIiŚ wydatki budżetu środków europejskich w 2023 r. zostały poniesione na projekt: *Zwiększenie efektywności energetycznej budynków administracji rządowej*, na który wydatkowano kwotę 3 292,0 tys. zł.

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości – objęto wydatki dobrane w sposób celowy (pięć dowodów księgowych o najwyższej wartości), poniesione w 2023 r. w kwocie 8 815,8 tys. zł, tj. 49,3 % wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia – KPRM. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planami rzeczowymi i finansowymi realizowanych projektów. Badanie wydatków w zakresie kwalifikowalności wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz we właściwych terminach. Ustalono, że kwoty wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowane przez KPRM, wykazane w księgach rachunkowych były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach, przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 1469-1475; 1790-1799; CD nr 5 pliki 276-413, CD nr 7 pliki 661-663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki w części 16 zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w planie finansowym oraz zgodnie z celami działalności Kancelarii, przy czym w trakcie ich realizacji wystąpiły nieprawidłowości. Polegały one m.in. na niezatwierdzeniu w terminie przez dysponenta części 16 ośmiu rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, dokonaniu wyboru wykonawców niezgodnie z uzasadnieniem podanym we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, poniesieniu wydatków w kwocie 6 710,4 tys. zł na przeprowadzenie kampanii informacyjnej #Rodzina800+ w sposób niecelowy i niegospodarny, zleceniu w dwóch kampaniach promocyjnych emisji spotów w stacjach telewizyjnych o znikomym udziale w widowni telewizyjnej, nieprzeprowadzeniu ewaluacji pięciu objętych badaniem kampanii informacyjnych pod kątem skuteczności i efektywności finansowej. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą, że nadzór i kontrola sprawowane w powyższym zakresie przez Szefa KPRM nie były w pełni skuteczne.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego i Kancelarii (dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,

- z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 16 terminowo, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego oraz dysponentów III stopnia (KPRM, IDR, ISW i IP)⁶¹. Przy czym należy zauważyć, że w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w toku kontroli wykonania planu finansowego na 2023 r. IDR, NIK odstąpiła od oceny sprawozdania budżetowego Rb-28 za 2023 r. Kwota wydatków wynikająca z rocznego sprawozdania Rb-28 sporządzonego przez IDR wyniosła 16 251,9 tys. zł i stanowiła 0,14% zrealizowanych wydatków wykazanych w sprawozdaniu łącznym Rb-28 dla całej części 16.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych sporządzonych przez KPRM (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Natomiast w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowość skutkującą zawyżeniem dochodów i wydatków dysponenta III stopnia – KPRM o kwotę 379,4 tys. zł (opisaną w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”), co miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-27 i Rb-28 dysponenta III stopnia – KPRM i tym samym łącznych sprawozdań. Pozostałe sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych sporządzono korekty sprawozdań: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1 dysponenta III stopnia - KPRM, przy czym korekta sprawozdań Rb-27 i Rb-28 nie dotyczyła stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli CD nr 10, str. 1901-1902, 1912-1933)

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta głównego i dysponenta III stopnia – KPRM w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Przyjęta w formie pisemnej dokumentacja opisująca politykę rachunkowości⁶² spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 uor, z wyjątkiem braku określenia zasad klasyfikacji zdarzeń na kontach syntetycznych stosowanych w KPRM, w tym na kontach dodatkowych utworzonych na potrzeby jednostki (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 631-635, 679-683, 737-739, 837-852, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 1-135, 622-684, 692-697, 1524-1531)

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych został przeprowadzony na podstawie przekazanych dzienników cząstkowych prowadzonych dla części 16. W jego wyniku stwierdzono, że:

- stosownie do art. 14 ust. 1 uor, obroty dzienników cząstkowych za 2023 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald księgi głównej;

⁶¹ Dotyczy sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28.

⁶² *Zasady (polityka) rachunkowości* (aktualizacja) zatwierdzone do stosowania przez Dyrektora Generalną KPRM zaktualizowane od 2021 r.

- 970 zapisów księgowych nie zawierało opisów (treści) operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto stwierdzono, że w Zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2023 r., dysponenta głównego i dysponenta III stopnia - KPRM, salda kont: 231, 232, 234, 236, 290 były wykazywane ze znakiem ujemnym, co spowodowane było funkcjonalnością stosowanego w KPRM w części 16 systemu finansowo-księgowego. Powyższe salda uniemożliwiały bezpośrednie odniesienie danych z Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej do sprawozdań. Dyrektor BBF wyjaśniła, że zgodnie z informacjami pozyskanymi od dostawcy oprogramowania salda kont rozrachunkowych w zestawieniach wynikają z definicji parametru dotyczącego obliczania kont rozrachunkowych. Zmiana tego parametru będzie miała wpływ na wyniki zestawień sporządzonych za lata ubiegłe.

(akta kontroli str. 644-655, 712-720, 727-733, 1903-1908, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 1-135, 194-210, 705-718, 879-880, 1429-1440, 1737-1741)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 16 budżetu państwa, przeprowadzono na próbie 23 zapisów księgowych o łącznej wartości 877 160,7 tys. zł, w tym 13 wylosowanych metodą monetarną o wartości 876 551,3 tys. zł, która została uzupełniona 10 zapisami o łącznej wartości 609,4 tys. zł, wybranymi celowo w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze podlegające księgowaniu, zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach zgodnie z ich treścią ekonomiczną, we właściwym okresie sprawozdawczym, z uwzględnieniem zasady memoriału oraz prawidłowo udokumentowane. Dowody księgowe zawierały potwierdzenie przeprowadzenia kontroli formalnej i merytorycznej. Posiadały podpisy stwierdzające ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretację.

(akta kontroli str. 706-711, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 3-135, 884--885,887-893, 895-896, 900-901, 1431, 1742-1773)

Badanie operacji uregulowania rozrachunków w inny sposób niż poprzez zapłatę przeprowadzono na próbie wybranej w sposób celowy, tj. dziesięć operacji gospodarczych dotyczących kompensaty należności i zobowiązań o łącznej wartości 982,6 tys. zł, nie wykazało nieprawidłowości⁶³.

(akta kontroli str. 667-678, DVD nr 9 str. 1925-2104 plik 911-925)

Badaniem prawidłowości ujęcia należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2023 r. objęto dziesięć sald należności⁶⁴ o łącznej wartości 3 079,5 tys. zł i dziesięć sald zobowiązań⁶⁵ o łącznej wartości 1 886,3 tys. zł. Stwierdzono, że operacje gospodarcze prawidłowo udokumentowano dowodami księgowymi oraz właściwie ujęto na kontach w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 706-711, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 790-865, 897-898)

W trakcie kontroli stwierdzono, że KPRM w 2023 r. ujęła w ewidencji księgowej uzyskane od RCL i RCB zwroty wydatków w łącznej kwocie 379,4 tys. zł jako dochody jednostki, co było niezgodne z § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (dalszy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁶³ Badanie dotyczyło m.in. potrącania kar umownych z wynagrodzeń wykonawcy zamówienia publicznego, potrącania kosztów usług telekomunikacyjnych z wynagrodzeń pracowników.

⁶⁴ 10 najwyższych kwotowo należności dysponenta III stopnia - KPRM.

⁶⁵ 10 najwyższych kwotowo zobowiązań dysponenta III stopnia - KPRM (z wyłączeniem § 401-408, 411-414, 418, 420, 444, 471).

(akta kontroli CD nr 9 plik str. 1925-2104 145, 667-678, 1695-1697)

Księgi rachunkowe za 2022 r. zostały zamknięte w terminie wynikającym z § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁶. Tym samym NIK uznaje, że wniosek pokontrolny w tym zakresie, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r., został zrealizowany.

(akta kontroli str. 740-747)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości dla części 16 budżetu państwa nie spełniała wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor, bowiem nie określała przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń. Zgodnie z powyższym przepisem jednostka powinna mieć dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. W polityce rachunkowości dysponenta części 16 zamiast opisu przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń zawarto jedynie odwołanie do rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

(akta kontroli CD nr 9 str. 1925-2104 plik 622-684)

Dyrektor BBF wyjaśniła, że klasyfikacja zdarzeń na kontach syntetycznych została opisana w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości.

(akta kontroli str. 631-635)

Zdaniem NIK, odwołanie w przyjętych zasadach rachunkowości do rozporządzenia w sprawie rachunkowości nie uwzględnia specyfiki jednostki kontrolowanej. Rozporządzenie zawiera wzorcowy plan kont dla ogółu jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych w zakresie występujących w nich operacji gospodarczych i nie odwzorowuje charakterystycznych dla KPRM operacji gospodarczych, w szczególności na kontach dodatkowych utworzonych przez jednostkę dla swoich potrzeb.

2. W przypadku 970 zapisów księgowych brak było opisu operacji (treści), co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym, że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.

Dyrektor BBF wyjaśniła, przy księgowaniu wyciągów bankowych w systemie, opisy operacji gospodarczych zaciągane były automatycznie, za wyjątkiem wyciągów bankowych dotyczących przekazania środków (zasilenia) jednostkom podległym. Opis ten nie został skopiowany i zaciągnięty przez system przy księgowaniu.

(akta kontroli str. 698-704, 865-870)

W trakcie kontroli pracownik BBF KPRM aktywował w programie finansowo-księgowym automatyczne pobieranie opisów operacji dotyczących przekazania środków jednostkom podległym. W związku z usunięciem w trakcie kontroli

⁶⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 740-747)

3. Ujmowanie w 2023 r. w ewidencji księgowej uzyskanych od RCL i RCB zwrotów wydatków jako dochody jednostki, co było niezgodne z § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, który stanowi, że uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym.

Na podstawie umowy Nr 2424/BDG/22 z 10 stycznia 2023 r. zawartej pomiędzy KPRM, a Centrum Obsługi Administracji Rządowej⁶⁷, COAR m.in. wykonywała usługi zarządzania i administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa - KPRM (określonymi w załączniku do umowy). W związku z powyższą umową KPRM w 2023 r. poniosła wydatki w kwocie 34 248,7 tys. zł.

Na podstawie porozumień zawartych pomiędzy KPRM, a RCB⁶⁸ i RCL⁶⁹ dotyczących m.in. udostępniania powierzchni w budynku Kancelarii, KPRM w 2023 r. uzyskała od tych jednostek zwrot części poniesionych przez siebie wydatków z tytułu m.in:

- zarządzania i administrowania nieruchomościami oraz świadczenia innych usług;
- zużycia i dystrybucji energii elektrycznej, energii cieplnej, wody i odprowadzania ścieków oraz wywozu nieczystości stałych, ubezpieczenia;

w kwocie odpowiednio: 369,9 tys. zł netto⁷⁰ oraz 9,5 tys. zł netto⁷¹.

Środki te zostały ujęte w ewidencji księgowej w rozdziale 75001 § 075 - *wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze.*

Powyższa nieprawidłowość skutkowałą zawyżeniem dochodów i wydatków dysponenta III stopnia – KPRM o kwotę 379,4 tys. zł⁷², co miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-27 i Rb-28 dysponenta III stopnia – KPRM i tym samym łącznych sprawozdań.

(akta kontroli str. 667-678, 1903-1911, CD nr 9 str. 1925-2104 plik 911-925, 938-940, 950, 1441-1469, 1513-1523, 1688-1724, CD nr 11 str. 1934-1944 plik 1-65)

Dyrektor BBF wyjaśniła, że w roku 2023 należności wynikające z faktur za udostępnianie powierzchni były ujmowane w księgach rachunkowych jako dochody, ponieważ należności jednostki budżetowej z tytułu świadczonych przez nią usług podlegają księgowaniu na koncie 221 - *Należności z tytułu dochodów budżetowych.*

⁶⁷ Opłaty były regulowane przez KPRM na podstawie faktur wystawionych przez COAR. Powyższa umowa była czterokrotnie aneksowana.

⁶⁸ Porozumienie nr 763/BDG/20 w sprawie udostępnienia powierzchni budynku KPRM przy Al. Ujazdowskich 5 w Warszawie oraz sposobu rozliczenia kosztów udostępnienia powierzchni z dnia 15 grudnia 2020 r.

⁶⁹ Porozumienie nr 1689/BDG/21 w sprawie udostępnienia powierzchni budynku KPRM przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie oraz sposobu rozliczenia kosztów udostępnienia powierzchni z dnia 29 grudnia 2021 r.

⁷⁰ RCB poniosło koszty utrzymania udostępnionej powierzchni stanowiące 3,85% kosztów ponoszonych przez KPRM na podstawie umowy zawartej pomiędzy KPRM a COAR. Koszty zarządzania i administrowania były regulowane przez RCB na podstawie faktur wystawionych przez KPRM. Wpływ środków w 2023 r. z tytułu wystawionych faktur wynosiły 455,0 tys. zł brutto (netto 369,9 tys. zł).

⁷¹ RCL poniosło koszty utrzymania udostępnionej powierzchni stanowiące 0,099% kosztów ponoszonych przez KPRM na podstawie umowy zawartej pomiędzy KPRM a COAR. Koszty zużycia i dystrybucji energii elektrycznej, cieplnej, wody i odprowadzania ścieków oraz wywozu nieczystości stałych, korzystania z części kanalizacji kablowej. Koszty za zarządzanie i administrowania oraz media były regulowane przez RCL na podstawie faktur wystawionych przez KPRM. Wpływ środków na podstawie wystawionych faktur wynosiły 11,7 tys. zł brutto (netto 9,5 tys. zł).

⁷² Łączne wpływy netto od RCB i RCL.

Konto 221 służy do ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych, a do takich zaliczane są m.in. wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, które - w świetle przepisów art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a ufp - stanowią dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 712-719, 913-914)

NIK zauważa, że rozporządzenie wydane na podstawie art. 17 ust. 1 ufp określa zasady rozliczenia takich wpływów wskazując, że wszystkie uzyskane w danym roku budżetowym środki stanowiące zwrot wydatków, zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym samym roku. Nie powinny być zatem ujmowane w ewidencji księgowej jako dochody.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w KPRM system kontroli zarządczej nie zapewniał w sposób racjonalny prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na: niespełnianiu przez dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości jednego z wymogów określonych w uor, braku w 970 zapisach księgowych opisu operacji, ujęciu zwrotu części poniesionych przez KPRM wydatków jako dochody tej jednostki. Ostatnia z wyżej wymienionych nieprawidłowości spowodowała, że sporządzane na podstawie ksiąg rachunkowych sprawozdanie budżetowe Rb-27 dysponenta III stopnia – KPRM (i tym samym – sprawozdanie łączne) nie przedstawiały wiarygodnych danych o dochodach. Zgodnie z przyjętymi kryteriami, NIK ocenia negatywnie sprawozdanie budżetowe Rb-27 za 2023 r. dysponenta III stopnia – KPRM oraz sprawozdanie łączne Rb-27 dysponenta części 16. Pozostałe badane sprawozdania jednostkowe, sporządzone przez kontrolowaną jednostkę, NIK ocenia pozytywnie. Nieprawidłowości stwierdzone w KPRM i IDR nie miały wpływu na opinię o prawidłowości sporządzenia sprawozdania Rb-28.

V. Wnioski

WNIOSKI

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Dokonywanie wyboru wykonawcy zamówienia publicznego (do którego nie stosuje się upzp) zgodnie z kryteriami zawartymi w uzasadnieniu do wniosku o udzielenie zamówienia publicznego.
2. Celowe i gospodarne wydatkowanie środków na kampanie promocyjne.
3. Dokonywanie ewaluacji kampanii promocyjnych pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych.
4. Zlecenie COAR i COI realizacji usług po zawarciu umów w formie pisemnej oraz zlecenie usług na zmienionych warunkach po podpisaniu aneksów do umów.
5. Podejmowanie działań mających na celu zapewnienie finansowania planowanych zadań inwestycyjnych.
6. Wprowadzenie w KPRM dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości spełniającej wszystkie wymogi określone w uor.
7. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej, które zapewnią: terminowe zatwierdzanie przez dysponenta części 16 rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, dokonywanie wydatków zgodnie z wewnętrznymi procedurami KPRM oraz ujmowanie w ewidencji księgowej zwrotów

wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zgodnie z § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 24 kwiecień 2024 r.

Z upoważnienia

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

⁷³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.