



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.1.4.2024

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa (dalej: Biuro RPO)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich od 23 lipca 2021 r. (dalej: RPO)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Anna Szczerbiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/18/2024 z 3 stycznia 2024 r. (akta kontroli: tom I str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.</p> <p>Ocenię podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp). <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie roku budżetowego;– kontrola przestrzegania ustalonych dla części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;

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

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza stanu zobowiązań;
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich;
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, w tym analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wydatki przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych, co stwierdzono na podstawie kontroli 14,5% zrealizowanych wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Wyjątek stanowią wydatki poniesione w roku 2023 w kwocie 91,5 tys. zł na najem długoterminowy samochodu osobowego dla Biura RPO. W ocenie NIK sposób pozyskania pojazdu w formie najmu długoterminowego nie wypełniał wymogów oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi, a część warunków dotyczących jego parametrów technicznych, określonych jako konieczne do spełnienia, nie wynikała z faktycznych potrzeb Biura RPO.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Nie zapewniono jednak dochowania wymogów formalnych związanych z dokumentacją opisującą przyjęte w jednostce zasady rachunkowości, skutkiem czego m.in. określono rok obrotowy bez uwzględnienia przepisów § 26 ust.1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 lutego 2020 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴, nie oznaczono wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji pomimo, że księgi rachunkowe Biura RPO prowadzono przy użyciu komputera, co stanowiło naruszenie art.10 ust.1 pkt 3 lit. c) w ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Nie wskazano obligatoryjnego elementu dokumentacji, dotyczącego obowiązku wskazania przez kierownika jednostki metody (spośród przewidzianych w uor) wyceny materiałów. Stwierdzone nieprawidłowości

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 342 – dalej: Rozporządzenie.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz.120, dalej: uor.

w tym obszarze nie wpłynęły na prawidłowość ksiąg rachunkowych oraz danych wykazywanych w sporządzonych przez Biuro RPO sprawozdaniach. Nie wskazywały również na ryzyko obniżenia wiarygodności ksiąg i danych przedstawianych w sprawozdaniach.

Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Nie zidentyfikował jednak potrzeby wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem przepisów wewnętrznych Biura RPO, w tym poprzez dokonywanie przeglądu i oceny zachowania należytej staranności i dbałości w przestrzeganiu ustanowionych procedur.

Ponadto, w toku wymienionych w części II działań kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieuzasadnioną zwłokę w dokonaniu blokady planowanych wydatków w łącznej kwocie 1672 tys. zł. Od powzięcia informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany do momentu decyzji o dokonaniu blokady upłynęło ponad osiem miesięcy;
- brak aktualizacji przez okres ponad 10-ciu miesięcy planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych w zakresie zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 1672 tys. zł w sytuacji podjęcia decyzji o rezygnacji z ich zakupu, co było niezgodne z treścią § 4 ust. 8 ustanowionej w Biurze RPO *Procedury dotyczącej projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli jego realizacji*;
- zatwierdzanie dokonanych aktualizacji planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych na rok 2023 bez dochowania należytej staranności poprzez sankcjonowanie braku ich zgodności ze stanem faktycznym;
- nierzetelne przeprowadzenie analizy potrzeb na etapie określenia przedmiotu zamówienia pn. *Przebudowa budynku użyteczności publicznej przy ulicy Długiej 23/25 – Etap III i IV*. W wyniku czego podpisana z wykonawcą umowa oprócz wykonania robót budowlano-modernizacyjnych obejmowała swym zakresem uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynku, które nie było elementem – wskazanym w przepisach prawa – warunkującym zakończenie inwestycji i oddanie przedmiotu umowy do użytkowania;
- sporządzenie rocznego planu zamówień publicznych poszczególnych komórek organizacyjnych oraz rocznego planu zamówień publicznych Biura RPO jak również ich aktualizacji niezgodnie z ustanowionymi procedurami wewnętrznymi;
- w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) za poszczególne kwartały 2023 r. wykazywano zaniżone dane dotyczące stanu zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego, co było niezgodne z § 16 pkt 10 Załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 454.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich dochody budżetowe w kwocie 76,4 tys. zł były wyższe o 56,4 tys. zł, (tj. o 281,8%) od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2023⁸. Wynikało to przede wszystkim z uzyskania dochodów, w łącznej kwocie 36,1 tys. zł, trudnych do oszacowania na etapie tworzenia planu wpływów z tytułu kar umownych i odszkodowań w związku z realizacją umów. Nieplanowane dochody (4,1 tys. zł) dotyczyły również wpływów z tytułu zwrotu kosztów procesu i kosztów zastępstwa procesowego w związku z zasądzonym wyrokiem na rzecz Biura RPO⁹.

Dochody uzyskane w 2023 r., w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 23 tys. zł, (tj. o 23,2%) co było przede wszystkim wynikiem uzyskania niższych wpływów z tytułu sprzedaży składników majątkowych.

(akta kontroli: tom III str. 223, 307)

Na koniec 2023 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 08, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie ogółem 39 tys. zł, z czego zaległości netto stanowiły 66,9%. W stosunku do roku poprzedniego nastąpił znaczny spadek zarówno stanu należności (o 44,6%) jak i zaległości (o 36,4%). Jednocześnie wzrósł udział procentowy zaległości netto w kwocie należności ogółem z 58,2% odnotowanych w roku 2022 do 66,9% w 2023 r. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2023 r. wynikały w głównej mierze z nieuregulowanego w części, zasądzonego w 2022 r. na rzecz jednostki wyroku w sprawie zwrotu wyegzekwowanego świadczenia i kosztów procesu (26,1 tys. zł) oraz obciążenia z tytułu kary umownej spowodowanej zwłoką w realizacji postanowień umownych (12,9 tys. zł). Należności wymagalne zostały powiększone o naliczone, należne odsetki na dzień 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli: tom III str. 223,307-309)

OBSZAR

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. 2023 poz. 256, ze zm.).

⁹ Wyrok sądowy sygn. akt. VIII P 350/16 z 7 marca 2019 r. uzyskał klauzulę wykonalności 28 kwietnia 2022 r.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2023 przed nowelizacją limit wydatków budżetu państwa w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich został ustalony w wysokości 68 624 tys. zł i w porównaniu do planu na rok 2022 był wyższy o 9480 tys. zł, tj. o 16%. Na wartość zwiększenia złożył się większy plan wydatków bieżących jednostek budżetowych w kwocie 8058 tys. zł, z tego głównie wydatków na wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń (4350 tys. zł) oraz wydatków majątkowych w kwocie 1422 tys. zł.

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023¹⁰, plan wydatków dysponenta części 08 został zwiększony o 531 tys. zł¹¹, z tego 444 tys. zł z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowego funduszu motywacyjnego dla pracowników zatrudnionych w Biurze RPO oraz 87 tys. zł na pokrycie składek ubezpieczenia społecznego pracodawcy od wypłat dokonanych z tego funduszu.

(akta kontroli: tom III str. 237-286)

Wydatki budżetu państwa w części 08 zrealizowano w kwocie 66 854,5 tys. zł, stanowiącej 96,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wykonanie wydatków było wyższe o 8371,8 tys. zł, tj. o 14,3%.

(akta kontroli: tom III str. 224-225, 309-310)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki w grupie ekonomicznej świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 193 tys. zł i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 91,7 tys. zł (tj. o 90,5%). Dotyczyły one głównie zwrotu kosztów zakupu okularów ochronnych lub soczewek kontaktowych do pracy przy monitorach ekranowych, zakupu środków ochrony indywidualnej, wypłaty z tytułu zwrotu kosztów pobytu oraz podróży dla członków komisji i rad społecznych działających przy RPO. Wzrost świadczeń wynikał przede wszystkim z wypłaconych w 2023 r. odpraw pieniężnych z tytułu likwidacji stanowisk pracy (62 tys. zł) oraz ryczałtów za pracę zdalną (16,2 tys. zł). Pomimo wzrostu wydatków w tej grupie ekonomicznej ich udział w strukturze ogółu wydatków pozostawał na poziomie podobnym do roku poprzedniego (0,3%).

(akta kontroli: tom III str. 1-7, 311-312)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Największy udział w wydatkach Biura RPO, wynoszący 86,3%, stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych. Wydatki w tej grupie wyniosły 57 724,8 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach oraz 117,4% wydatków poniesionych w 2022 r. W strukturze wydatków bieżących dominującą pozycję (75,6%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi od wynagrodzeń w kwocie 43 632,6 tys. zł. Kolejna znacząca pozycja w tej grupie to wydatki na zakup usług w kwocie 5701,9 tys. zł (9,9%), zakup materiałów i wyposażenia – 1611,9 tys. zł (2,8%), zakup usług remontowych – 1523,5 tys. zł (2,6%), zakup energii – 1426,5 tys. zł (2,5%), oraz opłaty za czynsze – 1202,9 tys. zł (2,1%).

(akta kontroli: tom III str. 310-311)

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

¹¹ Decyzja nr MF/BP6.4143.18.2.2023.ZUB w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 z 21 sierpnia 2023 r.

Na wyższe wykonanie wydatków bieżących w 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego w głównej mierze złożył się wzrost wydatków na:

- wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń o 4816 tys. zł.
Wynikał on przede wszystkim z realizacji podwyżek wynagrodzeń osobowych ujętych w planie na rok 2023. Związany był także z utworzeniem pięciu nowych etatów w Zespole „Krajowy Mechanizm Prewencji”¹². Wyższe wykonanie wydatków w tej grupie było również następstwem wypłaty jednorazowego specjalnego dodatku motywacyjnego przyznanego na podstawie art. 41a ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023¹³. Na wzrost wydatków na wynagrodzenia, w porównaniu do roku poprzedniego, wpłynęły także wyższe kwoty wypłaconych odpraw z tytułu przejścia pracowników na emeryturę, dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wypłat z tytułu wynagrodzenia za chorobę;
- zakup usług pozostałych o 1034,3 tys. zł.
Spowodowane było to w głównej mierze wyższymi wydatkami na opłaty eksploatacyjne związane z najmem powierzchni biurowej w budynku Intraco przy ul. Stawki 2¹⁴. Poniesieniem wydatków związanych z obchodami 35-lecia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności na organizację konferencji, wirtualnej wystawy oraz transmisje z uroczystości obchodów. Zwiększone wydatki dotyczyły również zakupu subskrypcji oprogramowania, wsparcia technicznego dla posiadanego oprogramowania, usług pocztowych w związku wysyłką większej ilości korespondencji w formie tradycyjnej w stosunku do 2022 r., wydatków na usługi sprzątania oraz ochrony obiektów zajmowanych przez Biuro RPO. Na wyższe wydatki wpływ miała również, realizowana przez pełen rok budżetowy, usługa najmu samochodu osobowego;
- zakup usług remontowych o 821,7 tys. zł.
Zwiększone wydatki wynikały z realizacji zadań remontowych niezbędnych do właściwego utrzymania nieruchomości użytkowanych przez Biuro RPO tj., na remont węzła cieplnego wraz z przeznaczonym dla niego pomieszczeniem w budynku Biura przy al. Solidarności 77 w Warszawie, oraz malowanie pomieszczeń siedziby Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu;
- czynsze o 783,9 tys. zł.
Wzrost wydatków w zakresie płatności za czynsze wynikał z poniesienia całorocznego kosztu najmu powierzchni biurowej w budynku Intraco przy ul. Stawki 2 oraz obowiązującej od marca 2023 r. waloryzacji stawek czynszu;
- zakup energii o 691,9 tys. zł.
Wyższe wydatki związane były ze wzrostem cen energii cieplnej oraz elektrycznej jak i opłat związanych z dystrybucją.

(akta kontroli: tom III str. 1-7, 311-313)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich wyniosło 307 zatrudnionych i było o 10 zatrudnionych wyższe niż w 2022 r. Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2023 r. wyniosły 36 963,3 tys. zł,

¹² Komórce organizacyjnej Biura RPO zajmującej się między innymi sprawdzaniem sposobu traktowania pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

¹³ Dz. U. 2022 poz. 2666.

¹⁴ W 2022 r. opłaty ponoszone były od połowy sierpnia.

tj. 99,9% planu po zmianach, i w porównaniu do wykonania roku poprzedniego wzrosły o 4038 tys. zł, tj. o 12,3%¹⁵.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2023 r. w części 08 wynosiło 10 033,5 zł i było wyższe niż w roku poprzednim o 795,2 zł (o 8,6%). Przy czym wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dotyczył przede wszystkim osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o 811,6 zł). W przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przeciętne miesięczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie z roku poprzedniego (23 912,7 zł).

Dane w zakresie stanu zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za poszczególne kwartały 2023 r. wykazywano niezgodnie z przepisem § 16 pkt 10 Załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, co opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 197-206, tom III str. 79-84,313)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2023 dla części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich uwzględniono wydatki majątkowe w wysokości 10 694 tys. zł. W ramach tej kwoty dysponent części 08 zaplanował w planie rzeczowo – finansowym wydatków majątkowych dziewięć zadań inwestycyjnych, z czego jedno w kwocie 7056 tys. zł na wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych, będących w użytkowaniu jednostki (§ 658), związane z modernizacją budynku przy ul. Długiej 23/25, oraz osiem zadań na kwotę ogółem 3638 tys. zł z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne (§ 606). Plan rzeczowo-finansowy wydatków majątkowych Biura RPO na rok 2023 został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 15 lutego 2023 r. i w toku realizacji budżetu podlegał bieżącym aktualizacjom z wyjątkiem dwóch pozycji, z zakupu których zrezygnowano, co szerzej opisano w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 204,224,237)

Dysponent części 24 marca 2023 r. decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023¹⁶, wydaną na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, zmniejszył plan wydatków majątkowych Biura RPO o kwotę 950 tys. zł w paragrafie wydatków inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (§ 658), z jednoczesnym zwiększeniem limitu wydatków na zakup usług remontowych (§ 427). Plan wydatków majątkowych po zmianach wynosił 9744 tys. zł.

Zgodnie z uzasadnieniem wniosku o zmianę w planie, zwiększenie planu wydatków bieżących było związane z potrzebą przeprowadzenia remontu niezbędnego do właściwego utrzymania nieruchomości użytkowanych przez Biuro RPO. Prace remontowe dotyczyły przede wszystkim wyeksploatowanego ponad dwudziestopięcioletnim, ciągłym użytkowaniem wężła cieplnego wraz z pomieszczeniem, w którym węzeł się znajdował w budynku Biura przy al. Solidarności 77 w Warszawie¹⁷.

¹⁵ Według sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za okres sprawozdawczy od początku roku do końca IV kwartału roku 2022 i 2023.

¹⁶ Decyzja nr 08.3122.3.1.2023.TR.

¹⁷ Zaplanowane w projekcie budżetu na rok 2023 środki finansowe m.in. na ten cel zostały ograniczone na etapie prac parlamentarnych.

Dyrektor Generalny Biura RPO wskazał, że zmniejszenie wydatków inwestycyjnych na tym etapie realizacji inwestycji dotyczącej modernizacji zabytkowego budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie nie miało wpływu na realizację kolejnych jej etapów.

Niemniej jednak w kolejnych miesiącach roku budżetowego dysponent części 08 dokonał zwiększenia, uprzednio zmniejszonych, wydatków inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych (§ 658) na kwotę 801 tys. zł. Zmian w planie dokonał decyzjami z dnia 21 czerwca 2023 r.¹⁸ oraz 25 października 2023 r.¹⁹, którymi zwiększył wydatki majątkowe odpowiednio o 661 tys. zł i 140 tys. zł. W obu przypadkach jednocześnie zmniejszył wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 606) w pozycji planu rzeczowo-finansowego odnoszącej się do wydatków związanych z zakupem i wdrożeniem systemu informatycznego klasy „ERP”. W uzasadnieniu pierwszej decyzji wskazano, że wynikała ona z nieplanowanej konieczności zmiany technologii renowacji ścian i sufitów modernizowanego budynku w celu zapewnienia standardu odpowiedniego dla pomieszczeń biurowych. Technologia zawarta w programie prac konserwatorskich okazała się nieefektywna i należało ją zastąpić technologią wykonania podwójnej gładzi gipsowej. Druga zmiana wydatków wynikała ze zdiagnozowanej przez straż pożarną, na etapie odbioru budynku, potrzeby wykonania prac związanych z brakiem spójności etapowania robót z podziałem budynku na strefy przeciwpożarowe (dalej: ppoż). Doprowadzenie do funkcjonowania instalacji ppoż w strefach podlegających odbiorowi wymagało wykonania w roku badanym prac zaplanowanych do realizacji na lata 2024-2025. Niezbędne do odbioru budynku prace dodatkowe nie były przewidziane w projekcie, tym samym nie ujęto ich w kosztorysie i w efekcie nie zaplanowano w budżecie. Każdorazowo, w przypadku przeniesień wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane, dysponent części 08 uzyskał zgodę Ministra Finansów²⁰.

(akta kontroli: tom II str. 229-236, 239-255, 262-269)

Wydatki majątkowe w części 08 zostały zrealizowane w wysokości 8936,7 tys. zł, stanowiącej 91,7% planu po zmianach tej grupy ekonomicznej, a w strukturze wykonania całego planu wydatków stanowiły 13,4%. Na modernizację zabytkowego budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie, będącego w użytkowaniu jednostki, wydatkowano 99,5% planu po zmianach. Kwota niewykorzystanych wydatków majątkowych dotyczyła zakupów inwestycyjnych i wyniosła 776 tys. zł, z czego 755,9 tys. zł stanowiły wydatki zaplanowane na zakup systemu informatycznego klasy „ERP” wraz z przewidzianą dla niego infrastrukturą serwerową, z realizacji których zrezygnowano, co opisano w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W porównaniu do 2022 r. wykonanie wydatków majątkowych było niższe o 285,1 tys. zł, tj. o 3,1%.

W trakcie roku zrezygnowano w całości z realizacji trzech zadań, wcześniej opisanych dwóch, związanych z zakupem systemu klasy „ERP” oraz jednego na kwotę 50 tys. zł dotyczącego zakupu dwóch przełączników sieciowych służących do zapewnienia komunikacji z oddziałem terenowym. Do planu wprowadzono cztery zadania na łączną kwotę 92,7 tys. zł. Plan po zmianach obejmował 10 zadań, które zrealizowano w pełnym zakresie, tj.:

— na modernizację Biura RPO przy ul. Długiej 23/25 poniesiono wydatki na kwotę 6875,8 tys. zł;

¹⁸ Decyzja nr 08.3122.3.2.2023.TR.

¹⁹ Decyzja nr 08.3122.3.5.2023.TR.

²⁰ Zgoda Ministra Finansów na dokonanie zmiany w planie finansowym w części 08 z 20 marca 2023 r. na kwotę 950 tys. zł; z 19 czerwca 2023 r. na kwotę 661 tys. zł oraz z 24 października 2023 r. na kwotę 140 tys. zł.

— w ramach zakupów inwestycyjnych wydatkowano między innymi 1145,7 tys. zł na sprzęt multimedialny, w który została wyposażona sala konferencyjna; 314,9 tys. zł na zakup samochodu typu van oraz 165,7 tys. zł na zakup samochodu osobowego. Kupiono trzy zestawy klimatyzatorów (142,2 tys. zł), pięć urządzeń wielofunkcyjnych (106 tys. zł) jak również zakupiono odnowienie sześciu licencji dla oprogramowania Microsoft SQL Server (97,2 tys. zł).

Realizacja w 2023 r. wydatków majątkowych z zastrzeżeniem zadań, z których zrezygnowano, pozwoliła na osiągnięcie wszystkich założonych efektów.

(akta kontroli: tom IV str. 244-245)

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków w kwocie 9713,5 tys. zł, tj. 14,5% zrealizowanych wydatków Biura RPO. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom, z wyłączeniem powtarzalnych grup wydatków dotyczących opłat za energię ciepłą i elektryczną, oraz transakcji o wartości poniżej 1000 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną MUS²¹ spośród 1152 zapisów księgowych o łącznej wartości 20 665,4 tys. zł. Badaniem objęto 33 zapisy księgowe, w tym 13 zapisów księgowych w grupie wydatków majątkowych na łączną kwotę 8171,3 tys. zł oraz 20 zapisów księgowych w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych (pozapłacowych) na kwotę 1542,2 tys. zł (w tym 15 na kwotę 103,8 tys. zł dobranych celowo).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, środki przeznaczono na zakupy służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W objętej badaniem próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków budżetowych, z wyjątkiem wydatków poniesionych na najem długoterminowy samochodu osobowego, co opisano w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ustalono także, że w przypadku umowy zawartej w ramach wykonania zamówienia pn.: „Przebudowa budynku użyteczności publicznej przy ulicy Długiej 23/25” – Etap III i IV nie dochowano należytej staranności przy określaniu przedmiotu zamówienia, co szerzej wyjaśniono w pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III str. 299-306, 315-319)

Zamówienia publiczne

W 2023 r., w Biurze RPO obowiązywały przepisy wewnętrzne do stosowania przy prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ustanowione zarządzeniem nr 32/2020 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Regulamin)²² oraz zarządzeniem nr 54/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień wykonawcy będącego osobą fizyczną nieprowadzącego działalności gospodarczej, o wartości szacunkowej zamówienia nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych netto wraz ze zmianami²³.

Regulamin zamówień określał tryb postępowania w procesie planowania zamówień, postanowienia szczegółowe w przypadku zamówień, których wartość przekracza i nie

²¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²² Zarządzenia zmieniające: nr 37/2021 z 27 grudnia 2021 r., 35/2022 z 2 lipca 2022 r. i 57/2022 z 21 grudnia 2022 r.

²³ Zarządzenie zmieniające nr 61/2017 z 28 listopada 2017 r., nr 11/2019 z 11 marca 2019 r., nr 26/2019 z 27 maja 2019 r., nr 33/2020 z 31 grudnia 2020 r., nr 5/2021 z 11 marca 2021 r., nr 53/2022 z 6 grudnia 2022 r.

przekracza 130 tys. zł, tzn. takich, dla których ustawa prawo zamówień publicznych²⁴ nie ma zastosowania. Wskazywał zakresy odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie planowania oraz udzielania zamówień publicznych, a także określał wzory dokumentów w nim wykorzystywane.

Zamówienia planowane do ogłoszenia w badanym roku zostały ujęte w zatwierdzonym przez Zastępcę Dyrektora Generalnego²⁵ w dniu 30 stycznia 2023 r., Rocznym Planie Zamówień Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie którego sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2023 i opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁶. W badanym roku plan postępowań o udzielenie zamówień Biura RPO aktualizowano 10 razy. Ustalono, że w procesie sporządzania oraz aktualizacji rocznego planu zamówień nie przestrzegano przepisów Regulaminu, co opisano w pkt 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badaniem objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji,²⁷ na modernizację budynku Biura RPO przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie oraz remont elewacji i dziedzińca – Etap V. Umowę z wykonawcą Zastępca Dyrektora Generalnego zawarł 30 czerwca 2023 r. na kwotę 2256,1 tys. zł. W związku z realizacją zamówienia w roku 2023 wydatkowano łącznie 1588 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy termin realizacji zamówienia upływa 31 marca 2024 r. W wyniku kontroli ww. postępowania nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nie mniej jednak analiza jego dokumentacji wykazała, że Zamawiający w sposób nieprzejrzysty opisał kryteria oceny ofert dotyczące terminu realizacji zamówienia, co opisano szerzej w pkt 6 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 110-186, 315-318, 336, tom III str. 290-298)

Blokady planowanych wydatków

W 2023 r. dysponent części 08 - Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 upf decyzją z dnia 8 listopada 2023 r.²⁸ zablokował planowane wydatki w kwocie 925,9 tys. zł. Stwierdzony nadmiar posiadanych środków budżetowych, będący podstawą decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków w kwocie:

- 755,9 tys. zł dotyczył wydatków majątkowych na zakupy inwestycyjne, z realizacji których zrezygnowano (zakup systemu informatycznego klasy „ERP” wraz z infrastrukturą serwerową),
- 170 tys. zł dotyczył wydatków bieżących na zakup usług remontowych, uprzednio zwiększonych decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa z 24 marca 2023 r., w związku z otrzymaniem korzystniejszych, niż zakładano ofert na remont węzła cieplnego oraz pokoi biurowych w pomieszczeniach Biura RPO.

W wyniku analizy wydatków objętych decyzją w trybie art. 177 upf stwierdzono, że w odniesieniu do wydatków majątkowych w kwocie 755,9 tys. zł została ona podjęta z nieuzasadnioną zwłoką, co zostało opisane w pkt 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IIIV str. 277-278, 284)

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.(dalej: pzp).

²⁵ Upoważnienie indywidualne nr BDG-WP.012.82.2021 z dnia 18 listopada 2021 r. do wykonywania czynności zastrzeżonych dla Kierownika Zamawiającego w zakresie przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Biurze RPO.

²⁶ Zamieszczony w dniu 30 stycznia 2023 r. pod nr 2023/BZP/00067379/01/P.

²⁷ Art. 275 pkt. 1 pzp.

²⁸ Nr 08.4143.12.1.2023.DB.

Zobowiązania

Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zobowiązania ogółem na koniec 2023 r. wyniosły 3276,2 tys. zł, i były wyższe o 345,6 tys. zł, tj. o 11,8% od stanu na koniec roku poprzedniego. W łącznej kwocie zobowiązań 85,9% stanowiły zobowiązania z tytułu naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2023 r. wraz z pochodnymi w kwocie 2815 tys. zł oraz z tytułu dostaw i usług w kwocie 461,3 tys. zł. W Biurze RPO nie wystąpiły zobowiązania wymagalne zarówno na koniec roku 2023, jak również na koniec każdego okresu sprawozdawczego roku budżetowego.

(akta kontroli: tom III str. 223-225, 331-332)

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upf, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 08, przy pomocy osób kierujących jednostkami organizacyjnymi oraz Głównego Księgowego. Dokonywał oceny realizacji budżetu i skuteczności funkcjonowania procedur na podstawie sporządzonych przez Wydział Finansowy sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. W ramach działań nadzorczych odbywały się również spotkania robocze z przedstawicielami komórek organizacyjnych Biura RPO, w trakcie których poddawano analizie bieżące wykonanie budżetu, który pozostaje w dyspozycji danej jednostki organizacyjnej, oraz omawiano pozycje wydatków planowane do poniesienia. Niemniej jednak nie dostrzegł potrzeby wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem przepisów wewnętrznych Biura RPO, w tym poprzez dokonywanie przeglądu i oceny zachowania należytej staranności i dbałości w przestrzeganiu ustanowionych wewnętrznie procedur.

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) za I,II,III oraz IV kwartał roku 2023 zaniżono dane dotyczące stanu zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego.

W kolumnie 11 sprawozdania Rb-70 „Stan (zatrudnienia) na koniec okresu sprawozdawczego” wykazywano stany zatrudnienia pomniejszone o liczbę osób, które nie otrzymywały za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, tj. np. osób będących na urlopie macierzyńskim, wychowawczym, rodzicielskim, ojcowskim, bezpłatnym czy pobierających zasiłek chorobowy, co było niezgodne z przepisem § 16 pkt 10 Załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (obowiązującym od stycznia 2023 r.).

Po zmianie przepisów w kolumnie 11 sprawozdania Rb-70 należy wykazywać stan ewidencyjny pełnozatrudnionych (po przeliczeniu), bez pomniejszania o liczbę osób, które nie otrzymywały za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy. W Biurze RPO na koniec I kwartału liczbę zatrudnionych zaniżono łącznie (dla dwóch statusów zatrudnienia) o 14 osób, natomiast w przypadku pozostałych kwartałów 2023 r. liczbę zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego w przeliczeniu na pełnozatrudnionych zaniżono o 13 osób.

Dyrektor Generalny w odpowiedzi na prośbę o wyjaśnienia przedłożył korektę sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za okres sprawozdawczy od początku roku do końca IV kwartału 2023 r., w którym stan ewidencyjny

zatrudnionych na koniec okresu sprawozdawczego został wykazany prawidłowo. Korekta sprawozdania została złożona 11 marca 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 222-229, III str. 77-88)

2. Niedokonanie przez okres ponad 10-ciu miesięcy aktualizacji planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych jednostki w zakresie zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 1672 tys. zł w sytuacji podjęcia decyzji o rezygnacji z ich zakupu, co było niezgodne z treścią § 4 ust. 8 ustanowionej w Biurze RPO *Procedury dotyczącej projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli jego realizacji*²⁹ (dalej: Procedura). Ponadto nie dochowano należytej staranności przy zatwierdzaniu aktualizacji planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych na rok 2023.

Najwyższą pozycję planu zakupów inwestycyjnych stanowiły wydatki związane z zakupem i wdrożeniem systemu informatycznego klasy „ERP” (1300 tys. zł) wraz z przewidzianą dla niego infrastrukturą serwerową (372 tys. zł). Dnia 23 lutego 2023 r. Zastępca Dyrektora Generalnego, osiem dni po zatwierdzeniu planu, zwrócił się do Dyrektora Generalnego RPO z prośbą o wyrażenie zgody na rezygnację z zakupu obu pozycji planu rzeczowo-finansowego na rok 2023³⁰ i tego samego dnia taką zgodę uzyskał. Od dnia 23 lutego 2023 r. do końca roku budżetowego Zastępca Dyrektora Generalnego nie wnioskował o aktualizację planu rzeczowo-finansowego na kwotę 1672 tys. zł w związku z decyzją o rezygnacji z zakupu pomimo, że § 4 ust. 8 *Procedury* nakładała na kierowników jednostek organizacyjnych realizujących plan finansowy obowiązek bieżącej aktualizacji planu rzeczowego w zakresie własnych kompetencji.

W okresie od 21 czerwca do 25 października 2023 r. wydatki zaplanowane na realizację zakupu systemu informatycznego klasy „ERP” zmniejszono łącznie o 916,1 tys. zł. Dokonano czterech zmian planu rzeczowo-finansowego³¹ skutkujących przeniesieniem wydatków ze wskazanej pozycji na dofinansowanie pozostałych zadań ujętych w planie. Przy czym żadna z aktualizacji nie dotyczyła wykreślenia z planu rzeczowo-finansowego pozycji dotyczącej zakupu systemu klasy „ERP”. Co istotne nie usunięto go z planu nawet wówczas, gdy ponad 50% środków przeznaczonych na jego realizację przeniesiona została na inne zadania i gdzie wiadomym było, że chociażby ze względów finansowych, jego realizacja nie jest już możliwa.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że po dacie podjęcia decyzji o rezygnacji z zakupu systemu klasy „ERP” i dedykowanej dla niego infrastruktury serwerowej do końca roku budżetowego dokonano łącznie 10 aktualizacji planu wydatków majątkowych na rok 2023. Poszczególne aktualizacje zatwierdzane były do realizacji przez Dyrektora Generalnego (trzy korekty planu) lub jego zastępcę (siedem aktualizacji) pomimo, że zawierały one pozycje planowanych zakupów, z których uprzednio zrezygnowano.

Zastępca Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że nie jest możliwe przeniesienie środków po rezygnacji z zadania na rezerwę w planie rzeczowo-finansowym wydatków majątkowych. Mając na uwadze fakt, że realizacja dodatkowych zadań

²⁹ Zarządzenie nr 32/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. ze zmianami (zarządzenie nr 20/202 z 19 sierpnia 2020 r., zarządzenie nr 45/2020 z 23 września 2022 r., zarządzenie nr 29/2023 z 28 czerwca 2023 r.).

³⁰ Pismo nr BDG-WLiA.041.1.2023.MB.

³¹ Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 z 21 czerwca 2023 r. nr 08.3122.3.2.2023.TR na kwotę zmniejszenia 661 tys. zł oraz z 25 października 2023 r. nr 08.3122.3.5.2023.TR na kwotę 140 tys. zł. Zmiana Planu rzeczowo-finansowego dokonana na podstawie § 5 ust. 1 *Procedury* w dniu 19 lipca 2023 r. na kwotę 78 tys. zł oraz 21 września 2023 r. na kwotę 37,1 tys. zł.

uzależniona była od wielu czynników zewnętrznych postanowiono pozostawić w planie rzeczowo-finansowym zadanie ze środkami i sukcesywnie za zgodą Ministra Finansów i kierownika jednostki przenosić na inne potrzebne zadania w czasie trwania roku budżetowego. Ponadto dodał, że w jego ocenie jednostki sektora finansów publicznych mają prawo do elastycznego zarządzania środkami finansowymi, dostosowując je do zmieniających się priorytetów i sytuacji, a przekierowanie środków miało na celu racjonalne i efektywne zaspokojenie aktualnych potrzeb i jednocześnie było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Dyrektor Generalny jak i jego zastępca nie odnieśli się w wyjaśnieniach do faktu zatwierdzania przez nich kolejnych aktualizacji planu rzeczowo-finansowego w których wykazywano zakupy, pomimo podjętej decyzji o rezygnacji z ich realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje prawa jednostek sektora finansów publicznych do elastycznego zarządzania środkami finansowymi, jednak należy zauważyć, że proces ten powinien odbywać się w zgodzie z ustanowionymi regulacjami wewnętrznymi jednostki. Przepisy zarządzenia Rzecznika Praw Obywatelskich nr 32/2017 zobowiązują kierowników komórek organizacyjnych do dokonywania aktualizacji planu rzeczowego na bieżąco, czyli zaktualizowany plan należało sporządzić każdorazowo kiedy zmienił się stan faktyczny, w tym przypadku kiedy podjęto decyzję o rezygnacji z zakupu systemu klasy „ERP” i dedykowanej dla niego infrastruktury serwerowej.

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było utrzymywanie, niemal przez cały rok budżetowy, nieaktualnego planu rzeczowego w zakresie zakupów z realizacji których zrezygnowano. Plany finansowe, aby mogły spełniać swoją rolę, muszą odzwierciedlać stan rzeczywisty planowanych wydatków, tak aby umożliwiać rzetelną ich ocenę w kontekście możliwości ich wykonania oraz prawidłowe identyfikowanie ewentualnych ryzyk z tym związanych. Konieczność bieżącej korekty planu w celu dostosowania go do nowych warunków finansowych, podjętych decyzji czy nowych celów zakupowych nakazuje również przestrzeganie zasady rzetelności działania.

W uzupełnieniu wyjaśnienia Zastępca Dyrektora Generalnego wskazał, że brak zmiany w planie w związku z rezygnacją z realizacji zadania inwestycyjnego „Zakup systemu klasy ERP” na łączną kwotę 1672 tys. zł spowodowany był podjęciem przez Kierownictwo Biura RPO decyzji o konieczności przekierowania środków finansowych na inne zadania.

NIK zwraca uwagę, że mając na względzie szczególny charakter środków majątkowych (choćby zwiększony nadzór Ministra Finansów nad nimi), oraz ograniczoną ich wysokość w planie finansowym jednostki, tylko aktualny plan rzeczowy określający ich szczegółowe wykorzystanie może stanowić podstawę do efektywnego i racjonalnego zarządzania wydatkami publicznymi, ponieważ zarządzanie dla swojej skuteczności winno być realizowane w oparciu o wiarygodne informacje. NIK zauważa również, że podstawą racjonalnego zarządzania finansami jest m.in. określenie potrzeb w zakresie utrzymania jednostki, a w szczególności zaspokojenia jej potrzeb inwestycyjnych. Takie podejście pozwala na efektywne alokowanie zasobów finansowych i podejmowanie strategicznych decyzji ukierunkowanych na cele jednostki.

(akta kontroli: tom I str. 92-109, 244, tom II str. 193-236, tom III str. 102-109)

3. Sposób pozyskania samochodu osobowego w formie najmu długoterminowego nie wypełniał wymogów oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi.

W wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na najem długoterminowy samochodu osobowego dla Biura RPO³² w dniu 10 stycznia 2023 r. zawarto umowę z Wykonawcą. Przedmiotem umowy był najem samochodu marki AUDI A6 Limousine Sport 45 Quattro S tronic³³ przez okres 36 miesięcy na kwotę 299,4 tys. zł. We wniosku o wszczęcie tego postępowania, w uzasadnieniu celowości, w tym uzasadnieniu konieczności realizacji potrzeb i wskazania przewidywanych rezultatów określono: „Modernizacja taboru Biura RPO ze względu na konieczność zabezpieczenia jego pełnej mobilności i bezpieczeństwa eksploatacji.” Ponadto określając w opisie przedmiotu zamówienia wymagania minimalne dotyczące samochodu Zamawiający wskazał m.in. a) minimalna długość 4930 mm, b) minimalny rozstaw osi 2910 mm, c) moc silnika powyżej 260 KM, d) moment obrotowy powyżej 360 Nm, e) prędkość maksymalna, co najmniej 250 km/h, f) przyśpieszenie do 100 km/h do 6 sekund, g) koła 19 cali, h) zewnętrzny sportowy pakiet stylistyczny.

W toku kontroli, nie przedłożono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz wskazujących na rozpatrywanie, przed podjęciem decyzji o sposobie nabycia samochodu, różnych możliwości jego pozyskania, w tym w formie zakupu na własność. Nie wykazano również, że wybrana forma nabycia była najkorzystniejszą z opcji co, w ocenie NIK, było niezbędne w celu zapewnienia dokonywania wydatków publicznych w sposób oszczędny.

Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach oświadczył, że przeprowadzone zostały analizy możliwości pozyskania samochodu zarówno w formie zakupu na własność jak również najmu długoterminowego. Jednak w odpowiedzi na prośbę o ich przedłożenie do kontroli poinformował, że analizy były prowadzone w formie kwerendy telefonicznej i analizy dostępności oraz ofert na stronach internetowych. Przy czym w dalszym ciągu nie przedstawił dokumentów na potwierdzenie prowadzenia tych działań oraz ich wyników.

Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach przywołał argumenty wskazujące na potrzebę zwiększenia taboru samochodowego Biura RPO. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że nie kwestionuje ani tych argumentów, ani samej potrzeby uzupełnienia liczby pojazdów będących w dyspozycji pracowników jednostki. Dyrektor Generalny, dodał również, że decyzja o najmie długoterminowym podyktowana była względami racjonalnymi i ekonomicznymi, ponieważ w jego ramach zapewniono cały pakiet usług związanych z wymianą ogumienia, zapewnieniem serwisów, napraw, jak również samochód zastępczy. W ocenie kontrolowanego usługi te kupowane oddzielnie w samochodach tej klasy zwykle stanowią znaczne obciążenie finansowe w wysokości trudnej do przewidzenia i oszacowania. W swych wyjaśnieniach zwracał uwagę również, że okres, w którym prowadzono rozeznanie rynku i ogłaszane były postępowania był okresem zapaści rynku samochodowego po pandemii.

NIK zauważa, że w przypadku zakupu nowego samochodu naprawy są dokonywane przez producenta bezpłatnie i wynikają z gwarancji producenta przez co najmniej 2 lata, a często dłużej i nie stanowią żadnego obciążenia finansowego dla posiadacza pojazdu. Koszty serwisu można ograniczyć poprzez zakup pakietu serwisowego (dostępnego u większości sprzedawców), a jego cenę negocjować. Zgodnie z § 3 ust. 5 umowy najmu Zamawiający ponosi koszty napraw, których pokrycia odmówi ubezpieczyciel pojazdu, co również nie stanowi

³² Numer postępowania BDG-WZP.261.16.2022.

³³ Model A6, silnik: o pojemności 1984 cm³ i mocy 265KM.

zalety, tej formy pozyskania samochodu. Kwestia pojazdu zastępczego na czas napraw jest z kolei opcją w ubezpieczeniu pojazdu (dla napraw powypadkowych) lub uzgodnień z serwisem dla pozostałych przypadków. Natomiast zmiana ogumienia jest wydatkiem znikomym w porównaniu do wartości pojazdu. NIK nie podziela stanowiska, że są to koszty trudne do przewidzenia i oszacowania, w szczególności, że wysokość dodatkowych kosztów utrzymania pojazdów jest jednostce znana, chociażby z faktu posiadania już taboru samochodowego. Natomiast w ocenie NIK trudne do oszacowania, a mogące stanowić duże obciążenie finansowe są koszty jakie wyceni Wykonawca za uszkodzenia oraz za zużycie, w jego ocenie, ponadnormatywne i mające wpływ na obniżenie wartości pojazdu po zakończeniu najmu, o których mowa w § 4 ust. 3 i 4 zawartej umowy. Wątpliwości budzi także, czy ta forma pozyskania samochodu realizuje potrzebę Biura RPO pełnej mobilności taboru, skoro w umowie ograniczono limit kilometrów w ramach czynszu najmu (§ 7 ust. 1, średnio przez 3 lata 30 tys. km/rok) a w przypadku przekroczenia tego przebiegu płatny odrębnie jest każdy dodatkowy kilometr (0,62 zł/km). Dodatkowo zaś każdorazowy wyjazd za granicę wymaga uprzedniej pisemnej zgody Wykonawcy (§ 3 ust. 12). Wskazać należy również, że przez trzy lata najmu Biuro RPO zapłaci za korzystanie z wynajmowanego samochodu łączną kwotą porównywalną z wartością zakupu dwóch nowych aut segmentu D, a ostatecznie po zakończeniu najmu samochód musi zwrócić Wykonawcy. Zakupiony trzyletni samochód, z pełną obsługą serwisową, jest nadal w pełni sprawny i może służyć do realizacji zadań jednostki.

Dyrektor Generalny Biura RPO wyjaśnił, że głównymi kryteriami jakie były analizowane i brane pod uwagę przy wskazaniu ww. parametrów była kwestia bezpieczeństwa, a następnie komfort oraz koszty utrzymania pojazdu. Zachowanie odpowiednich standardów w zakresie bezpieczeństwa było jednak celem nadrzędnym.

W ocenie NIK, określone w opisie przedmiotu zamówienia parametry minimalne (wymienione wcześniej) były nieuzasadnione i spowodowały ograniczenie możliwych opcji, zawężając je do kilku modeli samochodów klasy wyższej. NIK nie kwestionuje, opisanego w wyjaśnieniach kontrolowanego, wpływu poszczególnych parametrów pojazdu na bezpieczeństwo, zdolności trakcyjne oraz komfort jazdy. Niemniej jednak, zdaniem NIK, zmniejszenie wymogów, na przykład odnośnie długości pojazdu i rozstawu osi o kilka procent, poszerzyłoby listę pojazdów o tańsze odpowiedniki. W szczególności, że jednostka posiada samochód typu van, który „zaspokoi ewentualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w tym przewiezienie wózka inwalidzkiego”³⁴. Wymóg prędkości maksymalnej, co najmniej 250 km/h również nie znajduje uzasadnienia. Prędkość autostradowa w Polsce wynosi 140 km/h, w większości krajów UE jest podobna, poza wydzielonymi odcinkami autostrad. NIK zauważa, że dotychczas (rok najmu) samochód wykorzystywano do jazdy na terenie Polski, a jedyny wyjazd poza granice Polski Rzecznik odbył innym pojazdem z taboru Biura RPO. Podobnie przyśpieszenie do 100 km/h do 6 sekund. Takie osiągi pojazdu nie są konieczne do płynnej i bezpiecznej jazdy, w tym włączania się do ruchu czy wjazdu na autostradę. W ocenie NIK, zewnętrzny sportowy pakiet stylistyczny, ma znaczenie głównie estetyczne. Przy współcześnie projektowanych samochodach ich opory aerodynamiczne są już tak mocno obniżone, że dalsza

³⁴ Argument kontrolowanego, na który wskazywano m.in. w związku z parametrem minimalnej długości samochodu.

ich redukcja przez różnego typu dodatki jest bardzo ograniczona. W konsekwencji m.in. ich wpływ na spalanie pojazdu jest niewielki.

Dyrektor Generalny oświadczył również, że analiza wpływu zmiany wymogów dotyczących niektórych parametrów pojazdu na ostateczną cenę przedmiotu zamówienia nie była prowadzona, jako bezprzedmiotowa, ponieważ założeniem był najem samochodu osobowego klasy D, o kryteriach określonych w OPZ i szczegółowo wyjaśnianych w odpowiedzi dla NIK.

W ocenie NIK, wymagane przez Biuro RPO parametry, nie odpowiadają samochodowi klasy D, a są właściwe dla samochodów wyższej klasy, tj. E i taki też samochód Biuro RPO wynajęło.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podniósł również, że z uwagi na fakt, iż samochód miał być dedykowany do obsługi transportowej Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest centralnym, konstytucyjnym organem państwa, należało zapewnić samochód o parametrach spełniających zarówno wysokie standardy bezpieczeństwa, jak również mający walory estetyczne i jakościowe adekwatne do pozycji ustrojowej urzędu, porównywalny z samochodami innych organów państwa tej rangi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepisy ustawy o finansach publicznych w art. 44 odnoszą się do zasad oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi i zobowiązują do wykonywania porównań w celu dokonania efektywnego i racjonalnego wyboru przy wydatkowaniu środków budżetowych, a nie w odniesieniu do działań innych organów państwa.

(akta kontroli: tom III str. 113-221)

4. Nierzetelnie dokonano analizy potrzeb i wymagań uwzględniających rodzaj zamówienia pn.: „Przebudowa budynku użyteczności publicznej przy ulicy Długiej 23/25” – Etap III i IV”.

Biuro RPO w postępowaniu o udzielenie zamówienia ogłoszonym 23 czerwca 2022 r. (unieważnionym 1 sierpnia 2022 r. na podstawie art. 255 pkt 3 pzp) w ramach wykonania zamówienia pn.: „Przebudowa budynku użyteczności publicznej przy ulicy Długiej 23/25” – Etap III i IV wymagało, oprócz wykonania robót budowlanych uzyskania w imieniu i na rzecz Zamawiającego pozwolenia na użytkowanie budynku przy ulicy Długiej 23/25 w Warszawie w zakresie wykonanych prac, obejmujących przebudowę i modernizację Etapu IB, II, III i IV (przebudowa w zakresie etapu IB zakończyła się w 2019 r., planowana przebudowa w zakresie etapu II planowana była w terminie do 5 października 2022 r).

Zamawiający powtórzył ww. zakres przedmiotu zamówienia w postępowaniu ogłoszonym 2 sierpnia 2022 r. (2022/BZP/00287217/01), w którym wyłoniono Wykonawcę i 2 września 2022 r. podpisano umowę nr BDG/165/WLiA/2022 pomimo, że wymaganie dotyczące uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku nie miało podstaw prawnych (art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁵ nie nakładały takiego obowiązku) ani faktycznych do ich uwzględnienia. Jednocześnie nie dokonano szacowania wartości przedmiotu umowy w części dotyczącej uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku. Dodatkowo należy zaznaczyć, że Zamawiający w § 11 ust. 14 zawartej umowy określił datę otrzymania pozwolenia na użytkowanie obiektu jako datę

³⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, dalej: Prawo budowlane.

faktycznego terminu zakończenia odbioru robót budowlanych oraz uzależnił od jego uzyskania płatność faktury końcowej Wykonawcy (w § 12 ust. 3 pkt 2).

Zlecone przez Zamawiającego w umowie prace budowlane dotyczyły istniejącego już budynku i polegały na jego modernizacji. Zgodnie z brzmieniem wskazanego art. 55 Prawa budowlanego, obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, odnosi się wyłącznie do zamierzeń polegających na budowie obiektu budowlanego. Przy czym zgodnie z art. 3 pkt 6 ww. ustawy, przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu budowlanego. Przebudowa i remont nie mieszczą się w pojęciu „budowa” i w konsekwencji przywołany przepis nie dotyczy przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, który został wyremontowany lub przebudowany, w tym zmodernizowany.

Zastępca Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że w rozmowie telefonicznej z pracownikiem PINB³⁶ uzyskano informację, że zgodnie z obowiązującą interpretacją przepisów prawa budowlanego zamieszczoną na oficjalnej stronie GUNB³⁷ nie ma obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie w przypadku budynków remontowanych lub modernizowanych. Po konsultacji z radcą prawnym Biura RPO podjęto decyzję o przygotowaniu aneksu, który będzie usuwał zapis o konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie jako nie mający podstaw prawnych.

Zamawiający usunął warunki umowy odnoszące się do konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku aneksem nr 4 z 11 grudnia 2023 r. oraz aneksem nr 5 z 28 grudnia 2023 r., doprecyzował zmiany dokonane w aneksie poprzednim. Należy jednak zaznaczyć, że dokonał tego dopiero w dacie wykonania przedmiotu umowy³⁸.

W ocenie NIK, wymaganie od Wykonawcy spełnienia świadczenia, w ramach realizowanej umowy, polegającego na uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie modernizowanego budynku było nadmiarowe i niemożliwe do spełnienia w kontekście przywołanego wyżej przepisu prawa budowlanego (wniosek o takie zezwolenie zostałby odrzucony) i świadczy o nie dochowaniu należytej staranności przy dokonywaniu analizy potrzeb oraz określaniu przedmiotu zamówienia.

Zastępca Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że Biuro jako zamawiający nie było zobowiązane do sporządzenia analizy potrzeb i wymagań, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, z uwagi na szacunkową wartość tego zamówienia, która nie przekracza progów unijnych, a co za tym idzie z uwagi na tryb postępowania w jakim zostało ono przeprowadzone, tj. tryb podstawowy.

NIK wskazuje, że niezależnie od sytuacji, w których obowiązek sporządzenia analizy potrzeb i wymagań wynika z przepisów pzp, dla rzetelności działania, zawsze przed zawarciem umowy czy złożeniem zamówienia na realizację zadań dysponenci środków budżetowych powinni dokonywać analizy faktycznych potrzeb, celowości wydatku oraz oceny czy środki przeznaczone będą na realizację zadań statutowych jednostki.

³⁶ Państwowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

³⁷ Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

³⁸ Zgodnie z § 5 ust 1 Wykonawca wykona przedmiot Umowy wskazany w §1 ust. 1 i 2 w terminie do dnia 11 grudnia 2023 r. (z uwzględnieniem zapisów aneksu nr 3 z 30 października 2023 r.).

Co istotne Zamawiający wykreślając przedmiot umowy dotyczący uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku nie wyszacował wartości tej części zamówienia i nie obniżył o tę wartość wynagrodzenia Wykonawcy.

Zastępca Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że próba występowania o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie okazała się bezprzedmiotowa. Pozostawienie zapisu w umowie mogłoby narażać Biuro na konieczność składania wyjaśnień z jakiego powodu odebrana została praca i wypłacona pełna kwota wynagrodzenia w przypadku braku realizacji wszystkich elementów zawartych w umowie. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy było ryczałtowe.

Zauważyć należy, iż nawet jeżeli wynagrodzenie całego przedmiotu umowy zostało określone w sposób ryczałtowy, czyli w wysokości z góry ustalonej za wykonanie przedmiotu umowy, w sytuacji gdy Zamawiający rezygnuje z jakiejś części przedmiotu zamówienia, to nie było przeszkód aby jego wartość również ustalić w sposób ryczałtowy. W szczególności, że Zamawiający w przypadku tej umowy podejmował skuteczne negocjacje w sprawie wynagrodzenia ryczałtowego w oparciu o protokoły konieczności wykonania robót zamiennych bądź dodatkowych³⁹.

(akta kontroli: tom II str. 310-514, tom III str. 71-75, 102-109)

5. Nie przestrzegano procedur wewnętrznych w zakresie planowania i aktualizacji planu zamówień publicznych. Roczne plany zamówień publicznych poszczególnych komórek organizacyjnych oraz roczny plan zamówień publicznych Biura RPO sporządzono niezgodnie z § 4 Regulaminu, a jego aktualizacje były dokonywane niezgodnie z trybem określonym w § 4 ust. 5 do 8 wskazanej regulacji.

W § 4 ust. 1 Regulaminu określono, że podstawą do udzielania zamówień publicznych przez Biuro RPO były sporządzone przez kierowników komórki organizacyjnej Roczny plan zamówień publicznych oraz Roczny plan zakupów. Definicje i zakres przedmiotowy obu planów zawarto w § 2 ust. 10 i 11 oraz w § 4 ust. 2 Regulaminu oraz określono dla nich odrębne wzory, odpowiednio w załączniku nr 3 i 4. Roczny plan zamówień dotyczył postępowań o udzielenie zamówień, do których stosuje się przepisy pzp, a Roczny plan zakupów obejmował pozycje, do których przepisów tej ustawy się nie stosuje. Zapisy § 4 ust. 2 Regulaminu zobowiązywały kierowników jednostek organizacyjnych do złożenia odrębnie obu planów, w tym planu zamówień w zakresie planowanego terminu udzielenia zamówienia w szczególności miesięcznej, a planu zakupów m.in. z podaniem podstawy prawnej wyłączenia stosowania pzp.

Wszystkie Roczne plany zamówień na rok 2023 złożone przez kierowników komórek organizacyjnych⁴⁰ obejmowały zarówno pozycje przewidywanych zakupów o wartości szacunkowej powyżej jak i nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł netto. Sporządzono je jako jeden plan, bez rozgraniczenia ze względu na wartość zamówienia, w żadnej pozycji planu nie wskazano podstaw prawnych ewentualnego wyłączenia stosowania pzp, a planowany termin udzielenia zamówienia określono w układzie kwartalnym.

³⁹ Aneks nr 1 z 14 kwietnia 2023 r. nr. 2 z 22 czerwca 2023 r. oraz aneks nr 3 z 30 października 2023 r.

⁴⁰ Dyrektor Zespołu ds. Prezydialnych Zrównoważonego Rozwoju, Naczelnik Wydziału Logistyki i Administracji, Naczelnik Wydziału Informatyki, Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, Naczelnik Wydziału do spraw Współpracy Międzynarodowej, Naczelnik Wydziału Prawnego oraz Naczelnik Wydziału Spraw Personalnych.

Powodem takiego działania, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego, były trudności pracowników z komórek organizacyjnych w zakresie kwalifikacji zamówień publicznych, Wydział Zamówień Publicznych i Kontroli Zarządczej przejął rolę rozdzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł netto od pozostałych. W uzupełnieniu wyjaśnień wskazał, że taka praktyka wykształciła się w bieżącej współpracy pomiędzy komórką zamówień publicznych, a komórkami merytorycznymi i stosowana była od 2021 roku oraz że planowana jest zmiana Regulaminu w tym zakresie.

NIK zauważa, że przepisy wewnętrzne, w ramach obowiązku bieżącego monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej, powinny być regularnie aktualizowane w miarę zmieniających się potrzeb (z uwzględnieniem stosowanej praktyki), tak aby zapewnić ich ciągłą aktualność i adekwatność. Tylko takie procedury pomagają w minimalizacji ryzyka błędu ludzkiego oraz ułatwiają weryfikację działań pod kątem zgodności z normami i wymaganiami. W ocenie NIK, dopuszczenie praktyki, planowania zamówień w układzie kwartalnym, a nie miesięcznym osłabiło możliwości sprawowania nadzoru w zakresie monitoringu postępów w realizacji planu zamówień oraz reakcji w sytuacji konieczności dokonania ewentualnych jego zmian.

Forma oraz tryb dokonania korekt/aktualizacji planu zamówień publicznych zostały określone w § 4 ust. 5-8 Regulaminu. Kierownicy komórek organizacyjnych byli zobowiązani do przekazania korekty Roczno planu zamówień wraz ze stosownymi uzasadnieniami do Wydziału Zamówień Publicznych i Kontroli Zarządczej, który w oparciu o te korekty powinien sporządzić korektę Roczno planu zamówień Biura RPO. W praktyce, na podstawie informacji od wnioskodawców dokonywano aktualizacji bezpośrednio planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2023 opublikowanego w Biuletynie Zamówień Publicznych. W przypadku żadnej z 10 korekt planu nie sporządzano zmiany/korekty/aktualizacji Roczno planu zamówień Biura RPO, o którym mowa w § 4 ust. 3 Regulaminu. Dodatkowo w przypadku siedmiu na 10 wnioskowanych zmian nie podano uzasadnienia wskazującego na przyczynę zmiany, a w przypadku wprowadzenia nowych pozycji planu (aktualizacja 10) nie wskazano uzasadnienia jej celowości oraz (aktualizacja 9 i 10) wyjaśnienia, dlaczego zamówienie nie zostało przewidziane w rocznym planie zamówień publicznych, co również było niezgodne z przyjętym Regulaminem (§ 4 ust. 7).

Zastępca Dyrektora Generalnego w wyjaśnieniach wskazał, że *potrzeby zmian wraz z ich przyczynami były omawiane podczas cyklicznych spotkań naczelników z kierownictwem*. Przy czym w trakcie kontroli wskazał, że przebieg czy ustalenia z tych spotkań nie są dokumentowane. Dodał również, że *po przeanalizowaniu treści pytań NIK planuje dokonanie zmian w regulaminie albo wprowadzenie nowego regulaminu uwzględniającego zarówno stosowaną w Biurze RPO praktykę jak i wątpliwości zgłaszane przez NIK w toku kontroli poprzez kierowanie pytań*.

(akta kontroli: tom I str. 110-185, 297-427, tom II str. 196, tom III str. 51-54, 102-109)

6. Zamawiający opisał kryteria oceny ofert dotyczące terminu realizacji zamówienia niespójnie z terminem realizacji zamówienia określonym w projektowanych postanowieniach umowy.

W projektowanych postanowieniach umowy przedmiotu zamówienia na roboty budowlane pn.: „Modernizacja budynku BRPO przy ul. Długiej 23/25

w Warszawie. Remont elewacji i dziedzińca – Etap V”, (załącznik nr 2 do SWZ) zapisano w § 5 ust. 2: „Wykonawca wykona przedmiot Umowy wskazany w § 1 ust. 1 i 2 w terminie...../element kryterium oceny ofert/. Termin wskazany w zdaniu poprzedzającym oznacza, że do jego upływu Wykonawca jest zobowiązany zgłosić gotowość do odbioru prac, nie wlicza się do tego terminu okresu odbiorów, o których mowa w § 11”. W SWZ dla tego przedmiotu zamówienia, w części XVI. OPIS KRYTERIÓW I SPOSOBU OCENY OFERT, w pkt. 3) wskazano natomiast, że „termin wykonania zamówienia należy rozumieć jako podpisanie protokołu końcowego bez zastrzeżeń”⁴¹. W efekcie, data terminu realizacji zamówienia określona przez oferenta w formularzu ofert, jako „podpisanie protokołu końcowego bez zastrzeżeń” została wpisana w umowie z Wykonawcą jako „data zgłoszenia gotowości do odbioru prac”.

W toku postępowania o zamówienie nie zostały zadane pytania przez potencjalnych oferentów w zakresie doprecyzowania definicji terminu wykonania przedmiotu zamówienia. Nie wystąpiła również sytuacja odrzucenia ofert. Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem kryteriów wyboru zawartych w SWZ. Wszyscy (czterej) oferenci w zakresie kryterium: Termin gwarancji (20%) i Termin realizacji (20%) oferowali takie same, maksymalne warunki. Różnica wystąpiła jedynie w kryterium Cena (60%).

Zastępca Dyrektora Generalnego, wyjaśnił, że w SWZ termin wykonania zamówienia został zdefiniowany jako „podpisanie protokołu końcowego bez zastrzeżeń” i służył jedynie do przyznania punktów w tym zakresie oraz oceny ofert. Natomiast termin realizacji robót budowlanych określony w umowie jako „gotowość do odbioru prac, nie wlicza się do tego terminu okresu odbiorów” stanowi faktyczny termin realizacji umowy.

NIK zauważa, że termin wykonania zamówienia zdefiniowany w SWZ nie służył jedynie do przyznania punktów w tym zakresie oraz oceny ofert ponieważ został wpisany do umowy z Wykonawcą jako faktyczny termin realizacji robót budowlanych określony w umowie jako „gotowość do odbioru prac”. Ponadto, zgodnie z zapisami umowy pomiędzy datą zgłoszenia gotowości do odbioru prac, a datą podpisania protokołu końcowego bez zastrzeżeń pozostaje cały okres przewidziany jako tryb dokonania odbioru (§ 11 umowy), w tym możliwość wyznaczenia przez Zamawiającego ponownych terminów odbioru końcowego np. jeżeli Komisja odbiorowa Zamawiającego stwierdzi, że zgodnie z warunkami Umowy nie osiągnięto gotowości do odbioru lub w przypadku stwierdzenia wad lub braków w trakcie odbioru do czasu usunięcia istotnych wad. Na gruncie projektowanych postanowień umowy nie były to daty tożsame.

Przyjmując do wiadomości wyjaśnienia, należy wskazać, że w ocenie NIK działania Zamawiającego były nierzetelne, choć nie skutkowały złamaniem zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i ostatecznie nie wpłynęły na sposób rozstrzygnięcia postępowania o zamówienie.

(akta kontroli: tom II str. 1-185, tom III str. 102-109)

7. Dysponent części dokonał blokady planowanych wydatków w łącznej kwocie 1672 tys. zł dopiero po upływie 258 dni od powzięcia informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany.

⁴¹ Postępowanie o zamówienie zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 2023/BZP 00235501/01 z 26 maja 2023 r., w wyniku którego 30 czerwca 2023 r. zawarto umowę z wykonawcą.

W projekcie ustawy budżetowej, a następnie w Planie finansowym na rok 2023 (pozycja 1.1. oraz 2.2. planu rzeczowo-finansowego zakupów inwestycyjnych), Biuro RPO zaplanowało m.in. wydatki w na realizację zakupów inwestycyjnych:

- „Systemu klasy ERP” (na kwotę 1300 tys. zł),
- „Infrastruktury serwerowej dla ERP” (na kwotę 372 tys. zł).

Dnia 23 lutego 2023 r. Dyrektor Generalny wyraził zgodę na rezygnację z zakupu wskazanych obu pozycji planu. W dacie podjęcia decyzji o rezygnacji lub niezwłocznie po tej dacie przewidziane w planie środki na realizację zadań, z których zrezygnowano nie zostały przeznaczone na żadne inne zadania inwestycyjne. Nie wnioskowano również o ich przekwalifikowanie na wydatki bieżące.

Powyższe okoliczności, zdaniem NIK, stanowiły istotne przesłanki do uznania zaplanowanych wydatków za nadmiarowe, tym samym uzasadniające podjęcie decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych w łącznej kwocie 1672 tys. zł.

W przypadku zadania „Infrastruktura serwerowa dla ERP” przez ponad osiem miesięcy, tj. od dnia 23 lutego do 8 listopada 2023 r. nie zmieniono przeznaczenia planowanych na to zadanie wydatków budżetowych. Do blokady postawiono je w pełnej, planowanej wysokości 372 tys. zł. Natomiast w przypadku zadania „System klasy ERP”, w kolejnych miesiącach po podjęciu decyzji o rezygnacji z jego realizacji, środki na tym zadaniu sukcesywnie zmniejszono w miarę pojawiających się potrzeb, traktując tę pozycję, de facto jako „rezerwę” środków. Zmniejszeń dokonano o kwoty:

- 661 tys. zł – 24 maja 2023 r., po trzech miesiącach od podjęcia decyzji o rezygnacji z zadania w całości, złożono wnioski do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na zmniejszenie wydatków na zakupy inwestycyjne dla części środków z tego zadania i przeniesienie ich na realizację zadania inwestycyjnego związanego z modernizacją zabytkowego budynku przy ul. Długiej 23/25;
- 78 tys. zł – 19 lipca 2023 r. przeniesiono środki na dofinansowanie zadania sprzęt multimedialny na salę konferencyjną im. W Bartoszewskiego;
- 37,1 tys. zł – 21 września 2023 r. przeniesiono na dofinansowanie zakupu urządzenia wielofunkcyjnego oraz sprzętu multimedialnego na salę konferencyjną im. W Bartoszewskiego;
- 140 tys. zł – 25 października 2023 r. z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania modernizacja budynku przy ul. Długiej 23/25.

Łączna kwota zmniejszeń wyniosła 916,1 tys. zł.

Dysponent części dopiero 8 listopada 2023 r., w reakcji na zalecenie Ministra Finansów z 26 października 2023 r. kierowane m.in. do dysponentów części, dokonał blokady planowanych wydatków na kwotę 755,9 tys. zł, z czego 372 tys. zł dotyczyło zadania „infrastruktura serwerowa dla ERP”, a 383,9 tys. zł dotyczyło zadania „system klasy ERP”.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że jego zdaniem, wyrażenie przez niego zgody na rezygnację z ww. zadań nie spowodowało nadmiaru posiadanych środków zgodnie z art. 177 ust 1 pkt 3 ufp. Wskazał, że środki te zostały w dużej części przeznaczone na inne niezbędne wydatki. W ocenie Dyrektora Generalnego, przywołany wyżej przepis ustawy o finansach publicznych ma charakter fakultatywny, a dysponent części budżetowej jest uprawniony do dokonania blokady, ale nie ma takiego ustawowego obowiązku. Na potwierdzenie przywołał stanowiska jakie prezentują w tym zakresie przedstawiciele doktryny. Dodał

również, że przepis art. 177 ufp nie określa terminu, w jakim dysponent może skorzystać ze swojego uprawnienia. Niezależnie od powyższego poinformował, że na podstawie pisma Ministra Finansów z 26 października 2023 r. dokonana została blokada środków.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska, iż fakultatywny charakter zapisów art. 177 oraz fakt niewskazania w nim terminu, w jakim dysponent dokonuje blokady zwalnia dysponenta z obowiązku dbałości o środki publiczne. Ustawa o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z zasadami określonymi m.in. w art. 44 ust. 3 ufp. Oceny wystąpienia przesłanek, o których mowa art. w 177 ufp, dokonuje dysponent części z zachowaniem należytej staranności m.in. w związku ze sprawowaniem nadzoru, o którym mowa w art. 175 ufp.

NIK nie podnosi, że zwłoka w dokonaniu blokady wydatków, pomimo dysponowania wcześniejszymi informacjami o wystąpieniu okoliczności uzasadniających dokonanie blokady, była niezgodna z przywołanym przepisem, niemniej jednak uznaje, że była ona nieuzasadniona i ocenia działanie to jako nierzetelne. Ponadto, zdaniem NIK, jako wiążące dla jednostek sektora finansów publicznych należy traktować zalecenia Ministra Finansów zawarte w przywoływanym piśmie, w którym wskazał na konieczność niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych przepisem art. 177 ust. 1 ufp w ramach sprawowanego przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej.

Należy zaznaczyć, że Minister Finansów, cyklicznie w każdym roku budżetowym, przypomina o obowiązkach dysponentów m.in. w zakresie blokowania planowanych wydatków a wytyczne zawarte w jego pismach dotyczą działań podejmowanych w całym roku budżetowym. Nieuzasadniona zwłoka w podjęciu decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków mogła nie sprzyjać optymalnemu ich wykorzystaniu przez Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom I str. 244, tom II str. 193-236, 252-255, 277-286, tom III str. 110-112)

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku kontroli 14,5% wydatków zrealizowanych w części 08 stwierdzono, że co do zasady zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i zgodnie z planem finansowym. Jednocześnie NIK uznaje, że sposób pozyskania, na potrzeby transportowe jednostki, samochodu osobowego, w formie najmu długoterminowego nie wypełniał wymogów oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi, a część wymogów dotyczących jego parametrów technicznych, określonych jako konieczne do spełnienia, nie wynikała z faktycznych potrzeb Biura RPO. Stwierdzono również, że nie zaktualizowano przez okres ponad 10-ciu miesięcy planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych jednostki w zakresie zakupów inwestycyjnych w sytuacji podjęcia decyzji o rezygnacji z ich zakupu na łączną kwotę 1672 tys. zł, a kontrola decyzji o blokowaniu planowanych wydatków wykazała nieuzasadnioną zwłokę w ich zablokowaniu. Zbadane postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego było prowadzone zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Niemniej jednak ustalono, że Zamawiający w sposób nieprzejrzysty w projektowanych postanowieniach umowy opisał kryteria oceny ofert dotyczące terminu realizacji zamówienia. Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08. Nie dostrzegł jednak potrzeby wzmocnienia nadzoru nad

przestrzeganiem przepisów Regulaminu Biura RPO, w zakresie planowania i aktualizacji planu zamówień publicznych jednostki oraz dokonania przeglądu i aktualizacji regulacji wewnętrznych w tym obszarze, w tym poprzez dokonywanie przeglądu i oceny zachowania należytej staranności i dbałości w przestrzeganiu ustanowionych procedur wewnętrznych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za rok 2023 przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli: tom III str. 222-254, 328-330)

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W Biurze RPO system rachunkowości został uregulowany w przepisach wewnętrznych, w szczególności w sprawie:

- określenia zasad (polityki) rachunkowości Biura Rzecznika Praw Obywatelskich⁴² dalej: (Polityka rachunkowości),
- zasad sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych,⁴³
- wprowadzenia Procedury dotyczącej projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli jego operacji,⁴⁴
- wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej,⁴⁵
- gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego,⁴⁶

⁴² Zarządzenie nr 33/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (ze zmianami).

⁴³ Zarządzenie nr 17/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (ze zmianami).

⁴⁴ Zarządzenie nr 32/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie w sprawie wprowadzenia Procedury dotyczącej projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli jego operacji (ze zmianami).

⁴⁵ Zarządzenie nr 41/2023 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁴⁶ Zarządzenie nr 37/2023 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 września 2023 r. w sprawie gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (ze zmianami).

- wprowadzenia Instrukcji Gospodarki Kasowej,⁴⁷
- wprowadzenia Regulaminu delegowania i rozliczania kosztów podróży służbowych.⁴⁸

Niemniej jednak ustalono, że nie wszystkie wymogi ustawowe w zakresie dokumentacji systemu księgowości zostały dochowane, co opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 2-111)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadzono na próbie 65 zapisów księgowych o łącznej wartości 11 571,5 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, (która została uzupełniona 11 zapisami o łącznej wartości 403,5 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 169 zapisów księgowych). Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzone były nieprawidłowo.

W wyniku przeprowadzonych oględzin ksiąg rachunkowych ustalono natomiast, że w okresach sprawozdawczych roku 2023 oraz grudnia 2022 nie wyłączono w systemie informatycznym, z wykorzystaniem którego prowadzono w Biurze RPO księgi rachunkowe, możliwości ponownego otwarcia zamkniętego okresu, co opisano szerzej w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III str. 8-50, 322-327)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości w Biurze RPO, kierownik jednostki:
 - a) nieprecyzyjnie określił rok obrotowy, a ponadto zapis w polityce rachunkowości nie uwzględniał przepisów § 26 ust. 1 Rozporządzenia.

W pkt 2. Ogólnych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych stanowiących załącznik nr 1 do Polityki rachunkowości (dalej: Ogólne zasady) określono, że rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy lub inny okres trwający 12 kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych. W ocenie NIK, jednostki budżetowe nie mają swobody w podejmowaniu decyzji przy określaniu roku obrotowego, gdyż zagadnienie to zostało jednoznacznie ustalone w przepisie § 26 ust. 1 Rozporządzenia, do stosowania którego jednostka była zobowiązana. Zgodnie

⁴⁷ Zarządzenie nr 12/2013 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Gospodarki Kasowej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁴⁸ Zarządzenie nr 37/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu delegowania i rozliczania kosztów podróży służbowych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (ze zmianami).

z przywołanym przepisem dla jednostek budżetowych rokiem obrotowym jest rok budżetowy.

b) nie określił metody wyceny materiałów,

w Metodach wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego (dalej: Metody wyceny) stanowiących załącznik nr 2 do Polityki rachunkowości nie wskazano metody wyceny materiałów stosowanej w Biurze RPO.

Przepisy ustawy o rachunkowości dają możliwość kierownikowi jednostki wyboru metody wyceny materiałów, w cenach nabycia (art. 28 ust. 1 pkt 6 uor) lub w cenach zakupu (art. 34 ust. 1 pkt 1 uor). Należy wskazać, że w polityce rachunkowości, w szczególności, należy określić stosowane w jednostce zasady w zakresie, w jakim ustawa o rachunkowości daje jednostkom prawo wyboru lub w jakim dopuszcza uproszczenia.

c) nie wskazał wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji pomimo, że księgi rachunkowe Biura RPO prowadzono przy użyciu komputera,

W polityce Rachunkowości zapisano, że w Biurze RPO narzędziem głównym do prowadzenia ksiąg rachunkowych jest program komputerowy ASSECO SOFTLAB ERP oraz, że Dyrektor Generalny każdorazowo wyraża zgodę na zmianę wersji oprogramowania. Dyrektor Generalny 1 grudnia 2023 r., w związku z zakończeniem procedury wymiany wersji oprogramowania Asseco Softlab ERP zatwierdził do użytkowania w Biurze RPO wersję oznaczoną numerem 2023.02.

NIK zwraca uwagę, że przepisy art. 10 ust.1 pkt 3 lit. c) uor nakazują aby informacje zarówno o wersji jak i o dacie rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania stanowiły część dokumentacji polityki rachunkowości.

d) określił zasady ewidencji dla operacji, które nie występowały w jednostce,

W punkcie 8 w Ogólnych zasadach Polityki Rachunkowości opisano stosowane uproszczenia dla zakupu towarów oraz w Zakładowym Planie Kont stanowiącym załącznik nr 3 do Polityki rachunkowości (dalej: ZPK), w opisie funkcjonowania kont zespołu „3” (punkt 1.4.1) wskazano, że konta zespołu „3” służą do ewidencji rozliczenia zakupu towarów oraz powtórzono te wskazania przy opisie funkcjonowania konta 300.

NIK zauważa, że w myśl art. 3 ust. 1 pkt 19 uor towary to rzeczowe składniki majątkowe nabyte w celu dalszej odprzedaży w stanie nieprzetworzonym, a zadania określone w art. 1 ustawy z dnia 11 maja 2023 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁴⁹ nie obejmowały prowadzenia działalności handlowej. W myśl art. 10 ust. 1 uor jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady, w zakresie w jakim występują lub mogą wystąpić w jednostce. Polityka rachunkowości nie powinna obejmować operacji gospodarczych, które z mocy przepisów prawa nie mogą wystąpić w podmiocie.

e) nie opisał definicji schematu automatycznego księgowania dotyczącego wykorzystania zaangażowania wydatków budżetowych,

Ewidencja zaangażowania wydatków prowadzona dla konta 998 - *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* w przypadku wydatków, które nie były realizowane w ramach podpisanych umów, następowała zbiorczo na ostatni dzień miesiąca, poprzez uruchomienie procedury "Przebiegowanie 4

⁴⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1058.

na 998". Uruchomienie procedury generowało zbiorcze zapisy w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej na stronie MA konta 998 w oparciu o analityczne zapisy kont księgowych zespołu „4”. W wyniku tej operacji, w sposób automatyczny system tworzył dowód księgowy wewnętrzny (DW) oraz generował raport „Szczegóły przeksięgowania 4 na 998” prezentujący specyfikację analitycznych pozycji wchodzących w skład zapisów zbiorczych dla każdego z paragrafów. Wyżej opisany schemat ewidencji oraz stosowana zasada księgowania jednorazowo, na koniec miesiąca nie zostały opisane również w dokumentacji eksploatacyjnej systemu lub w samym systemie.

Artykuł 10 ust.1 pkt 3 lit. c) uor nakazują opisanie w polityce rachunkowości systemu przetwarzania danych, w tym opisanie stosowanych przy tym reguł i algorytmów. W ocenie NIK, w tym przypadku wymóg ten dotyczy opisanie algorytmu w oparciu, o który system pobiera dane z określonych kont księgowych (zespołu „4”) oraz wskazanie sposobu ujęcia tych danych na innych kontach księgowych (998). Opis zastosowanych mechanizmów automatycznych procedur (schematów) księgowania jest niezbędny w celu weryfikacji poprawności ich działania, w szczególności w przypadku zmian parametrów systemu. Poprawny algorytm powinien przeprowadzić bezbłędnie system z określonego stanu początkowego do wymaganego stanu końcowego.

f) w jednym przypadku opis ewidencji szczegółowej nie był zgodny z faktycznie prowadzoną, a w pięciu przypadkach nie opisano zasad tworzenia ewidencji szczegółowej pomimo, że faktycznie była stosowana,

W pkt 1.1.7. ZPK w opisie funkcjonowania konta 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* określono, że ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 080 powinna zapewnić co najmniej wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych. Faktycznie w badanym roku ewidencję analityczną dla tego konta prowadzono dodatkowo w szczególności podziałek klasyfikacji budżetowej. W Polityce rachunkowości w ZPK do kont księgi głównej: 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*, 223 *Rozliczenie wydatków budżetowych*, 245 *Wpływy do wyjaśnienia*, 290 *Odpisy aktualizujące należności* oraz 800 *Fundusz jednostki* nie opisano zasad prowadzenia ewidencji szczegółowej.

W analitycznym planie kont, aktualnym na dzień 31 grudnia 2023 r. dla konta 072 była prowadzona analityka: 1-zbiory biblioteczne, 2-pozostałe środki trwałe, dla konta 223 – była prowadzona analityka:1-wydatki roku bieżącego, 3-wydatki niewygasające lat ubiegłych, dla konta 245 – była prowadzona analityka: według podmiotów/osób, od których wpłata pochodzi, dla konta 290 – była prowadzona analityka: według podmiotów/osób, których dotyczy należność oraz dla konta 800 – był prowadzona analityka: według rodzajów zwiększeń i zmniejszeń funduszu.

Ponadto w pkt 1.3.1 oraz 1.3.5 ZPK, opisujących odpowiednio funkcjonowanie konta 201 *Rozrachunki z obiorcami i dostawcami* oraz 225 *Rozrachunki z budżetami*, wskazano m.in., że ewidencja szczegółowa do tych kont może być prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej, a nie określono natomiast konkretnych przypadków, w których taką analitykę należy zastosować pomimo, że w rzeczywistości dla wskazanych kont prowadzono ewidencję księgową z zastosowaniem podziałek klasyfikacji budżetowej.

Artykuł 10 ust.1 pkt 3 lit. a) uor zobowiązuje m.in. do opisanie zasad prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, tj.

w szczególności do określenia w jaki sposób prowadzi się (tworzy) analitykę do danego konta syntetycznego w danej jednostce. NIK zauważa, że do dokumentacji polityki rachunkowości nie ma obowiązku załączania wykazu kont analitycznych, ale należy w niej opisać w sposób szczegółowy i jednoznaczny zasady ich tworzenia. Jest to istotne również z tego powodu, że liczba kont analitycznych często się zmienia w trakcie roku obrotowego.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zapisy w *Polityce rachunkowości* zostały doprecyzowane i obecnie są w trakcie procedowania legislacyjnego.

(akta kontroli: tom I str. 2-91, tom III str. 55-58, 96-101)

2. Księgi rachunkowe Biura RPO nie zostały zamknięte w sposób trwały za 12 następujących po sobie okresów sprawozdawczych (grudzień 2022 r. - listopad 2023 r.) przez co naruszono art. 23 ust. 1 uor.

W wyniku przeprowadzonych oględzin ksiąg rachunkowych ustalono, że zapisy w księgach rachunkowych roku 2023 (od stycznia do grudnia) dokonane zostały w sposób trwały poprzez przeniesienie ich do dzienników częściowych. Dla wszystkich miesięcy roku 2023 przeniesienia do dzienników częściowych dokonano w datach przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za dany okres sprawozdawczy i przed wydrukowaniem zestawienia obrotów i sald za dany okres sprawozdawczy. Okresy sprawozdawcze roku 2022 od stycznia do listopada zostały zamknięte w sposób trwały, co oznaczało brak możliwości korekty zapisów znajdujących się w tym okresie, brak możliwości dodania nowych zapisów do okresu oraz brak możliwości ponownego otwarcia zamkniętego okresu. Grudzień roku 2022 oraz okresy sprawozdawcze roku 2023 (od stycznia do listopada) zostały zamknięte poprzez wyłączenie możliwości korekty zapisów znajdujących się w zamkniętym okresie oraz wyłączenie możliwości dodania nowych zapisów do okresu zamkniętego, natomiast nie wyłączono w tych okresach możliwości ponownego otwarcia zamkniętego okresu.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że aktualizacja systemu Asseco Softlab ERP przyjęta do użytkowania w grudniu 2022 r. zmieniła wiele parametrów i ustawień w systemie. Zmienił się zarówno sposób logowania, ustawienia okienek oraz procedur, których zmiany stwierdzono już podczas bieżącej pracy. Sposób zamknięcia okresu, stosowany na poprzedniej wersji systemu okazał się niewystarczający przy przejściu na wersję aktualną. Po spotkaniu z pracownikiem Asseco trwale zamknięcie wszystkich okresów sprawozdawczych zostało dokonane 19 lutego 2024 r. W okresie tym księgi nie były otwierane, poza otwarciem w trakcie oględzin, nie było więc możliwości dodania nowych zapisów (co potwierdzono stosownymi zapisami z systemu historii zmian).

NIK przyjmując wyjaśnienia, wskazuje że zgodnie z art. 23 ust.1 uor zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania możliwości na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu, wyłączenia, w sposób trwały i nieodwracalny możliwości dokonywania zapisów księgowych do zamkniętego okresu. Ponadto należy zauważyć, że ewentualne niejasności wynikające z instrukcji systemu, dotyczące braku szczegółowych lub wystarczająco jasnych wytycznych w zakresie zamykania roku obrotowego, należało wyjaśniać na bieżąco.

(akta kontroli: tom III str. 8-50, 55-70)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz pozytywnie opiniuje sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych Rb-Z. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo. Stwierdzone nieprawidłowości formalne dotyczące Polityki rachunkowości oraz zamknięcia okresów sprawozdawczych nie wpłynęły na prawidłowość ksiąg rachunkowych oraz danych wykazywanych w sporządzonych przez Biuro RPO sprawozdaniach. Nie wskazywały również na ryzyko obniżenia wiarygodności danych przedstawianych w sprawozdaniach. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań. Nie zapewnił jednak dochowania wszelkich wymogów formalnych związanych z posiadaną dokumentacją opisującą przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości.

V. 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. Podjęcie działań w celu wzmocnienia nadzoru w zakresie identyfikacji potrzeb jednostki, ich rzetelnego udokumentowania oraz przestrzegania wewnętrznych procedur.
2. Dokonanie aktualizacji regulacji wewnętrznych dotyczących zasad planowania i udzielania zamówień publicznych, w tym z uwzględnieniem stosowanej w jednostce praktyki.
3. Zaktualizowanie zasad (polityki) rachunkowości Biura RPO w zakresie dostosowania jej do wymogów wynikających z art. 10 ustawy o rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont, w szczególności opisów analityki szczegółowej do kont księgi głównej, a także wyeliminowanie zapisów ewidencji operacji, które nie występują w jednostce.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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 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, 11 kwietnia 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/.../