



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.411.002.01.2022

Pan
Rafał Szmytke
Prezes
Polska Organizacja Turystyczna
ul. Młynarska 42
01-171 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002 – Wykonywanie przez Polską Organizację Turystyczną zadań w latach 2020-2022

**Tekst zmieniony zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej nr KPK-
KPO.441.2.2023 z dnia 8 lutego 2023 r.**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Organizacja Turystyczna ¹ , ul. Młynarska 42, 01-171 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Szmytke, Prezes od dnia 13 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Robert Andrzejczyk – od dnia 18 września 2017 r. do dnia 14 października 2020 r.; Rafał Szlachta – od dnia 30 października 2020 r. do dnia 22 grudnia 2021 r.; Anna Salamończyk-Mochel (wiceprezes, jako pełniąca obowiązki Prezesa) – od dnia 15 października 2020 r. do dnia 29 października 2020 r. oraz od dnia 23 grudnia 2021 r. do dnia 12 kwietnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja planów finansowych Polskiej Organizacji Turystycznej.2. Realizacja przez Polską Organizację Turystyczną programu Polski Bon Turystyczny.3. Opracowanie i wdrożenie przez Polską Organizację Turystyczną strategicznych planów wieloletnich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do dnia zakończenia kontroli), z uwzględnieniem wytworzonych dokumentów i podjętych działań przed tym okresem, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Olga Michalecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/27/2022 z dnia 29 września 2022 r.2. Marcel Knyżewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/26/2022 z dnia 29 września 2022 r.3. Mateusz Seroka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/28/2022 z dnia 29 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: POT.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 (do 28 listopada) Polska Organizacja Turystyczna realizowała zadania wynikające z ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej⁴ i wykonywała plany finansowe, jednakże wystąpiły nieprawidłowości przy realizacji wydatków oraz w sprawowanym nadzorze nad działalnością Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej⁵.

Zadania wynikające z programu Polski Bon Turystyczny⁶ były realizowane w większości prawidłowo, jednakże POT prowadząc postępowania administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu naruszała terminy określone w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

Polska Organizacja Turystyczna realizowała roczne plany działań, a zakładane w nich efekty osiągnęto. Mierniki realizacji poszczególnych zadań i działań realizowanych przez POT osiągały w większości wyższe poziomy niż planowano. Wieloletni dokument Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. zrealizowano, chociaż ze względu na epidemię COVID-19 nie wszystkie mierniki osiągnęły docelowe wartości. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że ze względu na nieokreślenie docelowych wartości mierników nie jest w pełni możliwe dokonanie oceny stopnia realizacji Marketingowej Strategii Polski na lata 2012-2020.

Polska Organizacja Turystyczna po zakończeniu obowiązywania dokumentów wieloletnich dotyczących turystyki (Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. oraz Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020) nie przyjęła programu wieloletniego obejmującego kolejne lata i wyznaczającego kierunki działań POT, co było działaniem nierzetelnym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Głównym źródłem przychodów POT były dotacje z budżetu państwa (podmiotowe i celowe), które wyniosły w 2020 r. 92,9%, a w 2021 r. 73,8% przychodów ogółem. Koszty ogółem zwiększały się rok do roku i wyniosły: 50 348 tys. zł w 2020 r., 63 774 tys. zł w 2021 r. (wzrost o 26,7%), a do 30 września 2022 r. 49 757 tys. zł. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym⁸ zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Rzeczowe efekty, uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, zostały w większości osiągnięte.

W odniesieniu do realizowanych przez POT wydatków stwierdzono, że w dokumentacji postępowania nie sporządzono przewidzianego w § 2 ust. 7 Regulaminu prac komisji przetargowej w Polskiej Organizacji Turystycznej protokołu z posiedzeń komisji przetargowej⁹.

Ponadto w wyniku niezgodnego z prawem wypowiedzenia trzech umów o pracę w 2021 r., na podstawie prawomocnych wyroków wydanych przez sądy (dwa wyroki) oraz ugody sądowej (jedna ugoda), POT poniosła łączne koszty w wysokości 113 946,58 zł.

Nadzór nad działalnością ZOPOT był realizowany, jednakże w 2021 r. nie zapewniono bieżącego nadzoru nad realizacją obowiązku wynikającego z regulacji wewnętrznych dotyczącego składania miesięcznych sprawozdań finansowych wszystkich ZOPOT¹⁰. W latach 2020-2022 funkcjonowało 14 Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1015, ze zm. Dalej: ustawa o POT.

⁵ Dalej: ZOPOT lub ośrodki.

⁶ Dalej: PBT.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. Dalej: KPA.

⁸ Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji; Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych; RB-BZ2 – roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/institucji gospodarki budżetowej/państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym.

⁹ Zarządzenie nr 60/2020 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 30 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych w Polskiej Organizacji Turystycznej; zmienione zarządzeniem nr 4/2021 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 12 stycznia 2021 r.

¹⁰ Obowiązki wynikające z § 6 ust. 4 i z § 5 ust. 1 pkt 1 Zasad planowania i kontroli działalności ZOPOT stanowiących załącznik do Zarządzenia nr 34/2020 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 9 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia zasad planowania i kontroli działalności ZOPOT.

Turystycznej, które realizowały zadania ustawowe. Koszty funkcjonowania ZOPOT w 2020 r. wyniosły 24 474 tys. zł (tj. 48,6% kosztów ogółem), w 2021 r. było to 26 777 tys. zł (42%), a do 30 września 2022 r. 23 507 tys. zł (47,2%).

POT prawidłowo zawarła z ministrem właściwym do spraw turystyki¹¹ umowę w sprawie finansowania realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym¹²; dokonywała czynności sprawdzających, mających na celu weryfikację zgodności ze stanem faktycznym danych podanych przez przedsiębiorców turystycznych podczas rejestracji w programie PBT weryfikując łącznie 28 342 podmiotów; ustalała w drodze decyzji administracyjnej wysokość kwot nienależnie pobranych, które wyniosły 948,9 tys. zł; prowadziła działania związane z promocją bonu; współpracowała z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych¹³.

Polska Organizacja Turystyczna, na wniosek osoby uprawnionej, ustalała prawo do świadczenia w formie bonu. Spośród 74 441 spraw POT zakończyła 59 672 postępowania administracyjne. Jednakże POT wydawała decyzje administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu z przekroczeniem terminu określonego w KPA i nie informowała o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. W badanej próbie postępowań wszczętych w IV kwartale 2020 r., tj. 4 436 postępowań dotyczących przyznania prawa do świadczenia PBT, tylko 6% zostało rozstrzygniętych w terminie 30 dni, dla 46% spraw termin wydania decyzji wyniósł od 161 do 240 dni, a dla 16% spraw od 241 do 683 dni.

Aktywowano 3 845,3 tys. bonów, liczba bonów wykorzystanych do płatności wyniosła 3 526,2 tys., natomiast liczba bonów wykorzystanych w całości wyniosła 2 703,5 tys. Wartość płatności zrealizowanych za pomocą bonu wyniosła łącznie 2 921 648,1 tys. zł., z czego 10 największych beneficjentów otrzymało łącznie 305 873,7 tys. zł, tj. 10,5% wszystkich płatności¹⁴. Wydatki POT na realizację zadań wynikających z umowy PBT do dnia 30 września 2022 r. wyniosły ogółem 29 946,8 tys. zł. Środki wydatkowane były przede wszystkim na: wynagrodzenia wraz z pochodnymi (12 420 tys. zł, tj. 41,5%) i zadania związane z promocją bonu (12 295,4 tys. zł, tj. 41,1%).

NIK zwraca uwagę, że prawo do dokonywania płatności za pomocą bonu wygasa w dniu 31 marca 2023 r., w związku z tym konieczne jest wydanie przez POT decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia w formie bonu lub dodatkowego świadczenia w formie bonu przed ww. terminem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja planów finansowych Polskiej Organizacji Turystycznej

Opis stanu faktycznego

Polska Organizacja Turystyczna, zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 ustawy o POT, jest państwową osobą prawną, nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw turystyki, powołaną m.in. w celu realizacji zadań z zakresu promocji Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie; zapewnienia funkcjonowania i rozwijania polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie; wykonywania innych zadań, powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, ministra właściwego do spraw kultury fizycznej¹⁶, organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszenia działające w tej dziedzinie, na zasadach określonych w umowie zawieranej pomiędzy tymi organami i jednostkami a Polską Organizacją Turystyczną.

¹¹ Minister Rozwoju.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1038, ze zm. Dalej: ustawa o PBT.

¹³ Dalej ZUS.

¹⁴ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

¹⁵ 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.

¹⁶ W zakresie promocji Polski przez polskich sportowców lub kluby sportowe w sportach drużynowych uczestniczące we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe oraz biorące udział w międzynarodowych rozgrywkach sportowych.

Polska Organizacja Turystyczna przygotowała plany finansowe na 2020 r., 2021 r., 2022 r., a także przedłożyła ich projekty Radzie POT oraz ministrowi właściwemu do spraw turystyki. W ww. planach finansowych przychody i koszty dostosowane były do wielkości określonych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej¹⁷. W przypadku projektu planu finansowego na 2020 r. został on przekazany ministrowi właściwemu do spraw turystyki 28 listopada 2019 r., tj. zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 2 Procedury nadzoru, kontroli i monitorowania realizacji planów finansowych części budżetowych i państwowych funduszy celowych, których dysponentem jest Minister Sportu i Turystyki oraz planów finansowych jednostek nadzorowanych¹⁸. Rada POT zatwierdziła projekt planu na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2019 r. Projekty planów finansowych POT na 2021 i 2022 r. zostały zatwierdzone odpowiednio 25 listopada 2020 r. i 25 listopada 2021 r. Zaakceptowane przez Radę POT plany finansowe zostały przekazane ministrowi właściwemu do spraw turystyki (1 grudnia 2020 i 29 listopada 2021 r.). Plany przygotowywano zarówno w układzie memoriałowym jak i zadaniowym. Roczne plany finansowe POT były zmieniane: w 2020 r. czterokrotnie, w 2021 r. sześciokrotnie, a w 2022 r. czterokrotnie. W 2020 r., zgodnie z pkt 3 rozdziału 2 Procedury opracowywania planów finansowych POT oraz informacji z ich wykonania, projekty zmian w planie finansowym przedstawiane były do akceptacji Radzie POT oraz ministrowi właściwemu ds. turystyki. W listopadzie 2020 r. Prezes POT uzyskał od radcy prawnego opinię prawną w sprawie możliwości pominięcia Rady POT w procesie przygotowywania projektów zmian w planach finansowych. Zgodnie z nią, w przypadku zmiany zatwierdzonego planu finansowego nie ma konieczności zasięgnięcia opinii Rady. Prezes POT może wystąpić do Rady z wnioskiem o wyrażenie opinii w przedmiocie zmiany planu finansowego, niemniej jednak nie jest do tego zobligowany przepisami ustawy o POT, gdyż kwestia ta nie mieści się w zakresie kompetencji Rady określonych w ustawie o POT. Pomimo otrzymania powyższej opinii prawnej treść Procedury opracowywania planów finansowych POT oraz informacji z ich wykonania nie została zmieniona do czasu zakończenia kontroli. Jak wyjaśniła Główna Księgowa POT, pani Renata Zawadzka-Urbanek, powodem braku aktualizacji były rotacje kadrowe zespołu księgowości w 2021 r. oraz „brak wiedzy historycznej wśród nowozatrudnionych pracowników”. Zarazem przegląd zarządzeń oraz ich aktualizacja mają być wykonane w „najbliższym czasie”.

(akta kontroli str. 4-57, 738-754„a”, 1098-1275, 2160-2202)

W planie finansowym na 2020 r. zaplanowano przychody na poziomie 51 145 tys. zł, z czego 49 505 tys. zł miała stanowić dotacja podmiotowa z budżetu państwa. W ciągu roku, na skutek uzyskania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach projektu Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – „Brand”¹⁹ (1 128 tys. zł) oraz środków na realizację programu PBT (7 000 tys. zł) planowane przychody wzrosły do 58 145 tys. zł. Osiągnięte w 2020 r. przychody wyniosły 50 641 tys. zł, z czego: 47 061,8 tys. zł stanowiła dotacja z budżetu państwa (część 40-Turystyka), 217,8 tys. zł środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a 3 361,3 tys. zł pozostałe przychody.

W planie finansowym na 2021 r. zaplanowano przychody na poziomie 60 366 tys. zł, z czego 26 623 tys. zł miała stanowić dotacja podmiotowa, 26 000 tys. zł dotacja celowa, 2 243 tys. zł środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w ramach projektu Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – „Brand”, a 5 500 tys. zł pozostałe przychody. Zgodnie ze zmienionym planem finansowym, przychody miały wynieść 82 055 tys. zł., tj.: dotacje z budżetu państwa 60 523 tys. zł (dotacja podmiotowa 26 623 tys. zł, dotacja celowa 33 900 tys. zł), środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej 2 243 tys. zł, pozostałe przychody (w tym środki z programu PBT) 19 289 tys. zł. Realizacja przychodów w 2021 r. osiągnęła poziom 67 217,2 tys. zł, z czego 47 194,2 tys. zł z przypadło

¹⁷ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.), ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.), ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

¹⁸ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 38 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia Procedury nadzoru, kontroli i monitorowania realizacji planów finansowych części budżetowych i państwowych funduszy celowych, których dysponentem jest Minister Sportu i Turystyki oraz planów finansowych jednostek nadzorowanych (Dz. Urz. MSiT poz. 98).

¹⁹ Poddziałanie 3.3.2 Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020.

na wykorzystane dotacje z budżetu państwa (cz. 40 – Turystyka), 914,6 tys. zł na środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a 15 108,4 tys. zł stanowiły pozostałe przychody.

W planie finansowym na 2022 r. zaplanowano przychody na poziomie 63 459 tys. zł, z czego 30 243 tys. zł dotacja podmiotowa, 32 780 tys. zł dotacja celowa, a 436 tys. zł środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w ramach projektu Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – „Brand”. W planie finansowym na 2022 po zmianach zaplanowano przychody na poziomie 87 629,5 tys. zł, tj.: dotacje z budżetu państwa 63 023 tys. zł (z czego dotacja podmiotowa 30 243 tys. zł i dotacja celowa 32 780 tys. zł), środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej osiągnąć poziom 2 384,8 tys. zł, a pozostałe przychody 22 221,7 tys. zł. Do 30 września 2022 r. zrealizowane przychody osiągnęły poziom 80 157 tys. zł. Na tą kwotę składały się dotacje budżetowe (57 976 tys. zł), pozostałe przychody w wysokości 19 796 tys. oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (2 385 tys. zł).

W 2020 r. POT uzyskała zysk netto w wysokości 284,5 tys. zł, natomiast w 2021 r. poniosła stratę netto w wysokości 16,5 tys. zł. Wg informacji przekazanych przez p.o. Dyrektora Zarządzającego POT, panią Teresę Buczak, strata wynikała z faktu, że od 2021 r. Polska Organizacja Turystyczna nie uzyskiwała przychodów z tytułu udostępnienia powierzchni wystawienniczej na targach organizowanych przez POT. Do końca 2020 r. uzyskane w ten sposób kwoty tworzyły fundusz rezerwowy, ale w 2021 r. nastąpiła zmiana wynikająca z opinii ministra właściwego do spraw turystyki, która zawierała wytyczne dla POT, iż tego rodzaju przychody uzyskane w 2021 r. mają służyć wznawianiu wydatków. W związku z poniesionymi kosztami przy równoczesnym braku przychodów w ramach środków własnych powstała strata bilansowa jako nadwyżka kosztów w stosunku do zerowych przychodów. Dodatkowo strata bilansowa powstała w ramach działalności gospodarczej, z powodu poniesienia kosztów przewyższających przychody.

(akta kontroli str. 4-57, 585-589, 1832-1835, 2218-2219)

POT w latach 2020-2022 przekazywała do ministra właściwego do spraw turystyki sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych. Zgodnie ze sprawozdaniem na IV kwartał 2020 r. POT posiadała należności wymagalne w kwocie 126,7 tys. zł, z czego 125,9 tys. zł przypadało na należności przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu dostaw towarów i usług. Z kolei w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2021 r. wykazano należności wymagalne w kwocie 83,3 tys. zł (z czego 78,5 tys. zł były to pozostałe należności przedsiębiorstw niefinansowych wobec POT). Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-N za III kwartał 2022 r., należności wymagalne wobec POT wyniosły 137,9 tys. zł, z czego 135,5 tys. zł były to należności przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu dostaw towarów i usług. POT w latach 2020-2022 nie miała należności umorzonych, odroczone lub rozłożonych na raty.

POT prowadziła w okresie objętym kontrolą „Rejestry spraw”, w których wpisywano informacje o należnościach skierowanych do egzekucji i windykacji. W 2020 r. w rejestrze figurowało siedem spraw, z których należności zostały uregulowane w pięciu przypadkach. Z kolei w 2021 i 2022 r. było to po pięć spraw, z których każdego roku należności uregulowano w czterech przypadkach. Pozostałe sprawy zostały przekazane do windykacji. W okresie objętym kontrolą POT wykonała czynności związane z windykacją w przypadku sześciu podmiotów odzyskując łącznie 22,6 tys. zł należności.

Szczegółowym badaniem objęto dwie należności w wysokości 4,2 tys. zł i 78,5 tys. zł. Obie należności dotyczyły naliczenia kar umownych i powstały w 2019 r. Po wyczerpaniu możliwości ściągnięcia długu, Biuro Finansowo-Ekonomiczne, skierowało w 2020 r. sprawy do windykacji. W obu przypadkach trwają próby windykacji należności w Sądzie II instancji lub w postępowaniu komorniczym.

(akta kontroli str. 1752-1809, 2318-2332, 2544-2566, 3370-3373, 3377-3378, 3396)

W planie finansowym na 2020 r. zaplanowano koszty na łączną kwotę 51 717 tys. zł, z czego koszty funkcjonowania miały wynieść 11 204 tys. zł, koszty realizacji zadań 40 513 tys. zł. W planie finansowym na 2020 r. po zmianach koszty ogółem miały wynieść 57 935 tys. zł, z czego koszty funkcjonowania 11 204 tys. zł (19,3% planowanych kosztów), koszty realizacji zadań 38 603 tys. zł (66,6%), a pozostałe koszty 8 128 tys. zł (14,1%), w tym 7 000 tys. zł na realizację zadań związanych z PBT. Poniesione w 2020 r. koszty wyniosły 50 348 tys. zł, z czego koszty funkcjonowania 11 080 tys. zł (22% kosztów ogółem), koszty realizacji zadań

36 050 tys. zł (71,6%), a pozostałe koszty 3 218 tys. zł (6,4%) większości wynikające z realizacji zadań związanych z PBT.

W planie finansowym na 2021 r. zaplanowano koszty na łączną kwotę 60 366 tys. zł z czego koszty funkcjonowania miały wynieść 26 623 tys. zł, koszty realizacji zadań 26 000 tys. zł. Pozostałe koszty w wysokości 7 743 tys. zł miały się składać z kosztów realizacji zadań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (2 243 tys. zł) i kosztów zadań związanych z PBT (5 500 tys. zł). W planie finansowym na 2021 r. po zmianach koszty miały wynieść 81 377,9 tys. zł, z czego: 26 945,9 tys. zł (33,1%) na pokrycie kosztów funkcjonowania, 32 900 tys. zł (40,4%) na koszty realizacji zadań, a 21 532 tys. zł (26,4%) na pokrycie pozostałych kosztów (w tym 19 289 tys. zł na program PBT). Poniesione w 2021 r. koszty wyniosły 63 774 tys. zł (78,4% planu), z czego koszty funkcjonowania to 24 674 tys. zł (38,7%), koszty realizacji zadań 23 318 tys. zł (36,6%), a pozostałe koszty 15 782 tys. zł (24,7%), z czego 14 803,8 tys. zł były to koszty związane z PBT.

W planie finansowym na 2022 r. zaplanowano koszty na łączną kwotę 63 459 tys. zł, z czego: koszty funkcjonowania 30 243 tys. zł, koszty realizacji zadań 32 780 tys. zł., pozostałe koszty 436 tys. zł (na realizację zadań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej). Plan finansowy na 2022 r. po zmianach zakłada koszty w wysokości 87 630 tys. zł, z czego 30 243 tys. zł (34,5% planowanych kosztów) na pokrycie kosztów funkcjonowania, 32 780 tys. zł na realizację zadań (37,4% zaplanowanych kosztów) i 24 606,5 tys. zł (28,1% planowanych kosztów) na pozostałe koszty (w tym 22 221,7 tys. zł to koszty związane z PBT). Do 30 września 2022 r. poniesiono koszty w wysokości 49 757 tys. zł, z czego 18 933 tys. zł stanowiły koszty funkcjonowania, 17 797 tys. zł koszty realizacji zadań, a 13 027 tys. zł pozostałe koszty (w większości były to koszty związane z PBT).

Poniesione koszty w latach 2020-2021 wzrosły o 26,7% (13 426 tys. zł) rok do roku. W 2021 r. w stosunku do 2020 r. nastąpiło zwiększenie poniesionych kosztów funkcjonowania POT o 122,7% (13 594 tys. zł) i pozostałych kosztów, które wzrosły o 390,4% (12 564 tys. zł). Zarazem spadły zaplanowane koszty realizacji zadań ustawowych POT, które w 2021 r. były niższe o 35,3% (12 732 tys. zł) w stosunku do 2020 r. Znaczny wzrost kosztów funkcjonowania w 2021 r. w stosunku do 2020 r. był związany ze zmianą sposobu rozliczania dotacji dla POT. Wraz z podpisaniem oddzielnych umów o dotację podmiotową i celową w 2021 r. część kosztów funkcjonowania ZOPOT związanych np. z placami została sfinansowana z dotacji podmiotowej. W przypadku pozostałych kosztów POT ich wzrost był przede wszystkim efektem otrzymania środków wykorzystanych na wykonywanie zadań związanych z obsługą PBT.

(akta kontroli str. 4-57, 585-588, 1136-1150, 1750-1751, 1832-1835, 2310-2314)

Z otrzymanej w 2020 r. dotacji podmiotowej w wysokości 49 505 zł POT wydatkowała 47 061,7 tys. zł, tj. 95,1%. Niewykorzystane środki w wysokości 2 206,5 tys. zł zostały zwrócone na konto ministra właściwego ds. turystyki w przewidzianym ustawowo terminie.

W 2021 r. zmieniono sposób dzielenia dotacji, w wyniku czego POT otrzymała zarówno dotację podmiotową w wysokości 26 623 tys. zł, jak i dotację celową w łącznej wysokości 32 900 tys. zł oraz dotację celową na inwestycje w wysokości 1 000 tys. zł. Niewykorzystane środki dotacji podmiotowej w wysokości 2 271,3 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy ministra właściwego ds. turystyki w przewidzianym ustawowo terminie. POT terminowo złożyła sprawozdania z realizacji dotacji podmiotowej na rok 2021 (półroczne i roczne). Zostały one zaakceptowane, po wprowadzeniu niezbędnych korekt, przez ministra właściwego ds. turystyki. Z otrzymanych środków dotacji podmiotowej rozliczono 24 351,7 tys. zł, tj. 91,5%, z czego 11 618 tys. zł zostało przekazanych do ZOPOT.

Umowę na realizację dotacji podmiotowej na 2022 r. zawarto 31 grudnia 2021 r., a następnie aneksowano ją 2 czerwca 2022 r. W wyniku wprowadzenia zmian kwota dotacji podmiotowej wyniosła 30 243 tys. zł. POT przekazała w dniu 29 lipca 2022 r. sprawozdanie z realizacji dotacji podmiotowej za I półrocze 2022 r. Wg sprawozdania z przekazanych w sześciu transzach 17 150,1 tys. zł do 30 czerwca br. wydatkowano 12 492,2 tys. zł, z czego 6 310,8 tys. zł w ZOPOT. Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw turystyki 30 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 585-586, 590, 1832-1836, 1845-1881, 1898-1932, 2310-2317, 2333-2538)

W przypadku dotacji celowych na 2021 r. zawarto trzy umowy z Ministrem Sportu i Turystyki. Pierwszą, dotyczącą realizacji zadań ustawowych POT, podpisano 7 stycznia 2021 r. na 26 000 tys. zł (w dwóch transzach po 13 000 tys. zł). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁰ przeniesiono kwotę 516,7 tys. zł do wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. (z możliwością wydatkowania jej do 30 listopada 2022 r.). Do 31 października 2022 r., w celu realizacji tych wydatków, zawarto umowy na łączną kwotę 458,2 tys. zł, w ramach których wydatkowano 219,3 tys. zł. Sprawozdanie z realizacji umowy o przyznanie dotacji celowej na realizację zadań ustawowych POT zostało złożone w terminie i po dokonaniu stosownych korekt zaakceptowane przez ministra właściwego ds. turystyki. Rozliczona kwota dotacji celowej w 2021 r. wyniosła 23 181,9 tys. zł, co stanowiło 89,2% przyznanej dotacji. Niewykorzystane środki w wysokości 2 301,4 tys. zł zostały zwrócone terminowo na rachunek bankowy Ministerstwa Sportu i Turystyki. Główna Księgowa wyjaśniła, że niepełne wydatkowanie kwoty przyznanej dotacji celowej wynikało wiazało się z tym, że z tytułu dotacji podmiotowej na 2021 r. POT uzyskiwała środki w kwocie 25 483,3 tys. zł natomiast wydatkowana została kwota 23 181,9 tys. zł, tj. 90,96% otrzymanych środków. Brak wydatkowania całego budżetu wynikał z sytuacji epidemicznej w kraju i zagranicą. Targi i kampanie zaplanowane na początek roku zostały przesunięte na drugą połowę roku, po czym obostrzenia jesienne powodowały niemożność ich realizacji.

Drugą umowę o przyznanie dotacji celowej na nabycie w 2021 r. prawa do posługiwania się i wykorzystywania wizualnego oznaczenia III Igrzysk Europejskich 2023 w celu promocji Polski w kraju i zagranicą oraz prowadzenia działań promocyjnych z wykorzystaniem ww. praw zawarto 24 listopada 2021 r. na kwotę 6 900 tys. zł. W związku z przeniesieniem całości środków dotacji do wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r., do 31 października 2022 r., POT zawarła umowy na łączną kwotę 895,8 tys. zł, w ramach których wydatkowano 20 tys. zł na prowadzenie działań promocyjnych z wykorzystaniem praw do logotypu III Igrzysk Europejskich 2023. Ze względu na podpisanie umowy licencyjnej na bezpłatne użyczenie logotypu III Igrzysk Europejskich 2023²¹ POT 16 sierpnia 2022 r. dokonała zwrotu 5 900 tys. zł. Wg Głównej Księgowej w przypadku ww. umowy środki zostały zgłoszone na wydatki niewygasające z uwagi na fakt, iż miały zostać przeznaczone na zakup znaku towarowego III Igrzysk Europejskich 2023. Jednak do końca 2021 r. nie została podpisana umowa na „Host City and Region Contract” pomiędzy organizatorami EOC a miastem Kraków i Regionem Małopolska. Zgodnie z zapisami umowy dotacyjnej POT nie mogła podejmować żadnych zobowiązań finansowych w tym zakresie.

Trzecią umową o dotację celową była umowa z dnia 14 listopada 2021 r. dotycząca wydatków inwestycyjnych związanych z modernizacją infrastruktury teleinformatycznej w kwocie 1 000 tys. zł. Również te środki zostały przeniesione do wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. (z możliwością ich wydatkowania do 30 listopada 2022 r.). Do 31 października 2022 r. POT zawarła umowy na łączną kwotę 826,6 tys. zł, w ramach których wydatkowano 587,9 tys. zł. Główna Księgowa wyjaśniła, że brak realizacji wydatków inwestycyjnych w 2021 r. wynikał przede wszystkim z braku możliwości przeprowadzenia postępowań zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych oraz rozstrzygnięcia postępowań do końca roku.

Umowę przyznającą dotację celową na 2022 r. zawarto z Ministrem Sportu i Turystyki 31 grudnia 2021 r., a aneksowano 2 czerwca 2022 r. Przyznana kwota dotacji po zmianach w umowie wyniosła 32 780 tys. zł. Do 30 września 2022 r. wydatkowano z dotacji podmiotowej 18 933,8 tys. zł (62,6% udzielonej dotacji), a z dotacji celowej 17 797,3 tys. zł (54,3% udzielonej dotacji).

(akta kontroli str. 585-586, 590, 1882-1897, 1933-2147, 2310-2314, 2789-2790)

Szczegółowym badaniem objęto 36 dowodów księgowych na łączną kwotę 1 994,3 tys. zł, co stanowiło 3,2% środków otrzymanych w ramach dotacji w 2022 r. W tej liczbie znalazło się 12 dowodów księgowych dotyczących dotacji celowej, 22 dowody księgowe dotyczące dotacji podmiotowej i 2 dowody księgowe dotyczące wydatków z dotacji na inwestycje realizowanej

²⁰ Dz. U. poz. 2407.

²¹ Umowa z dnia 05 sierpnia 2022 r. zawarta ze spółką Igrzyska Europejskie 2023 Sp. z o.o.

w ramach środków niewygasających z 2021 r. Objęte badaniem wydatki zostały sprawdzone pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Stwierdzono, że ich realizacja była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, nie stwierdzając przy tym nieprawidłowości. W czterech przypadkach doszło do opóźnień w płatnościach sięgających do 6 dni kalendarzowych, jednak nie skutkowało to naliczeniem odsetek za nieterminowe dokonanie płatności.

(akta kontroli str. 2542-2544, 3346-3366)

POT w latach 2020-2022 zlecała usługi zewnętrzne z zakresu usług prawnych i doradztwa. W 2020 r. koszty tych zleceń wyniosły 30,7 tys. zł, w 2021 r. 145 tys. zł (z czego usługi doradztwa podatkowego 3,7 tys. zł), a do 30 września 2022 r. wydatkowano 103,9 tys. zł. Usługi z zakresu stosunków międzyludzkich i komunikacji społecznej oraz marketingu były częścią działań ustawowych POT i nie dotyczyły samej instytucji.

Szczegółowym badaniem objęło dwa wydatki na usługi prawne poniesione w 2022 r. dobrane metodą celową. Pierwsza z umów została podpisana na świadczenie usługi radcy prawnego POT na kwotę 137,3 tys. zł. Realizacja usługi przebiegła zgodnie z postanowieniami umowy. Druga umowa zawarta obejmowała reprezentację POT w ramach zastępstwa procesowego. Umowa została rozwiązana za porozumieniem stron w dniu 9 listopada 2022 r. w związku z zatrudnieniem kontrahenta ww. umowy na stanowisku radcy prawnego POT.

(akta kontroli str. 585-593, 1832-1838, 2209-2213, 2333-2335, 2542-2544, 3367-3375)

W latach 2020-2022 proces prowadzenia zamówień publicznych w Biurze POT i ZOPOT²² określały regulacje wewnętrzne. Zasady funkcjonowania komisji przetargowych w POT określa Regulamin prac komisji przetargowej w Polskiej Organizacji Turystycznej.

POT sporządzała roczne plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz plany zakupów. Po 2020 r. POT zdecydowała o rozdzieleniu rocznego planu postępowań o udzielenie zamówień od planu zakupów. W 2021 r. i 2022 r. plany sporządzano oddzielnie dla Biura POT i dla każdego ZOPOT. W latach 2020-2022 plany dotyczyły przede wszystkim pozyskania usług z wiązanych z realizacją zadań ustawowych oraz modernizacją zaplecza teleinformatycznego POT.

W przypadku zamówień publicznych każdy ZOPOT tworzył swój plan, który był następnie przekazywany do Biura POT. Na podstawie badanej próby czterech planów ustalono, że w 2021 r. ZOPOT w Pekinie umieścił w planie zamówień publicznych 15 pozycji na łączną kwotę 972,7 tys. zł, z których cztery (dotyczące wynajmu i organizacji stoiska wystawowych na targach turystycznych) zostały wykreślone. Z kolei ZOPOT w Sztokholmie w 2021 r. nie planował żadnych zamówień publicznych. W 2022 r. ZOPOT w Chicago zaplanował dwa zamówienia publiczne na łączną kwotę 283 tys. zł, a ZOPOT w Tokio nie planował żadnych zamówień publicznych.

POT terminowo składała do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach. Wg sprawozdania za 2020 r. zakończono łącznie 17 postępowań o zamówienie publiczne, których kwoty były równe lub przekraczały 30 tys. euro. Umowy zawarto na łączną kwotę 2 660,9 tys. Dziewięć z zawartych umów dotyczyło dostaw towarów (umowy na kwotę 863,3 tys. zł), a osiem realizacji usług (na łączną kwotę 1 797,5 tys. zł). W 2020 r. udzielono też 10 zamówień z wyłączeniem procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³ na łączną kwotę 9 448,9 tys. zł. W 2021 r. zakończono 13 postępowań o zamówienia publiczne o wartości niższej niż 139 tys. euro w łącznej kwocie 2 471,5 tys. zł. Sześć z nich, na łączną kwotę 576,1 tys. zł dotyczyło dostaw, z czego cztery przeprowadzono w trybie podstawowym, bez prowadzenia negocjacji, a dwa jako zamówienia z wolnej ręki. Kolejnych siedem zamówień, na łączną kwotę 1 895,3 tys. zł, dotyczyło usług. W tej grupie sześć postępowań przeprowadzono

²² Zarządzenia nr 13/2020 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 06 maja 2020 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Zagranicznych Ośrodkach Polskiej Organizacji Turystycznej; zmienione zarządzeniem nr 59/2020 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Zagraniczne Ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej; zmienionego następnie zarządzeniem nr 7/2022 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 28 stycznia 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Zagraniczne Ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

w trybie podstawowym z negocjacjami, a jedno w trybie bez negocjacji. Oprócz tego udzielono pięciu zamówień, na łączną kwotę 1 654 tys. zł, z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ (zakup czasu antenowego i usługi prawne), a także zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł na łączną kwotę 7 114,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 147-171, 222-294, 837-1026, 2218, 2223-2224, 3327-3329)

Badaniu szczegółowemu poddano jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego dobrane metodą celową. Dotyczyło ono zakupu sprzętu IT i oprogramowania na potrzeby POT i zostało zrealizowane w 2022 r. Zamówienie obejmowało trzy części: rozbudowę serwera Dell PowerEdge oraz zakup macierzy dyskowej do serwerów; dostawę nowych urządzeń klasy UTM/Firewall wraz z instalacją i konfiguracją; dostawę dwóch zasilaczy awaryjnych do serwerowni wraz z instalacją i konfiguracją.

W wyniku przeprowadzonego postępowania dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert i zakupu sprzętu. W lipcu 2022 r. podpisano trzy umowy – dwie ze STATIM i jedną z ANMARO Sp. z o.o. na łączną kwotę 542,6 tys. zł brutto. Umowy ze STATIM dotyczyły rozbudowy serwera i zakup macierzy dyskowej oraz zakupu i dostawy urządzenia UTM (na kwoty 326,1 tys. zł brutto i 185,8 tys. zł brutto). Z ANMARO podpisano umowę na zakup zasilaczy awaryjnych (UPS) do serwerowni na kwotę 30,7 tys. zł brutto. Umowy zostały zrealizowane w lipcu i sierpniu 2022 r., co zostało udokumentowane przy pomocy protokołów odbioru i poprzez zamieszczenie ogłoszeń o wykonaniu umowy.

W powyższym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego POT co do zasady przestrzegano przepisów PzP i regulacji wewnętrznych. Do umów podpisanych w ramach postępowania nie dołączono załącznika nr 1 (Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia) i załącznika nr 2 (oferta wykonawcy). Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Administracji i Finansów, p. Kajetana Broniewskiego, ze względu na to, że załącznikami były dokumenty w wersji tożsamej z opublikowaną wraz z SWZ oraz z ofertami złożonymi przez wykonawców, starano się uniknąć kilkukrotnego drukowania tych samych dokumentów i załączniki zostały wymienione w § 1 ust.1 umów, ale nie załączano ich jako odrębnych wydruków. Nieprawidłowość w zakresie sporządzania dokumentacji postępowania została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 837-1026, 2255-2309, 2539-2541, 2545-2556, 3325-3326)

Na wynagrodzenia osobowe, w okresie objętym kontrolą, wydatkowano łącznie 49 034,7 tys. zł, tj. 16 459,3 tys. zł w 2020 r., 18 317,7 tys. zł w 2021 r., 14 257,7 tys. zł w 2022 r. (do 30 września). Najwyższe kwotowo koszty wynagrodzeń osobowych POT poniesiono w ZOPOT, tj. 20 043 tys. zł (40,9% wynagrodzeń osobowych POT), wynagrodzenia w Biurze Prezesa POT wyniosły 17 703,3 tys. zł (36,1% wynagrodzeń osobowych POT), wynagrodzenia w Terenowej Jednostce Organizacyjnej wyniosły 9 514,9 tys. zł (19,4% wynagrodzeń osobowych POT), wynagrodzenia zarządu wyniosły 1 773,5 tys. zł (3,6% wynagrodzeń osobowych POT).

Średnioroczne zatrudnienie pracowników w etatach na podstawie umowy o pracę, zmieniało się w poszczególnych latach – w 2020 r. wyniosło 93,13; w 2021 r. wzrosło do 144,81; zaś w 2022 r. (do 30 września) wyniosło 128,55. Zmiany w tym zakresie wynikały przede wszystkim z procesu realizacji zadań związanych z Polskim Bonem Turystycznym. Dyrektor Departamentu Polskiego Bonu Turystycznego²⁵, p. Elżbieta Wendeker wyjaśniła, że zmniejszenie zatrudnienia w DPBT w 2022 r. było wynikiem racjonalizacji zatrudnienia ściśle powiązanego z procesem wygaszania projektu i przechodzeniem w fazę jego rozliczania. Samoistny proces fluktuacji kadr wynikał z określonego reżimu czasowego trwania programu PBT, w tym zawieranych umów z pracownikami na czas określony. Średnioroczne zatrudnienie pracowników w etatach na podstawie umowy o pracę w Biurze Prezesa POT wynosiło: 67,82 w 2020 r., 70,46 w 2021 r., 68,42 w 2022 r. (do 30 września); w Terenowej Jednostce Organizacyjnej wynosiło: 20,99 w 2020 r., 69,84 w 2021 r., 55,94 w 2022 r. (do 30 września); natomiast w ZOPOT łącznie 37,06 w 2020 r. (średnio 2,65 na

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: PzP.

²⁵ Dalej: DPBT.

jeden ZOPOT), 34,72 w 2021 r. (średnio 2,48), 33,72 w 2022 r. (do 30 września, średnio 2,41).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2022 r. (do 30 września): 7 415 zł w Biurze Prezesa POT (tj. o 443,9 zł mniej niż w 2021 r.), 7 017,7 zł w Terenowej Jednostce Organizacyjnej (tj. o 1 523,2 zł więcej niż w 2021 r.), 17 971,6 zł w ZOPOT (tj. o 2 411,2 zł więcej niż w 2021 r.). Kierownik Działu Kadr, Płac i Szkoleń, p. Alicja Grabowska wyjaśniła, że wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2022 r. w Terenowej Jednostce Organizacyjnej wynika z tego, że w 2022 r. kilku pracowników zatrudnionych w Biurze Prezesa wykonywała czynności na rzecz projektu BPT, a co za tym idzie część ich wynagrodzenia była finansowana ze środków tego projektu. Dyrektor DPBT wyjaśniła, że przekazanie pracownikom Biura Prezesa POT części zadań związanych z obsługą PBT miało na celu upłynnienie procesów związanych z obszarami: finansowym oraz kadrowym pomiędzy centralą a DPBT. Ponadto Kierownik Działu Kadr, Płac i Szkoleń wyjaśniła, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ZOPOT w 2022 r. był spowodowany wzrostem kursów walut. Wynagrodzenia pracowników ZOPOT-ów w umowach o pracę są określone w walucie kraju, w którym dany ZOPOT prowadzi działalność.

(akta kontroli str. 1278-1284, 1669-1705, 2713-2718, 3445-3449)

Koszty działania Rady POT wyniosły w 2020 r. 28,1 tys. zł, w 2021 r. 32,5 tys. zł, a do 30 września 2022 r. 17,8 tys. zł. Są to przede wszystkim koszty organizacji posiedzeń Rady POT i koszty dojazdów oraz diet członków Rady.

(akta kontroli str. 591-593, 2209-2212)

Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw turystyki. Powołanie Prezesa POT następowało po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej. Wiceprezesów Polskiej Organizacji Turystycznej powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw turystyki po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej. W okresie objętym kontrolą stanowisko wiceprezesa POT pełniło do dwóch osób lub pozostawało nieobsadzone. Wynagrodzenie dla Prezesa, wiceprezesa i Głównego Księgowego ustalane było z uwzględnieniem ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁶ oraz regulaminu wynagradzania w POT²⁷. W latach 2020-2022 czterem osobom wypłacono odprawy w łącznej kwocie 206,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1671, 1675-1704, 2656, 2664-2687)

W latach 2020-2022 w POT rozwiązano stosunek pracy z 117 osobami²⁸, w tym 66 osobami zatrudnionymi w Biurze Prezesa POT (nie wliczając ZOPOT – trzy osoby), z czego 15 przypadków miało miejsce w 2020 r., 32 przypadki miały miejsce w 2021 r., 19 w 2022 r. Tylko jeden przypadek wynikał z faktu przejścia przez pracownika na emeryturę, 12 było efektem końca umowy, 21 zostało rozwiązanych za porozumieniem stron, 19 za wypowiedzeniem dokonany przez pracownika, 11 za wypowiedzeniem dokonany przez pracodawcę, jeden przypadek wynikający z nieprzyjęcia warunków wypowiedzenia zmieniającego i jeden wynikający z wypowiedzenia dokonany przez pracodawcę bez zachowania okresu wypowiedzenia. W połowie przypadków (33 sprawy) dotyczyły one Departamentu Administracji i Finansów (powstałego głównie z połączenia Biura Finansowo-Ekonomicznego oraz Biura Administracyjnego²⁹), z czego 25 przypadków nie wynikało z wygaśnięcia umowy na czas określony.

(akta kontroli str. 1747-1749, 3295-3299)

W latach 2021-2022 prowadzone były cztery sprawy sądowe z byłymi pracownikami POT za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę.

²⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 2136.

²⁷ Zarządzenie nr 42/2016 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania pracowników POT i wymagań kwalifikacyjnych wobec tych pracowników, zmieniony zarządzeniem nr 47/2021 Prezesa POT z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania w POT.

²⁸ 19 osób w 2020 r., 58 osób w 2021 r., 40 osób w 2022 r. (do 30 września).

²⁹ Z wyłączeniem sekcji ds. projektów unijnych. Nastąpiło to 1 lipca 2021 r. na podstawie zarządzenia nr 52/2021 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej.

(akta kontroli str. 1671)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2020 r oraz za IV kwartał 2021 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z za I kwartał 2022 r. POT miała zobowiązania wymagalne w kwocie 128,1 tys. zł, z czego 126,9 tys. zł były to zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych. Z kolei wg sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za III kwartał 2022 r. POT nie miała już wymagalnych zobowiązań. POT w latach 2020-2022 nie miała zobowiązań przeterminowanych.

(akta kontroli str. 1752-1808"a", 2148-2150, 2318-2328)

POT opracowywała plany finansowe w układzie zadaniowym. W latach 2020-2022 POT przyjęła do realizacji dwa zadania:

- 6.1. Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, w ramach którego realizowano podzadanie 6.1.3. Współpraca gospodarza z zagranicą i promocja gospodarki polskiej za granicą składającego się z jednego działania. Celem zadania było partnerstwo dla rozwoju gospodarczego – wzrost umiędzynarodowienia przedsiębiorstw;

- 6.4. Wsparcie i promocja turystyki, a w jego ramach podzadania: 6.4.1. Wsparcie i promocja turystyki (składającego się z trzech działań), którego celem było zwiększenie dostępu do informacji z zakresu turystyki konsumentom oraz branży turystycznej.

POT terminowo sporządziła za 2020 i 2021 r. sprawozdania RB-BZ2 – roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym. Zgodnie ze sprawozdaniem RB-BZ2 za 2020 r. na realizację zadania 6.1. zaplanowano 1 128 tys. zł, a wydatkowano 217,8 tys. zł (19,3% planu po zmianach). Natomiast w ramach podzadania 6.4.1. zrealizowano wydatki na poszczególne działania: 6.4.1.2. Promowanie turystyki na rynku krajowym – 11 879,7 tys. zł (tj. 69,7% planu po zmianach); 6.4.1.3. Promowanie atrakcyjności turystycznej Polski za granicą – 36 665,4 tys. zł (tj., 91,2% planu po zmianach); 6.4.1.4. Utrzymanie i rozwój Polskiego Systemu Informacji Turystycznej – 36 665,4 tys. zł (tj. 90,05% planu po zmianach).

W sprawozdaniu RB-BZ2 za 2020 r. wykazano, że dla zadania 6.4., w przypadku dwóch z trzech działań, wartości mierników były wyższe od zakładanych. Wskaźnik niższy odnotowano jedynie w przypadku działania 6.4.1.4., jednak był on niższy od założonego o 0,1%. Niższe od zakładanych mierniki działań osiągnięto w przypadku zadania 6.1. i działania 6.1.3.1. W tym przypadku miernik zrealizowano w 30%.

W 2021 r. na realizację zadania 6.1. zaplanowano 2 243 tys. zł, a wydatkowano 914,5 tys. zł (40,77% planu po zmianach). Z kolei na podzadanie 6.4.1. zrealizowano wydatki na poszczególne działania: 6.4.1.2. Promowanie turystyki na rynku krajowym – 20 529,7 tys. zł (tj. 76,45% planu po zmianach); 6.4.1.3 Promowanie atrakcyjności turystycznej Polski za granicą – 40 999 tys. zł (tj. 81,46% planu po zmianach); 6.4.1.4 Utrzymanie i rozwój Polskiego Systemu Informacji Turystycznej – 1 230,8 tys. zł (tj. 63,01% planu po zmianach).

W sprawozdaniu RB-BZ2 za 2021 r. wskazano, że w przypadku zadania 6.4. we wszystkich działaniach zdołano osiągnąć wartości mierników wyższe od zakładanych. Niższe od zakładanych mierniki działań osiągnięto w przypadku zadania 6.1. i działania 6.1.3.1. W tym przypadku miernik zrealizowano w 44%.

Wg wyjaśnień Dyrektor Departamentu Marketingu, p. Magdaleny Krucz, przyczyną niewykonania wskaźników na zaplanowanym poziomie w 2020 i 2021 r. była epidemia COVID-19 i związane z nią restrykcje sanitarne, które doprowadziły do odwołania lub przełożenia na inne terminy szeregu zaplanowanych imprez targowych, w których miała brać udział POT.

(akta kontroli str. 4-57, 1098-1275, 1810-1831, 2205-2208, 2557-2565)

Do lutego 2022 r. funkcjonowało 14 Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej (ZOPOT)³⁰. Ich zadania określa § 17 Statutu Polskiej Organizacji Turystycznej

³⁰ ZOPOT miały siedziby w: Amsterdamie, Brukseli, Nowym Jorku, Berlinie, Sztokholmie Londynie, Rzymie, Paryżu, Wiedniu, Madrycie, Moskwie, Tokio, Kijowie i Pekinie.

oraz regulacje wewnętrzne³¹. Ośrodki prowadzą oddzielną księgowość na mocy odrębnej od Biura POT polityki (zasad) rachunkowości³². Koszty funkcjonowania ZOPOT w 2020 r. wyniosły łącznie 24 474 tys. zł, co stanowiło 48,6% kosztów ogółem POT, w 2021 r. 26 777 tys. zł (42% kosztów POT), a do 30 września 2022 r. 23 507 tys. zł (47,2% kosztów POT).

28 lutego 2022 r. zawieszono działanie ZOPOT w Moskwie. Decyzję podjęto po otrzymaniu z Ministerstwo Spraw Zagranicznych pisma zobowiązującego do zaniechania współpracy instytucjonalnej ze stroną rosyjską. Na koniec 2022 r. planowane jest rozpoczęcie działalności ZOPOT w Izraelu i w Czechach (ośrodek obejmujący również rynek Słowacji), a w 2023 r. na Węgrzech.

(akta kontroli str. 1747-1751, 2310, 2315, 2229-2232, 3400-3415)

Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami nadzór nad działalnością ZOPOT winien być realizowany za pomocą składanych przez ośrodki sprawozdań finansowych (miesięcznych, a do kwietnia 2022 r. kwartalnych) oraz sprawozdań merytorycznych (kwartalnych i rocznych). Do próby badania dobrano celowo cztery miesięczne sprawozdania finansowe z 2021 r., dwa sprawozdania finansowe kwartalne z 2022 r. oraz dwa merytoryczne sprawozdania za 2021 r. i jedno kwartalne sprawozdanie merytoryczne z 2022 r. Na podstawie badania stwierdzono, że w 2021 r. nie sporządzano miesięcznych sprawozdań finansowych. Pozostałe sprawozdania były składane przez ośrodki w terminach zgodnych z regulacjami wewnętrznymi. W rocznych sprawozdaniach merytorycznych ZOPOT określały osiągnięte wartości mierników działań promocyjnych w układzie rok do roku.

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi drugim narzędziem nadzoru było prowadzenie kontroli wewnętrznych, które powinny odbywać się w każdym ZOPOT co trzy lata. Kontrole wewnętrzne są umieszczane w rocznych planach kontroli wewnętrznych sporządzanych do końca każdego roku w formie wniosków do Prezesa POT. W latach 2021-2022 Departament Marketingu³³ przeprowadził pięć kontroli wewnętrznych w ZOPOT. W 2020 r. nie przeprowadzono żadnej z zaplanowanych kontroli, a w 2021 r. przeprowadzono dwie, z czego jedną w trybie zdalnym, natomiast w 2022 r. przeprowadzono trzy kontrole. Wg wyjaśnień Dyrektor Departamentu Marketingu na tę liczbę miała wpływ epidemia COVID-19 i wynikające z niej obostrzenia w podróżach, oraz zmiana trybu pracy ZOPOT. Możliwość przeprowadzenia kontroli poza siedzibą danego ZOPOT (kontroli online) uregulowano w wewnętrznym zasadach. Spośród pięciu kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w latach 2021-2022 w przypadku dwóch kontroli (w Berlinie i Paryżu) stwierdzono uchybienia i sformułowano zalecenia pokontrolne. Dyrektorzy obu ZOPOT terminowo przekazali informację o sposobie wykorzystania zaleceń.

Dyrektorzy ZOPOT są zobowiązani do udziału w dorocznych naradach, w których bierze udział kierownictwo POT. W latach 2020-2022 miały miejsce cztery³⁴ tego typu narady (jedna w 2020, dwie w 2021 i jedna w 2022 r.), z czego dwie miały charakter telekonferencji.

(akta kontroli str. 172-294, 1285, 1312-1329, 1751, 2225-2229, 2235-2254, 3330-3345)

W latach objętych kontrolą (do 31 października 2022 r.) POT wynajmowała powierzchnię biurową w budynku przy ul. Chałubińskiego 8 o łącznej powierzchni 1 361 m², tj. 977 m² na 19 kondygnacji oraz 384 m² na 33 kondygnacji. Obie kondygnacje znajdowały się w dwóch odrębnych ciągach komunikacyjnych.

Umowa najmu powierzchni biurowej na 19 kondygnacji zawarta była w dniu 6 sierpnia 2012 r. na czas określony do 31 marca 2020 r., z 12 miesięcznym okresem wypowiedzenia. Strony

³¹ Zarządzenie nr 64/2018 Prezesa POT z dnia 16 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad monitorowania działalności ZOPOT, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady oraz zarządzenie nr 27/2011 Prezesa POT z dnia 22 grudnia 2011 roku w sprawie zmiany instrukcji sporządzania planów w układzie zadaniowym (finansowych i merytorycznych) oraz klasyfikacji i rozliczania kosztów w ramach planu zadaniowego przez Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej (Ośrodki Zagranicznej POT). Zmienione zarządzeniem nr 34/2020 Prezesa POT z dnia 9 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia zasad planowania i kontroli działalności ZOPOT.

³² Zarządzenie nr 85/2021 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Polityki (zasad) rachunkowości w Zagranicznych Ośrodkach Polskiej Organizacji Turystycznej.

³³ Do dnia 30 czerwca 2021 r. Departament Strategii i Marketingu.

³⁴ Jedna w 2020 r., dwie w 2021 r. i jedna w 2022 r.

wydłużyły okres najmu początkowo do 31 grudnia 2020 r.³⁵, a następnie do 30 kwietnia 2021 r.³⁶. Przed upływem ww. terminu strony postanowiły o przedłużeniu czasu trwania umowy na czas nieoznaczony, z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia³⁷. POT zobowiązana była do zapłaty: miesięcznego czynszu za powierzchnię biurową (.../38 euro³⁹) i miejsca parkingowe (w latach objętych kontrolą: .../40 euro, a od 9 sierpnia 2021 r.⁴¹ .../42 euro)⁴³, opłat eksploatacyjnych (.../44 zł⁴⁵). Opłaty za ostatni miesiąc najmu wyniosły łącznie .../46 zł.

Umowa najmu powierzchni biurowej na 33 kondygnacji zawarta była 12 lutego 2007 r. na czas nieokreślony, z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia. Wysokość czynszu (łącznie z kosztami eksploatacji) ustalono na kwotę .../47 euro⁴⁸. Opłaty za ostatni miesiąc najmu wyniosły .../49 zł. Łącznie opłaty za ostatni miesiąc najmu na 19 i 33 kondygnacji wyniosły .../50 zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji i Finansów wyjaśnił, że pierwszych miesiącach 2022 r., w celu zmiany formy umowy na czas określony – gwarantujący obu stronom stabilny okres najmu, podjęto rozmowy z dotychczasowymi wynajmującymi. POT otrzymała propozycje najmu powierzchni biurowej w budynku, jednak nie podjęto wiążącej decyzji dotyczącej przyjęcia oferty. W związku z tym, że ww. oferta miała charakter czasowy, po jej wygaśnięciu przeprowadzono rozeznanie rynku. W wyniku analizy czterech ofert, tj. wizytowania lokalizacji, dostępnego budżetu, zapotrzebowania na niezbędną powierzchnię oraz oferowanego standardu wykończenia podjęto rozmowy w celu uszczegółowienia oferty VIPOL PLAZA IV, jako najkorzystniejszej oferty. W trakcie prowadzonych negocjacji POT uzyskała siedem miesięcy tzw. „wakacji czynszowych”.

POT zawarła z PHZ VIPOL Sp. z o.o. w dniu 28 lipca 2022 r. umowę najmu powierzchni biurowej (1529,53 m² położonych na 6 i 7 kondygnacji) oraz miejsc parkingowych (8 miejsc parkingowych naziemnych oraz 5 miejsc parkingowych podziemnych) w nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Młynarskiej 42. Umowa została zawarta na 10 lat od dnia wydania wynajmowanej powierzchni w dniu 2 listopada 2022 r. Strony umowy ustaliły miesięczny czynsz w łącznej wysokości 147,7 tys. zł.

P.o. Dyrektora Zarządzającego wyjaśniła, że zdecydowano o wynajmie większej powierzchni biurowej ze względu na planowane powierzenie POT realizacji nowych zadań i wynikającą z tego koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników. Zgodnie z nowelizacją ustawy o POT (w sierpniu 2022 r.) katalog zadań został rozszerzony w zakresie promocji Polski przez polskich sportowców, kluby sportowe, sporty drużynowe biorące udział w międzynarodowych

³⁵ Aneks nr 8 zawarty w dniu 13 lutego 2020 r.

³⁶ Aneks nr 9 zawarty w dniu 17 grudnia 2020 r.

³⁷ Aneks nr 10 zawarty w dniu 21 kwietnia 2021 r.

³⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 – dalej: „udip”) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 – dalej: „uzk”) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości czynszu za powierzchnię biurową. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁹ Kwoty wyrażone w euro były indeksowane w systemie rocznym wskaźnikiem waloryzacyjnym.

⁴⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości czynszu za miejsca parkingowe. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴¹ Aneks nr 11 zawarty w dniu 9 sierpnia 2021 r.

⁴² Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości czynszu za miejsca parkingowe. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴³ W okresie objętym kontrolą były to początkowo: jedno miejsce parkingowe na parkingu naziemnym oraz pięć miejsc parkingowych w parkingu podziemnym. Od 9 sierpnia 2021 r. dodatkowe jedno miejsce parkingowe w parkingu podziemnym.

⁴⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości opłat eksploatacyjnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴⁵ Opłaty wyrażone w złotych były indeksowane w systemie rocznym wskaźnikiem waloryzacyjnym.

⁴⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie łącznej wysokości opłat za ostatni miesiąc najmu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości czynszu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴⁸ Aneks nr 14 z dnia 28 listopada 2017 r.

⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości opłat za ostatni miesiąc najmu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁵⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 udip i art. 11 ust. 2 uzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie łącznej wysokości opłat za ostatni miesiąc najmu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

rozgrywkach sportowych oraz aktywne zaangażowanie w promocję Polski podczas III Igrzysk Europejskich 2023.

(akta kontroli str. 2814-3020, 3428-3432, 3450-4352)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od p. Emilii Lenartowicz, Dyrektora Zarządu Mienia Skarbu Państwa, wynika, że POT nie zwróciła się do Zarządu Mienia Skarbu Państwa w sprawie uzyskania informacji w kwestii możliwości oddania nieruchomości budynkowej na potrzeby działalności należącej do zakresu działania POT. Poinformowała również, że biorąc pod uwagę kryterium wielkości powierzchni użytkowej oraz przeznaczenie budynku na cele biurowe Zarząd Mienia Skarbu Państwa w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) administrował tylko jedną nieruchomością spełniającą te kryteria. Nieruchomość jednak, z uwagi na jego stan techniczny i nieuregulowany stan prawny, nie mogłaby zostać przekazana POT.

(akta kontroli str. 2791-2794)

Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że w sytuacji poszukiwania nowej siedziby celowym działaniem byłoby zwrócenie się w pierwszej kolejności do Zarządu Mienia Skarbu Państwa, żeby ustalić czy istnieje możliwość przekazania odpowiedniej nieruchomości na potrzeby POT.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego 4/JB/2022 Zakup sprzętu IT i oprogramowania na potrzeby Polskiej Organizacji Turystycznej została sporządzona niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi.

Zgodnie z § 2 ust. 5 Regulaminu prac komisji przetargowej w POT komisja przetargowa pracuje na posiedzeniach, w obecności co najmniej połowy jej członków. Z kolei § 2 ust. 7 ww. Regulaminu protokół posiedzenia komisji podpisują członkowie komisji obecni na posiedzeniu. Protokoły stanowią dokumentację postępowania. W przekazanej dokumentacji postępowania o symbolu 4/2022/JB nie znalazły się protokoły z posiedzeń komisji. Dołączony został wyłącznie protokół postępowania w trybie podstawowym dokumentujący zakończenie prac komisji (§ 2 ust. 13 ww. Regulaminu).

Wg wyjaśnień Prezesa POT w postępowaniu 4/2022/JB protokoły z posiedzenia komisji nie zostały przygotowane, gdyż przewodniczący ze względu na tempo działań nie zwołał posiedzenia komisji. W opinii prowadzącego postępowanie dokumentem zastępującym protokoły z posiedzenia w takiej sytuacji był protokół postępowania w trybie podstawowym zawierający podpisy członków komisji oraz wskazujący na brak zdań odrębnych.

Zdaniem NIK sposób sporządzania dokumentacji postępowania o symbolu 4/2022/JB był niezadowolny, gdyż doprowadził do naruszenia regulacji wewnętrznych POT, tj. § 2 ust. 7 Regulaminu prac komisji przetargowej w POT. Wskazuje to na brak rzetelnego nadzoru nad pracownikami POT w zakresie przestrzegania Regulaminu prac komisji przetargowej w POT, co skutkowało brakiem części dokumentacji wskazującej na przebieg posiedzenia komisji przetargowej.

(akta kontroli str. 899-912, 1022-1026, 2255-2259, 2299-2309, 3330-3332, 3334-3342)

2. W latach 2021-2022 w wyniku wypowiedzenia niezgodnie z prawem trzech umów o pracę Polska Organizacja Turystyczna poniosła łączne koszty 113 946,58 zł.

Na podstawie prawomocnych wyroków wydanych przez sądy (dwa wyroki) oraz ugody sądowej (jedna ugoda⁵¹) wystąpiła konieczność wypłaty odszkodowań z tytułu niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę w łącznej wysokości 84,5 tys. zł oraz odsetek ustawowych za opóźnienia w zapłacie w łącznej wysokości 3,9 tys. zł. W związku z prowadzonymi postępowaniami poniesiono koszty opłat sądowych w łącznej wysokości 4,5 tys. zł. Łączny koszt obsługi prawnej trzech postępowań wyniósł 21 tys. zł.

⁵¹ Z dnia 28 lutego 2022 r.

W przypadku dwóch pracowników POT złożyła w dniu 11 lutego 2021 r. oświadczenie o rozwiązaniu umowy o pracę (zawartych na czas nieokreślony) za wypowiedzeniem, jako przyczynę wypowiedzenia wskazując utratę zaufania oraz projektowane zmiany organizacyjne. Od wypowiedzenia umowy o pracę pracownicy wnieśli odwołanie do sądu pracy, domagając się odszkodowania z powodu niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę.

Wyrokami z dnia 11 stycznia 2022 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie ustalił, że wypowiedzenie umów o pracę naruszyło przepisy prawa pracy i uwzględnił powództwo. W uzasadnieniu wyroków Sąd wskazał m.in., że pozwany pracodawca dopiero w toku procesu próbował dokonać niedopuszczalnej konkretyzacji przyczyn wskazanych powodowi w wypowiedzeniu, co i tak nie spowodowało dostatecznego wyjaśnienia stawianych powodowi zarzutów. Sąd uznał, że pracodawca nie dołożył wystarczających starań, aby wcześniej zarzuty wobec powoda (utrata zaufania) usystematyzować w precyzyjny opis, do którego następnie można by było się odnosić. Zdaniem Sądu ze względu na bardzo ogólne nawiązanie do planowanych zmian organizacyjnych w kontekście wskazanej przyczyny wypowiedzenia, a w szczególności niewskazanie w treści wypowiedzenia w jaki sposób planowane zmiany miałyby się odnosić do piastowanego przez powoda stanowiska, trudno uznać tę przyczynę za konkretną i znajdującą swoje pokrycie w rzeczywistości.

Kierownik Działu Kadr, Płac i Szkoleń wyjaśniła, że w powyższych sprawach, wyjątkowo, dokumentacja kadrowa oraz cały proces zwalniania pracowników został przeprowadzony przez zewnętrzną kancelarię prawną, z którą POT w tamtym czasie współpracował. Pracownik kadr przebywał w tym czasie na urlopie wypoczynkowym.

NIK zauważa, że niezależnie od tego, kto od strony formalnej przygotowywał dokumentację w sprawie, to pracodawca podjął decyzję o rozwiązaniu ww. umów o pracę. Zważywszy, że za stronę formalną wypowiedzenia odpowiada zewnętrzna kancelaria prawna, a Sąd w uzasadnieniu wyroków jednoznacznie wskazał, iż w oświadczeniu pracodawcy nie zrealizowano wymogu wskazania w sposób konkretny przyczyn wypowiedzenia, zasadne jest przeanalizowanie wystąpienia do tej kancelarii z roszczeniem za szkodę wyrządzoną POT w związku z rozwiązaniem umów o pracę.

(akta kontroli str. 1671, 2657, 2660-2663, 2688-2712, 3295-3316)

3. Prezes POT w 2021 r. nie zapewnił bieżącego nadzoru nad działalnością ZOPOT nie egzekwując obowiązku sporządzania przez wszystkich dyrektorów ZOPOT miesięcznych sprawozdań finansowych z działalności, co było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 Zasad planowania i kontroli działalności ZOPOT w okresie od września 2020 r. do kwietnia 2022 r. dyrektorzy ZOPOT mieli obowiązek sporządzania m.in. sprawozdania miesięcznego finansowego – w terminie do 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy sprawozdanie. Na mocy § 5 ust. 2 i 3 ww. zasad sprawozdania miesięczne zawierają informacje na temat kosztów poniesionych narastająco od początku roku i są przekazywane, po podpisaniu przez dyrektora ZOPOT do Biura Finansowo-Ekonomicznego drogą elektroniczną wraz z raportem bankowym i kasowym.

Główna Księgowa POT poinformowała, że sprawozdania miesięczne finansowe nie były sporządzane przez żadnego z dyrektorów ZOPOT w trakcie 2021 r. Jako przyczynę wskazała zmiany kadrowe w obszarze księgowości w 2021 r., które skutkowały „brakiem pamięci instytucjonalnej” i problemami z pozyskaniem nowych pracowników. Prezes POT wyjaśnił, że w związku z bardzo dużą rotacją kadrową w obszarze księgowym i na stanowiskach kadry zarządzającej nie następowało naturalne przekazywanie obowiązków. Dodatkowo, w 2021 r. w ZOPOT wprowadzono nowy system finansowo-księgowy, co wraz z brakami kadrowymi skutkowało opóźnieniami w księgowaniu dokumentów⁵², co uniemożliwiało wyegzekwowanie obowiązku sprawozdawczego.

⁵² Opóźnienia w księgowaniu dokumentów wyniosły od jednego do kilku miesięcy, nie doprowadziło to jednak do powstawania opóźnień w płatnościach, gdyż tych dokonują dyrektorzy ZOPOT ze środków, które są w dyspozycji danego ośrodka. Płatności były robione regularnie i z tego tytułu nie było odsetek z powodu opóźnień w realizacji zobowiązań.

Prezes POT wyjaśnił również, że pomimo kontaktu z byłą Główną Księgową POT nie uzyskano odpowiedzi w zakresie podejmowanych starań na rzecz egzekwowania od ZOPOT sprawozdań.

Wg wyjaśnień Głównej Księgowej POT, skutkiem utrzymywania problemów ze sprawozdawczością finansową była nowelizacja Zasad planowania i kontroli działalności ZOPOT z 8 kwietnia 2022 r., w której w § 5 ust. 1 pkt. 1 wprowadzono sprawozdania kwartalne finansowe w miejsce sprawozdań miesięcznych.

Zdaniem NIK, brak skutecznego egzekwowania w 2021 r. obowiązków sprawozdawczych dyrektorów ZOPOT wynikających z regulacji wewnętrznych był działaniem nierzetelnym, gdyż ograniczał możliwość kontroli finansowych aspektów działalności ZOPOT, a przez to również reakcji na potencjalne nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami finansowymi POT.

(akta kontroli str.172-176,182-186, 2229, 2237-2238, 3330-3334, 3397-3399)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Polska Organizacja Turystyczna realizowała zadania ustawowe i wykonywała plany finansowe, jednakże wystąpiły nieprawidłowości przy realizacji wydatków oraz w sprawowanym nadzorze nad działalnością ZOPOT. Głównym źródłem przychodów POT były dotacje z budżetu państwa (podmiotowe i celowe), które wyniosły w 2020 r. 92,9%, a w 2021 r. 73,8% przychodów ogółem. Koszty ogółem zwiększały się rok do roku i wyniosły: 50 348 tys. zł w 2020 r., 63 774 tys. zł w 2021 r. (wzrost o 26,7%), a do 30 września 2022 r. 49 757 tys. zł. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Rzeczowe efekty, uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, zostały w większości osiągnięte.

W odniesieniu do realizowanych przez POT wydatków stwierdzono, że w dokumentacji postępowania nie sporządzono przewidzianego w § 2 ust. 7 Regulaminu prac komisji przetargowej w Polskiej Organizacji Turystycznej protokołu z posiedzeń komisji przetargowej; Ponadto w wyniku niezgodnego z prawem wypowiedzenia trzech umów o pracę w 2021 r., na podstawie prawomocnych wyroków wydanych przez sądy (dwa wyroki) oraz ugody sądowej (jedna ugoda), POT poniosła łączne koszty w wysokości 113 946,58 zł.

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

OBSZAR

2. Realizacja przez Polską Organizację Turystyczną programu Polski Bon Turystyczny

Opis stanu faktycznego

Polska Organizacja Turystyczna zawarła w dniu 22 lipca 2020 r. z ministrem właściwym do spraw turystyki umowę nr 3/COVID/2020⁵³ w sprawie finansowania realizacji zadań określonych w ustawie o PBT.

Umowa określa w szczególności: zakres zadań POT; warunki i tryb przekazywania środków na realizację zadań; czas trwania umowy; zakres sprawozdawczości i obowiązki sprawozdawcze; warunki zwrotu środków; warunki rozwiązania umowy; sposób rozliczenia. Źródłem finansowania zadań POT określonych w ustawie o PBT są środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵⁴. Początkowa kwota środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań wynikających z umowy PBT wyniosła 12 500 tys. zł, aneksem nr 1 zwiększono do 22 300 tys. zł, a następnie aneksem nr 2 do 40 100 tys. zł. Początkowo POT

⁵³ Umowę aneksowano dwukrotnie, tj. w dniu 12 lutego 2021 r. oraz w dniu 31 grudnia 2021 r.. Dalej: umowa PBT.

⁵⁴ Fundusz utworzony na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.). Dalej: Fundusz.

zobowiązana była do wykorzystania środków otrzymanych w ramach umowy do 31 grudnia 2021 r. Następnie, w wyniku zmiany w ustawie o BPT, termin ten wydłużono do 31 grudnia 2022 r. Pomimo kolejnej zmiany w ustawie o PBT, w zakresie wygaśnięcia w dniu 31 marca 2023 r. prawa do dokonywania płatności za pomocą bonu, do dnia 18 listopada 2022 r. nie został zawarty kolejny aneks do umowy PBT w zakresie m.in. zmiany terminu obowiązywania umowy. Strony umowy wyjaśniły, że obecnie trwają prace dotyczące uzgodnienia ostatecznej wersji aneksu nr 3 do umowy.

(akta kontroli str. 295-319, 2720-2758, 2763-2766)

Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy PBT strony umowy zobowiązane były do określenia wskaźników realizacji zadań po otrzymaniu przez ministra właściwego do spraw turystyki pierwszego sprawozdania kwartalnego z realizacji umowy. Do dnia 7 października 2022 r. strony nie ustaliły wskaźników realizacji zadań. Dyrektor DPBT wyjaśniła, że umowa zawierana była w ramach bezprecedensowego, pionierskiego programu. Strony uznały, że wypełnienie obowiązku zapisanego w § 2 ust. 2 umowy PBT nie będzie miarodajne w intensywnie zmieniającej się rzeczywistości epidemicznej. Żadna ze stron nie była w stanie określić sposób jednoznaczny ilu beneficjentów nie posiada w systemie PUE ZUS prawa doświadczenia w formie bonu oraz ilu przedsiębiorców będzie chciało zgłosić się do programu. Realizując zadania umowy strony ściśle współpracowały ze sobą odpowiadając na pojawiające się wyzwania.

Dyrektor Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, p. Dominik Borek poinformował⁵⁵, że w momencie uzgadniania i podpisywania umowy strony zakładały – zgodnie z przyjętym powszechnie trybem wskazywania wskaźników służących do monitorowania realizacji umów dotacyjnych – ewentualne określenie takich wskaźników na późniejszym etapie jej realizacji. Wynikało to z niemożności oszacowania (przed rozpoczęciem projektu) poziomu realizacji poszczególnych zadań nałożonych ustawą o PBT. Realizacja zadań określonych w umowie PBT była stale monitorowana m.in. poprzez sprawozdania kwartalne, które podlegały analizie i były akceptowane przez ministra właściwego do spraw turystyki .

(akta kontroli str. 297-319, 1502, 1741-1746, 2763-2766)

POT została zobowiązana wydatkowania środków otrzymanych w ramach umowy wyłącznie na pokrycie uzasadnionych kosztów wynikających z realizacji zadań POT określonych ustawą o PBT i umową PBT. Umowa nie określa podziału środków finansowych na poszczególne zadania.

(akta kontroli str. 295-319)

Komórką organizacyjną dedykowaną do realizacji zadań określonych ustawą o PBT i umową PBT był Oddział zamiejscowy do spraw obsługi i promocji Polskiego Bonu Turystycznego, od 1 lipca 2021 r. po zmianach w strukturze organizacyjnej Departament Polskiego Bonu Turystycznego działający w ramach terenowej jednostki organizacyjnej – oddziału zamiejscowego w Wieliczce⁵⁶. Dyrektor Departamentu Polskiego Bonu Turystycznego wyjaśniła, że w chwili wejścia ustawy o PBT żadna z komórek organizacyjnych POT nie dysponowała odpowiednimi zasobami i kwalifikacjami, aby całościowo i skutecznie przejąć obsługę nowych zadań, powierzonych POT na mocy tej ustawy. Ponadto Dyrektor DPBT wyjaśniła, że Oddział został utworzony w Wieliczce po uprzednim rozeznaniu rynku i przeprowadzeniu wizji lokalnej w czterech niezależnych lokalizacjach.

Prezes POT wprowadził regulamin funkcjonowania DPBT⁵⁷, a nadzór nad departamentem pełniła Wiceprezes POT Pani Anna Salamończyk-Mochel. Plany pracy DPBT na rok 2020,

⁵⁵ Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁶ Oddział został utworzony na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 20 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. poz. 1281). W dniu 7 sierpnia 2020 r. został wynajęty lokal przy ul. Janińskiej 32 w Wieliczce o powierzchni 446,6 m². Dalej: Oddział lub DPBT.

⁵⁷ Zarządzenie nr 21/2020 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania Oddziału zamiejscowego do spraw obsługi i promocji PBT, zmieniony zarządzeniem nr 60/2022 Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania DPBT

2021 i 2022 oraz sprawozdania z pracy DPBT za rok 2020 i 2021 zostały sporządzone w terminie i zaakceptowane przez wiceprezesa POT nadzorującego DPBT.

(akta kontroli str. 343-390, 755-774, 1531-1578)

Polska Organizacja Turystyczna prowadzi odrębną ewidencję księgową środków otrzymanych na podstawie umowy PBT. Wprowadzono odpowiednie zapisy w przepisach wewnętrznych. Środki finansowe przekazywane były zgodnie z harmonogramem określonym w umowie. Na realizację zadań określonych w umowie PBT Polska Organizacja Turystyczna otrzymała do dnia 30 września 2022 r. łącznie 37 600 tys. zł, tj. 7 000 tys. zł w 2020 r., 15 300 tys. zł w 2021 r., 15 300 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 58-146, 576-584, 1579-1668, 2214-2217)

Wydatki POT na realizację zadań wynikających z umowy PBT do dnia 30 września 2022 r. wyniosły ogółem 29 946,8 tys. zł (co stanowi 79,6% wykorzystania otrzymanych środków, 74,7% wykorzystania zaplanowanych środków), w tym: 3 011 tys. zł w 2020 r., 14 867,3 tys. zł w 2021 r., 12 068,5 tys. zł w 2022 r. Środki wydatkowane były przede wszystkim na: wynagrodzenia wraz z pochodnymi 12 420 tys. zł (41,5%, tj. 1 780,2 tys. zł w 2020 r., 5 897,6 tys. zł w 2021 r., 4 742,2 tys. zł w 2022 r. (do 30 września)) i zadania związane z promocją bonu 12 295,4 tys. zł (41,1%, tj. 269,9 tys. zł w 2020 r., 6 496,6 tys. zł w 2021 r., 5 428,9 tys. zł w 2022 r. (do 30 września)). Ponadto dokonywano wydatków m.in. na: zakup wyposażenia stanowisk pracy, materiałów biurowych i gospodarczych – 907,6 tys. zł (3%), opłaty telekomunikacyjne – 807,8 tys. zł (2,7%), wynajem i sprzątnięcie powierzchni biurowych – 748,2 tys. zł (2,5%).

(akta kontroli str. 1500-1501)

Polska Organizacja Turystyczna przekazywała do ministra właściwego do spraw turystyki kwartalne sprawozdania z wykonywania umowy i wykorzystania środków z Funduszu, obejmujące opis rzeczowy realizacji zadań oraz rozliczenie finansowe środków, sporządzone w odpowiednim terminie i według wzoru stanowiącego załącznik do umowy PBT.

(akta kontroli str. 300, 309-310, 391-575, 1580-1596, 2720-2742)

Ponadto POT, na wniosek ministra właściwego do spraw turystyki, przekazywała w latach 2021-2022 informacje w sprawie realizacji ustawy o PBT. Polska Organizacja Turystyczna zlecała również sporządzenie następujących raportów i badań, m.in.: Badania beneficjentów Polskiego Bonu Turystycznego (grudzień 2020 r.); Ocena programu PBT (lipiec 2021 r.); Certyfikacja Podmiotów Turystycznych 2021 r. katalog certyfikowanych podmiotów turystycznych 2021; Wykorzystanie bonów nieaktywnych i częściowo zrealizowanych na poziomie województw, powiatów i gmin (marzec-kwiecień 2022 r.); Podsumowanie efektów społeczno-gospodarczych programu PBT (czerwiec 2022 r.); Badanie skuteczności i efektów ekonomicznych świadczenia socjalnego w formie PBT (sierpień 2022 r.).

Od grudnia 2020 r. POT przekazywała do Ministerstwa Sportu i Turystyki miesięczne raporty z informacją o: liczbie odsłon strony internetowej polskibonturystyczny.gov.pl⁵⁸; liczbie zarejestrowanych podmiotach na liście publikowanej przez POT na stronie internetowej polskibonturystyczny.gov.pl⁵⁹; liczbie udzielonych przez POT odpowiedzi w drodze mailowej⁶⁰. Od 1 sierpnia 2022 r. POT przekazywała do Ministerstwa Sportu i Turystyki cotygodniowe raporty bieżące z realizacji PBT.

(akta kontroli str. 1424-1493)

W latach 2020-2022 (do 30 września) uprawnionych do objęcia świadczeniem PBT⁶¹ było 7 272,4 tys. dzieci, natomiast 213,3 tys. dzieci uprawnionych było do dodatkowego świadczenia. Prawem do świadczenia PBT⁶² uprawnionych było łącznie 4 464 612 osób.

Aktywowano 3 845,3 tys. bonów, tj. 1 142,7 tys. w 2020 r., 2 095,3 tys. w 2021 r., 607,3 tys. w 2022 r. (do 30 września). Liczba bonów wykorzystanych do płatności wyniosła 3 526,2 tys.,

⁵⁸ Od uruchomienia strony liczba odsłon wyniosła 16 154 252 (według stanu na 25 sierpnia 2022 r.).

⁵⁹ Na publikowanej przez POT liście przedsiębiorców oraz organizacji pożytku publicznego znajdowało się 28 334 podmiotów (według stanu na 26 sierpnia 2022 r.).

⁶⁰ Liczba udzielonych przez POT odpowiedzi wyniosła narastająco 13 387 (według stanu na 26 sierpnia 2022 r.).

⁶¹ Oznacza to liczbę dzieci, na które przyznano w systemie PUE ZUS prawo do świadczenia w formie bonu.

⁶² Oznacza to liczbę osób, którym przyznano w systemie PUE ZUS prawo do świadczenia w formie bonu na co najmniej jedno dziecko.

tj. 335,8 tys. w 2020 r., 2 193,7 tys. w 2021 r., 996,7 tys. w 2022 r. (do 30 września). Liczba bonów wykorzystanych w całości wyniosła 2 703,5 tys., tj. 214 tys. w 2020 r., 1 554,9 tys. w 2021 r., 934,6 tys. w 2022 r. (do 30 września).

Wartość płatności zrealizowanych za pomocą bonu wyniosła łącznie 2 921 648,1 tys. zł, tj. 238 747,9 tys. zł w 2020 r., 1 756 775,5 tys. zł w 2021 r., 926 124,7 tys. zł w 2022 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 1504-1513, 3460-3461)

Według danych na dzień 18 października 2022 r. suma płatności PBT dla poszczególnych grup branży turystycznej stanowiła: imprezy turystyczne – 1 027 504 tys. zł (35%); usługi hotelarskie – 1 658 170,4 tys. zł (57%); imprezy turystyczne i hotelarskie – 229 055,7 tys. zł⁶³ (8%); organizacje pożytku publicznego – 17 969,5 tys. zł (1%).

(akta kontroli str. 1494-1498)

Z analizy 100 największych beneficjentów (podmiotów mających prawo do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu) programu PBT, na rzecz których łączne płatności do dnia 30 września 2022 r. wyniosły 647 402,7 tys. zł (22,2% wszystkich płatności), wynika, że 10 największych beneficjentów otrzymało łącznie 305 873,7 tys. zł, tj. 10,5% wszystkich płatności.

(akta kontroli str. 3453-3456)

Polska Organizacja Turystyczna współpracowała z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w zakresie realizacji programu PBT. Współpraca odbywała się na podstawie ustawy o PBT oraz Porozumienia z dnia 22 lipca 2020 r. dotyczącego uzgodnień określających zakres odpowiedzialności wynikającej z przepisów o ochronie danych osobowych⁶⁴. Zawierając Porozumienie POT i ZUS wykonały dyspozycję zawartą w art. 26 ust. 3 ustawy o PBT, tj. zawarcia porozumienia określającego szczegółowy zakres obowiązków i zasady odpowiedzialności w zakresie przetwarzanych danych osobowych. Porozumienie to w szczególności określa odpowiednie zakresy odpowiedzialności Administratorów (POT i ZUS) w odniesieniu do obowiązków związanych z przetwarzaniem danych osobowych w ramach wspólnych czynności przetwarzania.

ZUS udostępnił POT system teleinformatyczny w celu i w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawie o PBT. Osoby uprawnione do bonu, jak również podmioty realizujące usługi, za które można dokonywać płatności bonem, mogły zgłaszać wszelkie nieprawidłowości w funkcjonowaniu ww. systemu teleinformatycznego zarówno do POT jak i ZUS za pośrednictwem poczty e-mail. Dyrektor Departamentu Polskiego Bonu Turystycznego wyjaśniła, że w przypadku zidentyfikowanych błędów w systemie, wynikających z nieprawidłowej migracji danych do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez ZUS, POT obsługiwał je z treścią Porozumienia, tj. w przypadku podejrzenia naruszenia ochrony danych osobowych informował ZUS o potencjalnym naruszeniu oraz odnotowywał powyższe działania w rejestrze naruszeń ochrony danych. Na podobnej zasadzie ZUS informował o zidentyfikowanych po swojej stronie błędach systemowych.

Według stanu na dzień 12 października 2022 r., w ewidencji naruszeń prowadzonej przez POT odnotowano 1792 zgłoszenia, z czego 1291 zgłoszeń POT otrzymał od ZUS, a 501 POT skierował do ZUS.

(akta kontroli str. 804-836)

Na rachunek bankowy Polskiej Organizacji Turystycznej wpływały zwroty uzyskane z tytułu niewykorzystanych bonów⁶⁵ (łącznie 4 438,3 tys. zł), które następnie POT przekazywała na rachunek Funduszu. Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o PBT Polska Organizacja Turystyczna informowała ZUS o dokonaniu zwrotu środków w przypadku niezrealizowania usługi przez przedsiębiorcę turystycznego lub organizację pożytku publicznego w celu ponownej aktywacji bonu przez ZUS. Realizacja tego zadania odbywała się w udostępnionym przez ZUS

⁶³ Podmiot turystyczny będący zarówno organizatorem turystyki jak i świadczącym usługi noclegowe.

⁶⁴ Dalej: Porozumienie.

⁶⁵ Zgodnie z ustawą o PBT w przypadku gdy przedsiębiorca turystyczny lub organizacja pożytku publicznego nie zrealizuje usługi hotelarskiej lub imprezy turystycznej, niezwłocznie dokonuje zwrotu płatności przyjętej za pomocą bonu na rachunek bankowy Polskiej Organizacji Turystycznej.

systemie teleinformatycznym oraz na podstawie wyciągów z rachunku bankowego POT. Każdy bieżący wyciąg rachunku bankowego zawierał informacje identyfikujące podmiot i płatność, tj. zawierał: nazwę podmiotu turystycznego, który dokonał zwrotu środków z niewykorzystanego bonu, kwotę przelewu, datę dokonanej operacji oraz numer bonu.

(akta kontroli str. 1345, 1708-1715, 2741)

Prawo do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu przysługiwało przedsiębiorcom turystycznym oraz organizacjom pożytku publicznego, które znajdowały się na liście przedsiębiorców turystycznych oraz organizacji pożytku publicznego mających prawo do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu⁶⁶. POT udostępniała listę przedsiębiorców na swojej stronie internetowej⁶⁷. Ogółem rejestracji dokonało 31 724 przedsiębiorców, tj. 18 869 w 2020 r., 10 898 w 2021 r., 1 957 w 2022 r. (do 30 września). Na dzień 30 września 2022 r. na liście znajdowało się 28 230 przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 1509)

Polska Organizacja Turystyczna dokonywała aktualizacji listy przedsiębiorców poprzez usunięcie przedsiębiorcy turystycznego lub organizacji pożytku publicznego z listy publikowanej na swojej stronie internetowej oraz dokonywała odpowiednich zmian w systemie teleinformatycznym do obsługi bonu turystycznego w następujących przypadkach: złożenia przez przedsiębiorcę turystycznego lub organizacji pożytku publicznego oświadczenia o rezygnacji z prawa do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu; ustalenia w toku czynności sprawdzających, że dane nie są zgodne ze stanem faktycznym; gdy przedsiębiorca turystyczny lub organizacja pożytku publicznego odmówił poddania się czynnościom sprawdzającym lub uniemożliwia ich przeprowadzenie.

Polska Organizacja Turystyczna dokonywała czynności sprawdzających, mających na celu weryfikację zgodności ze stanem faktycznym danych podanych przez przedsiębiorców turystycznych podczas rejestracji. POT zweryfikowała łącznie 28 342 podmiotów, tj.: 4 358 w 2020 r., 18 881 w 2021 r., 5 103 w 2022 r. (do 30 września). W wyniku prowadzonych czynności POT wzywała do aktualizacji danych (w 17 310 przypadkach) oraz wydała 1 385 decyzji administracyjnych o usunięciu z listy przedsiębiorców. POT usunęła z listy przedsiębiorców 2 069 podmiotów, które złożyły oświadczenie o rezygnacji z prawa do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu.

(akta kontroli str. 1509)

Szczegółowym badaniem objęto pięć czynności sprawdzających. Czynności sprawdzające dokonywane były przez pracowników POT, na podstawie imiennego upoważnienia wydanego przez Wiceprezesa POT. W przypadku ustalenia w toku czynności sprawdzających, że dane podane przez przedsiębiorców turystycznych podczas rejestracji nie są zgodne ze stanem faktycznym, POT wzywała przedsiębiorcę turystycznego lub organizację pożytku publicznego do aktualizacji danych. W przypadku wydania decyzji administracyjnej o usunięciu przedsiębiorcy turystycznego z listy przedsiębiorców POT dokonywała odpowiednich zmian w liście przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 2583-2633, 2743, 2759-2762)

Ponadto w przypadku ujawnienia w wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających, że kwota płatności dokonanej za pomocą bonu stanowi kwotę nienależnie pobraną, kwota otrzymana w wyniku dokonania tej płatności podlega zwrotowi do Funduszu, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, liczonymi od dnia otrzymania kwoty przez przedsiębiorcę turystycznego lub organizację pożytku publicznego. POT ustala wysokość kwoty nienależnie pobranej w drodze decyzji administracyjnej. Według stanu na dzień 30 września 2022 r. należności z tytułu prowadzonych przez POT postępowań administracyjnych o nienależnie pobrane świadczenia wyniosły 948,9 tys. zł. Należności odzyskane przez POT z tego tytułu wyniosły 79,7 tys. zł (kwoty wpłacone na rachunek POT⁶⁸).

(akta kontroli str. 2740)

Automatyczne przyznanie bonu w systemie następowało pod warunkiem prawidłowego statusu danych w systemie ZUS. W przypadku pojawienia się nieprawidłowości, do których

⁶⁶ Dalej: lista przedsiębiorców.

⁶⁷ <https://bonturystyczny.polska.travel>

⁶⁸ POT przekazała na rachunek wskazany w umowie PBT kwotę 69 tys. zł.

należały m.in.: brak danych uprawnionego w systemie teleinformatycznym, błędne powiązania dotyczące świadczenia 500+ w systemie teleinformatycznym, błędna migracja danych między systemami, problemy techniczne związane z aktywacją bonu, powodowało konieczność przeprowadzenia przez POT postępowania administracyjnego. W przypadkach, gdy osobie uprawnionej nie ustalono prawa do świadczenia w formie bonu lub dodatkowego świadczenia w formie bonu Polska Organizacja Turystyczna, na wniosek osoby uprawnionej, ustala prawo do świadczenia w formie bonu lub dodatkowego świadczenia w formie bonu w drodze decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 2724, 2767-2788)

Do dnia 30 września 2022 r. POT otrzymała 88 009 wniosków o ustalenie świadczenia w formie bonu, tj. 18 477 w 2020 r., 55 624 w 2021 r., 13 908 w 2022 r. (do 30 września). Spośród 88 009 wniosków, postępowanie administracyjne toczy się lub zostało zakończone wobec 74 441 wniosków, natomiast pozostałe 13 568 wniosków to wnioski zdublowane wpływające do toczącej się lub zakończonej już sprawy. Spośród 74 441 spraw POT zakończyła 59 672 postępowania administracyjne, tj. 9 227 w 2020 r., 31 115 w 2021 r., 19 330 w 2022 r. (do 30 września). Wobec pozostałych 14 769 niezakończonych spraw, według szacunków POT, około 10 700 wniosków zakończy się odmową wszczęcia postępowania administracyjnego (wniosek, który wpłynął do DPBT jest bezzasadny, ponieważ w momencie wszczęcia postępowania tj. wpływu wniosku, osoba uprawniona posiadała uprawnienie do bonu na wskazane dzieci na indywidualnym koncie PUE ZUS); ok. 2 900 wniosków jest na etapie postępowania wyjaśniającego (wysłano wezwania o uzupełnienie braków formalnych, wezwania do gmin o potwierdzenie świadczenia itp.); ok 1 100 wniosków zostało zarejestrowanych w DPBT, ale nie zostały jeszcze przydzielone do pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 2724-2725)

W badanej próbie postępowań wszczętych w IV kwartale 2020 r., tj. 4 436 postępowań dotyczących przyznania prawa do świadczenia PBT, tylko 6% zostało rozstrzygniętych w terminie 30 dni, dla 46% spraw termin wydania decyzji wyniósł od 161 do 240 dni, a dla 16% spraw od 241 do 683 dni. Na 13 losowo wybranych postępowań, których przedmiotem było ustalenie prawa do bonu, pięć zakończyło się postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, jedna pozostawieniem bez rozpoznania, a reszta wydaniem decyzji. Od wszczęcia postępowania do ostatecznego załatwienia prowadzone one były od 34 do 267 dni.

(akta kontroli str. 1514-1530, 1706-1746, 2567-2582)

Polska Organizacja Turystyczna prowadziła działania związane z promocją bonu, w tym przede wszystkim: projekt Mobilne Centrum Edukacji Turystyczna Szkoła⁶⁹; kampanie promocyjne i informacyjne w mediach społecznościowych, radio i telewizji, podczas wydarzeń; projekt Certyfikat Dobrych Praktyk; prowadzenie strony internetowej bonturystyczny.gov.pl.

(akta kontroli str. 2722-2742)

W latach 2021-2022 POT realizowała projekt Mobilne Centrum Edukacji Turystyczna Szkoła, którego celem była promocja i upowszechnianie Polskiego Bonu Turystycznego Dodatkowo celem MCETS było wykreowanie wśród młodzieży mody na wyjazdy w Polsce, informowanie o potencjale regionów turystycznych, dostarczanie narzędzi wspomagających kadrę pedagogiczną zarówno w zakresie edukacji, jak i planowania wycieczek. Projekt realizowany był poprzez prezentowanie nowoczesnej formy edukacji turystycznej dzieciom, młodzieży oraz nauczycielom. Jak wyjaśniła Dyrektor DPBT wybór miejscowości, w których gościła strefa MCETS, był dokonywany na podstawie stopnia wykorzystania programu PBT, a także celowo w miejscowościach mniejszych oraz takich, w których funkcjonują szkoły branżowe. POT współpracowała z regionalnymi organizacjami turystycznymi przy realizacji MCETS. Koszty związane z uruchomieniem i realizacją MCETS do 30 września 2022 r. wyniosły 3 581,6 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim: logistyki strefy i aplikacji projektu, zakupu

⁶⁹ Dalej: MCETS.

niezbędnych sprzętów (takich jak: humanoidalny robot, sprzęt turystyczny i rekreacyjny, ski-symulator, tablety, okulary VR), wynajmu powierzchni i delegacji pracowniczych. Jak wyjaśniła Dyrektor DPBT w przeliczeniu na jednego ucznia odwiedzającego strefę MCETS jest to wartość około 139 zł. Łącznie strefę edukacyjną odwiedziło ponad 25,7 tys. uczniów i uczennic. W trakcie pierwszej edycji MCETS w 2021 r. odwiedzono 23 miejscowości, przyjęto ponad 13,5 tys. uczennic i uczniów z 98 szkół na terenie 15 województw. W 2022 r. (II edycja) odwiedzono 25 miejscowości, przyjęto ponad 12,1 tys. uczennic i uczniów z ponad 112 szkół (lub innych placówek) na terenie 15 województw.

(akta kontroli str. 2733, 3433-3438)

W kwietniu 2021 r. POT rozpoczęła realizację projektu Certyfikacja Podmiotów Turystycznych⁷⁰. W projekcie mogły wziąć udział przedsiębiorcy turystyczni oraz organizacje pożytku publicznego zarejestrowane do udziału w programie PBT. Projekt podzielony była na dwa etapy: w pierwszym etapie autocertyfikacji uczestnicy po pozytywnym zweryfikowaniu otrzymywali oznaczenie Dobre Praktyki na mapie projektu, w drugim etapie uczestnicy po pozytywnym zweryfikowaniu i zrealizowaniu wizyty monitoringowej otrzymywali Certyfikat Dobrych Praktyk oraz oznaczenie tym samym znakiem na mapie projektu. Projekt miał na celu promocję oraz wyróżnienie przedsiębiorców uczestniczących w PBT oraz potwierdzenie wysokiej jakości usług świadczonych przez te podmioty, a także służył weryfikacji realizowanego przez przedsiębiorców programu PBT. Do 30 września 2022 r. certyfikatem zostało wyróżnionych 2 926 obiektów, tj.: obiekty noclegowe 2 636 (w tym m.in. kwatery/pokoje gościnne/apartamenty – 870, inne obiekty noclegowe – 621, hotele – 533, agroturystyka – 264, wille – 244); organizatorzy turystyki 280 (biura podróży – 224, parki rozrywki – 8, inni organizatorzy turystyki – 48); obiekty MICE⁷¹ 10 (obiekty targowo-kongresowe – 5, obiekty kulturowe – 5).

(akta kontroli str. 2777, 3439-3444)

Polska Organizacja Turystyczna otrzymuje zgłoszenia o nieprawidłowościach w wykorzystaniu bonu. Po ich analizie POT skierowała do organów ścigania 38 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu bonu przez osoby uprawnione oraz 9 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowej realizacji bonu przed podmiot turystyczny.

(akta kontroli str. 3457-3459)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Polska Organizacja Turystyczna prowadząc postępowania administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu naruszała terminy określone w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 35 § 3 KPA sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego powinny być załatwione nie później niż w ciągu miesiąca, a szczególnie skomplikowane nie później niż w ciągu 2 miesięcy. Natomiast w przypadku niezakończenia sprawy w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 KPA organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia.

W badanej próbie postępowań dotyczących ustalenia prawa do świadczenia w formie bonu wszczętych w IV kwartale 2020 r., tj. 4 436 spraw, tylko 6% zostało rozstrzygniętych w terminie 30 dni, a dla aż 46% spraw termin wydania decyzji wyniósł od 161 do 240 dni. Od dnia wszczęcia postępowania do dnia ostatecznego załatwienia średni czas wynosił 182 dni. Na 13 losowo wybranych spraw, których przedmiotem było ustalenie prawa do bonu, żadna z czynności nie zamknęła się w 30 dniach. Ponadto w przypadku żadnego z wszczętych postępowań POT nie informowała o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Polskiego Bonu Turystycznego, liczba wniosków o wydanie decyzji administracyjnej okazała się większa niż zakładał ustawodawca. Ustawa

⁷⁰ Dalej: CPT.

⁷¹ Słowo to pochodzi od pierwszych liter słów: Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions, które kolejno oznaczają: spotkania, imprezy motywacyjne, konferencje oraz imprezy targowe.

o PBT weszła w życie w dniu następującym po dniu jej ogłoszenia. Dodatkowo nie wskazano prognozowanej liczby wpływających wniosków, co uniemożliwiło wcześniejsze przygotowanie odpowiedniej infrastruktury POT. Wszystko to wpłynęło na terminy rozpatrywania spraw. Jednocześnie, wg wyjaśnień Dyrektor DPBT, podejmowano na bieżąco działania mające usprawnić proces rozpatrywania wniosków poprzez m.in. zatrudnianie nowych pracowników.

Odnośnie niewysyłania informacji o przedłużeniu postępowań administracyjnych, według wyjaśnień Dyrektor DPBT, ze względu na bardzo dużą liczbę wpływających spraw, POT w pierwszej kolejności skupiała się na podjęciu tych czynności, które umożliwiłyby przyznanie jak największej liczby bonów osobom uprawnionym. W związku z tym przygotowanie indywidualnych informacji o nierozpoznaniu sprawy w terminie wymagałoby dodatkowego nakładu pracy, co powodowałoby dalsze opóźnienia. Jednocześnie, wg wyjaśnień, POT pozostawała w bezpośrednim kontakcie z beneficjentami, udzielając informacji o statusie wniosków poprzez pocztę tradycyjną, za pośrednictwem ePUAP, w formie e-mail oraz telefonicznie⁷². Tym samym, zdaniem Dyrektor DPBT, pomimo braku wysyłki formalnych zawiadomień o przedłużeniu postępowania administracyjnego, POT realizowała kontakt z wnioskodawcami różnymi kanałami i na bieżąco informowała ich o stanie prowadzonych spraw.

Według wyjaśnień Wiceprezes POT nadzorującej Departament Polskiego Bonu Turystycznego na bieżąco monitorowano proces wydawania decyzji, wydawano instrukcje wewnętrzne, mówiące o tym jak tryb wydawania decyzji powinien przebiegać, kadra była na bieżąco szkolona, zatrudniono prawników oraz podjęto współpracę z kancelarią prawną, która obsługiwała POT w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1514-1530, 1741-1746, 2567-2582, 3021-3025, 3431-3432)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Polska Organizacja Turystyczna w większości prawidłowo realizowała zadania wynikające z programu Polski Bon Turystyczny, jednakże POT prowadząc postępowania administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu naruszała terminy określone w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego.

POT prawidłowo zawarła z ministrem właściwym do spraw turystyki umowę w sprawie finansowania realizacji zadań określonych w ustawie o PBT; dokonywała czynności sprawdzających, mających na celu weryfikację zgodności ze stanem faktycznym danych podanych przez przedsiębiorców turystycznych podczas rejestracji w programie PBT weryfikując łącznie 28 342 podmiotów; ustalała drodze decyzji administracyjnej wysokość kwot nienależnie pobranych, które wyniosły 948,9 tys. zł; prowadziła działania związane z promocją bonu; współpracowała z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Polska Organizacja Turystyczna, na wniosek osoby uprawnionej, ustalała prawo do świadczenia w formie bonu. Spośród 74 441 spraw POT zakończyła 59 672 postępowania administracyjne. Jednakże POT wydawała decyzje administracyjne związane z ustaleniem prawa do świadczenia w formie bonu z przekroczeniem terminu określonego w KPA i nie informowała o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. W badanej próbie postępowań wszczętych w IV kwartale 2020 r., tj. 4 436 postępowań dotyczących przyznania prawa do świadczenia PBT, tylko 6% zostało rozstrzygniętych w terminie 30 dni, dla 46% spraw termin wydania decyzji wyniósł od 161 do 240 dni, a dla 16% spraw od 241 do 683 dni.

Aktywowano 3 845,3 tys. bonów, liczba bonów wykorzystanych do płatności wyniosła 3 526,2 tys., natomiast liczba bonów wykorzystanych w całości wyniosła 2 703,5 tys. Wartość płatności zrealizowanych za pomocą bonu wyniosła łącznie 2 921 648,1 tys. zł., z czego 10 największych beneficjentów otrzymało łącznie 305 873,7 tys. zł, tj. 10,5% wszystkich płatności. Wydatki POT na realizację zadań wynikających z umowy PBT do dnia 30 września 2022 r. wyniosły ogółem 29 946,8 tys. zł. Środki wydatkowane były przede wszystkim na: wynagrodzenia wraz z pochodnymi (12 420 tys. zł, tj. 41,5%) i zadania związane z promocją bonu (12 295,4 tys. zł, tj. 41,1%).

NIK zwraca uwagę, że prawo do dokonywania płatności za pomocą bonu wygasa w dniu 31 marca 2023 r., w związku z tym konieczne jest wydanie przez POT decyzji

⁷² U uruchomiono dedykowaną infolinię do uzyskiwania informacji na temat statusu złożonego wniosku. Do dnia 10 listopada 2022 r. odebrało łącznie ponad 52 000 połączeń.

administracyjnych w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia w formie bonu lub dodatkowego świadczenia w formie bonu przed ww. terminem.

OBSZAR

3. Opracowanie i wdrożenie przez Polską Organizację Turystyczną strategicznych planów wieloletnich

Opis stanu faktycznego

Do końca 2020 r. POT realizowała Marketingową Strategię Polski w Sektorze Turystyki na lata 2012-2020, przyjętą przez Radę POT w dniu 5 grudnia 2011 r., a także Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 sierpnia 2015 r.

Po zakończeniu Marketingowej Strategii Polski w Sektorze Turystyki na lata 2012-2020 oraz Programu Rozwoju Turystyki do 2020 r. sporządzono projekt programu wieloletniego – Nowe kierunki rozwoju promocji polskiej turystyki w dobie kryzysu spowodowanego COVID-19 w kontekście organizacji Europejskich Igrzysk 2023, ale nie został on oficjalnie zaakceptowany przez Prezesa i przyjęty do realizacji⁷³. Sporządzono również roboczą wersję dokumentu strategicznego – „Strategia 2021+” oraz jego aktualizację, ale nie zostały one przyjęte.

(akta kontroli str. 3085-3182, 3267-3267, 3272)

Roczne plany działań POT oraz sprawozdania były zatwierdzane przez radę POT. Mierniki Marketingowej Strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020 nie posiadały określonej docelowej wartości na koniec jej obowiązywania, co utrudnia ocenę realizacji strategii. Mierniki te były tożsame z miernikami zadania 6.4., podzadania 6.4.1. i działań 6.4.1.2., 6.4.1.3., 6.4.1.4. budżetu zadaniowego, o czym szerzej poniżej. Ich planowaną wartość każdego roku określały roczne plany działalności POT. Pomimo nieokreślonych docelowych wartości mierników, cele strategii, wg ewaluacji strategii, zostały osiągnięte.

NIK zwraca uwagę, że ujęcie w przyszłym dokumencie strategicznym mierników o charakterze mierzalnym, których docelowa wysokość zostanie określona na każdy rok obowiązywania strategii lub programu wieloletniego, w znacznym stopniu ułatwi monitorowanie realizacji celów.

Monitorowanie realizacji Programu Rozwoju Turystyki do 2020 r. było w głównej mierze realizowane przez ministra właściwego do spraw turystyki. POT odpowiadała za monitorowanie pięciu wskaźników. Informacje o osiągniętych w danym roku wartościach poszczególnych wskaźników była przekazywana wraz z całościową informacją o realizacji przez POT Programu Rozwoju Turystyki do 2020 r. corocznie do ministra właściwego do spraw turystyki.

(akta kontroli str. 3233-3268, 3274, 3283, 3294; 3291-3389)

Według rocznych sprawozdań z działalności POT realizowała dwa zadania – 6.1. Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, którego miernikiem była ilość imprez targowych, oraz 6.4. Wsparcie i promocja turystyki, którego miernikiem była liczba odbiorców informacji z zakresu turystyki dostarczonej do konsumentów oraz branży turystycznej w danym roku do roku bazowego. Miernik pierwszego zadania nie został osiągnięty w 2020 ani 2021 r. z powodu epidemii COVID-19⁷⁴. Drugie z wymienionych zadań zawierało następujące działania, które wpisują się w ustawowe zadania POT:

- 6.4.1.2. Promowanie turystyki na rynku krajowym, którego miernikiem była liczba odbiorców komunikatu informacyjno-promocyjnego dostarczonego z wykorzystaniem różnych kanałów przekazu w danym roku do roku bazowego;

- 6.4.1.3. Promowanie atrakcyjności turystycznej Polski za granicą, którego miernikiem była liczba odbiorców komunikatu informacyjno-promocyjnego dostarczonego z wykorzystaniem różnych kanałów przekazu w danym roku do roku bazowego;

- 6.4.1.4. Utrzymanie i rozwój Polskiego Systemu Informacji Turystycznej, którego miernikiem była liczba interakcji w ramach Polskiego Systemu Informacji Turystycznej w danym roku do roku bazowego.

⁷³ Szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

⁷⁴ W 2020 r. na pięć zaplanowanych imprez targowych zrealizowano jedną, a w 2021 r. z zaplanowanych dziewięciu odbyły się cztery.

W 2020 r. wartość miernika zadania wyniosła 186%, przy planie 120,9%. Dla pierwszego działania zaplanowano 550%, a osiągnięto 697,8%. Dla drugiego działania zaplanowano 101%, a osiągnięto 165,4%. Dla trzeciego działania zaplanowano 100,5%, a osiągnięto 100,4%. Według wyjaśnień Prezesa POT na niższą wartość miernika miała wpływ epidemia COVID-19.

W 2021 r. wartość miernika zadania zaplanowano na 189,8%, a osiągnięto 247,3%. Wartość miernika dla pierwszego działania zaplanowano na 507,9%, a osiągnięto 514,3%. Dla drugiego działania zaplanowano 175,3%, a osiągnięto 238,9%. Wartość miernika trzeciego działania zaplanowano na 101%, a osiągnięto 113,2%.

Na dzień 30 września 2022 r. wartość miernika zadania wynosiła 84,9%, przy planowanej wartości docelowej 109,7% na koniec roku. Wartość miernika dla pierwszego działania 82,6%, drugiego 85,1%, a trzeciego 93,8%, przy planowanej wartości docelowej odpowiednio 114%, 109% i 102 % na koniec roku.

(akta kontroli str. 3284-3286, 3389)

Efekty rzeczowe ww. działań w 2020 r. to m.in. organizacja warsztatów i prezentacji, prowadzenie szkoleń, prowadzenie działań promocyjnych na rzecz laureatów konkursu na Najlepszy Produkt Turystyczny, Polskich Marek Turystycznych, zorganizowanie akwizycji do akcji Polska zobacz więcej – weekend za pół ceny, zorganizowanie akcji Obiekt bezpieczny higienicznie, Hotele dla Medyka, izolatoria na kwarantannę, promocja laureatów Konkursu EDEN, Turystyczne Mistrzostwa Blogerów/Vlogerów, zorganizowanie kursów dla profesjonalnych pilotów wycieczek, organizacja Gali Perfect SPA Awards 2020, przeprowadzenie badań Planu Udziału Polaków w wyjazdach turystyczno-wypoczynkowych po okresie epidemii COVID-19, badań rejestrujących zmiany popytowe w segmencie turystyki rowerowej. Przeprowadzono badanie postaw i opinii mieszkańców Małopolski w związku z organizacją III Igrzysk Europejskich 2023. Zorganizowano 16 stoisk narodowych na międzynarodowych targach turystycznych, 14 stoisk informacyjno-promocyjnych na branżowych imprezach turystycznych. Zorganizowano podróże prasowe dla 143 dziennikarzy i podróże studyjne dla 103 touroperatorów, uruchomiono narzędzie Poland Online Site Inspection, współorganizowano 8 edycję Meetings Week Poland 2020.

W 2021 r. efektami rzeczowymi działań POT było m.in. zrealizowanie konkursu na Najlepszy Produkt Turystyczny – Certyfikat POT 2021; zrealizowanie kampanii Złotego Certyfikatu POT 2019, prowadzenie działań na rzecz Polskich Marek Turystycznych, realizacja konkursu Turystyczne Mistrzostwa Blogerów, kampania Śladami najlepszych polskich blogerów, Jak smakuje Polska? Udzielono 46 patronatów Prezesa POT, zrealizowano konkurs Turystyczny Dziennikarz Roku 2020, konkurs Czekamy na Was! Przeprowadzono badania ewaluacyjne po III Turystycznych Mistrzostwach Blogerów, opinii obcokrajowców o Polsce 2020, po targach ITB BERLIN NOW 2021, Firtur w Madrycie, WTM w Londynie, wykonano Analizę podaży turystyki rowerowej, stan tras i szlaków na wiosnę 2021 roku, Ekspertyzę wizerunku polskich sportowców, rekomendacje do promocji na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Opracowano raport Frekwencja w atrakcjach turystycznych w 2020 r. Zorganizowano 25 Polskich Stoisk Narodowych na międzynarodowych targach turystycznych, przeprowadzono prezentacje i warsztaty branżowe z udziałem ponad 209 tys. odbiorców, zorganizowano podróże studyjne dla 316 dziennikarzy i 210 touroperatorów. Realizowano kampanie promocyjne, takie jak: Wanderlust, Wonder Europe, Czekamy na Was!, Poland. More than you expected, Magia polskich miast, Polska śladami Fryderyka Chopina.

W 2022 r. przeprowadzono m.in. V edycję Turystycznych Mistrzostw Vlogerów, kampanię Reset – odpoczywaj w Polsce. W trakcie realizacji była akcja promocyjna Aktywna Jesień, projekt Polska jest Eco, Polska Kulturalnie. Do października 2022 r. zrealizowano następujące badania: opinii obcokrajowców o Polsce, Przemysł spotkań i wydarzeń w Polsce (raport 2022), badanie opinii uczestników targów Fitur 2022 w Madrycie, badanie Wpływ wojny w Ukrainie na sytuację organizatorów turystyki w Polsce, Analiza ruchu turystycznego w regionach górskich w Polsce, Plany wyjazdowe mieszkańców Polski w sezonie letnim 2022 (w okresie czerwiec-wrzesień), badanie postrzegania Polski jako destynacji turystycznej na rynku brytyjskim m.in. w kontekście konfliktu zbrojnego w Ukrainie i obaw związanych z bezpieczeństwem oraz badanie wizerunku Polski jako destynacji wakacyjnej na rynku niemieckim. Kontynuowano także konkursy z lat ubiegłych.

(akta kontroli str. 3038-3075, 3183-3232; 3284-3286)

Plan działań POT na 2021 r. zakładał stworzenie systemu lojalnościowego pod nazwą Karta Turysty. W sprawozdaniu z działalności POT w 2021 r. nie zamieszczono informacji o niezrealizowaniu tego przedsięwzięcia. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju, p. Joanny Węglarczyk, w sprawozdaniu zamieszczono wyłącznie informacje o zrealizowanych przez POT działaniach. Dodatkowo w sprawozdaniu zawarto ogólną informację o ograniczeniu wybranych działań ze względu na epidemię COVID-19.

Do czerwca 2021 r., według § 2 pkt. 4 Statutu POT, cele i zadania POT powinny być realizowane m.in. przez wspomaganie prac nad utworzeniem i rozwojem systemu rezerwacji usług turystycznych. Przedsięwzięcia te nie były realizowane. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju POT kilkakrotnie podejmowała z branżą turystyczną temat utworzenia takiego systemu rezerwacji, jednak spotkało się to z negatywnymi opiniami, jako próba ingerencji w wolny rynek.

W ramach realizacji ustawowego zadania, polegającego na inicjowaniu, opiniowaniu i wspomaganie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, POT w kontrolowanym okresie przygotował fiskę projektową zgłoszoną do Krajowego Planu Odbudowy pn. Bezpieczna i zrównoważona turystyka – Wspomaganie rozwoju terytoriów, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe poprzez rozwój infrastruktury w sektorze turystyki.

(akta kontroli str. 3267-3268, 3271, 3273)

W 2020 r. tylko jeden z pięciu mierników Programu Rozwoju Turystyki do 2020 r., za których poziom odpowiedzialna była POT, został zrealizowany w zakładanej wartości, tj. Zmiana liczby odbiorców przekazu informacyjno-promocyjnego na rynku krajowym i rynkach zagranicznych⁷⁵. Pozostałe mierniki nie osiągnęły zakładanego poziomu⁷⁶. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju oraz zgodnie z Informacją o realizacji Programu Rozwoju Turystyki do 2020 r., przyczyną nieosiągnięcia planowanej wartości mierników w 2020 r. była epidemia COVID-19. Mniejsza niż zakładana liczba punktów i centrów informacji turystycznej posiadających certyfikat trzech i czterech gwiazdek wynikała natomiast z podwyższenia wymagań certyfikacyjnych. W związku z zamknięciem wielu obiektów oraz brakiem możliwości świadczenia usług po wybuchu epidemii COVID-19, nie było także zainteresowania podmiotów wstąpieniem do konsorcjów produktowych afiliowanych przy POT. W związku z powyższym miernik dotyczący liczby podmiotów działających w ramach konsorcjów również nie został osiągnięty.

(akta kontroli str. 3233-3266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Polska Organizacja Turystyczna po zakończeniu obowiązywania dokumentów wieloletnich dotyczących turystyki (Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. oraz Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020) nie przyjęła programu wieloletniego obejmującego kolejne lata i wyznaczającego kierunki działań POT.

Po zakończeniu obowiązywania Programu Rozwoju Turystyki do 2020 r. oraz Marketingowej Strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020 opracowano projekt programu wieloletniego Nowe kierunki rozwoju promocji polskiej turystyki w dobie kryzysu spowodowanego COVID-19 w kontekście organizacji Europejskich Igrzysk 2023, ale nie został on zaakceptowany przez Prezesa POT i przyjęty przez Radę POT.

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju projekt programu został przygotowany na polecenie Prezesa POT, a podczas jego przygotowywania zakładano, że umowy na miasto i region gospodarza III Igrzysk Europejskich 2023 zostaną podpisane w 2021 r. Program miał stanowić podstawę do pozyskania dodatkowych środków i miał zostać

⁷⁵ Planowana wartość miernika – 5,6%, osiągnięta wartość – 86,2%.

⁷⁶ Liczba punktów i centrów informacji turystycznej posiadających certyfikat trzech i czterech gwiazdek – wartość planowana 172, wartość osiągnięta 126; Liczba nowych certyfikatów przyznanych w konkursie Najlepszy Produkt Turystyczny – wartość planowana 7, wartość osiągnięta 0; Liczba podmiotów działających w konsorcjach produktowych – wartość planowana 95, wartość osiągnięta 89; Liczba zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych prezentujących atrakcyjność turystyczną Polski na rynkach zagranicznych – wartość planowana 850, wartość osiągnięta 640.

formalnie zaakceptowany przez Prezesa POT oraz przedstawiony Radzie POT po podpisaniu ww. umowy. W związku z tym, że podpisanie umowy nastąpiło w dniu 17 maja 2022 r. program uległ dezaktualizacji, a prace nad nim nie były kontynuowane.

Według wyjaśnień Prezesa POT w styczniu 2022 r. wznowiono prace nad opracowaniem dokumentu strategicznego na nowy horyzont czasowy. Do chwili obecnej opracowano część diagnostyczną nowego dokumentu.

(akta kontroli str. 3085, 3087-3182, 3267, 3272, 3293)

Nieprzyjęcie przez POT wieloletniego programu działań obejmującego okres po zakończeniu obowiązywania dotychczasowych dokumentów wieloletnich było działaniem nierzetelnym. Osobą odpowiedzialną za opracowanie projektu programu wieloletniego jest Prezes POT (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o POT), a do kompetencji Rady POT należy przyjmowanie rocznych i wieloletnich programów działania POT (art. 6 ust.2 pkt 2 ustawy o POT).

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Polska Organizacja Turystyczna realizowała roczne plany działań, a zakładane w nich efekty osiągnęto. Mierniki realizacji poszczególnych zadań i działań realizowanych przez POT osiągały w większości wyższe poziomy niż planowano. Wieloletni dokument Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. zrealizowano, chociaż ze względu na epidemię COVID-19 nie wszystkie mierniki osiągnęły docelowe wartości. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że ze względu na nieokreślenie docelowych wartości mierników nie jest w pełni możliwe dokonanie oceny stopnia realizacji Marketingowej Strategii Polski na lata 2012-2020.

Polska Organizacja Turystyczna po zakończeniu obowiązywania dokumentów wieloletnich dotyczących turystyki (Program Rozwoju Turystyki do 2020 r. oraz Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020) nie przyjęła programu wieloletniego obejmującego kolejne lata i wyznaczającego kierunki działań POT, co było działaniem nierzetelnym.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie przestrzegania przepisów prawa pracy w przy rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami oraz rozważenie wystąpienia wobec zewnętrznej kancelarii prawnej z roszczeniem o naprawienie szkody wyrządzonej POT w związku z niespełnieniem wymogów formalnych oświadczeń o rozwiązaniu umów o pracę;
2. Zintensyfikowanie działań w celu zakończenia spraw dotyczących ustalania prawa do świadczenia w formie bonu przed wygaśnięciem prawa do dokonywania płatności za pomocą bonu oraz zapewnienie terminowego wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z przepisami KPA;
3. Opracowanie i przyjęcie do realizacji wieloletniego programu działania.

V. 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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 9 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy
Olga Michalecka
Główny specjalista k.p.
/-/

.....
Podpis

Marcel Knyżewski
Starszy inspektor k.p.
/-/

.....
podpis

Mateusz Seroka
Starszy inspektor k.p.
/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Dyrektor
Piotr Prokopczyk
/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Piotr Prokopczyk, Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

/-/

.....
podpis