



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KGP.410.002.01.2019

Michał Dworczyk
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, Warszawa 00-583

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych
do wystąpienia pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli***

(Uchwała Nr 62/2019 Kolegium NIK z dnia 23 października 2019 r.)

P/19/015 – Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ¹ , Al. Ujazdowskie 1/3, Warszawa 00-583
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, Szef KPRM od dnia 6 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Michał Dworczyk – Sekretarz Stanu w KPRM pełniący obowiązki Szefa KPRM od 19 grudnia 2017 r. do 4 czerwca 2019 r. oraz Beata Kempa Minister - Członek Rady Ministrów, której Prezesi Rady Ministrów powierzyli wykonywanie zadań określonych w przepisach odrębnych dla Szefa KPRM.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad Prezesem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i wykorzystanie potencjału Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej ² przez Prezesa Rady Ministrów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. (do dnia zakończenia kontroli), z uwzględnieniem dowodów kontrolnych powstałych przed 2017 r., mających wpływ na badaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> . ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Agnieszka Kowalska-Frańczyk - główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr KGP/36/2019 (akta kontroli str.1, 336, 484)

¹ Dalej: KPRM lub Kancelaria.

² Dalej: PGRP lub Prokuratura Generalna.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2019 (30 czerwca) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w sposób prawidłowy podejmowała współpracę oraz realizowała uprawnienia nadzorcze wobec Prezesa PGRP i Prokuraturii Generalnej RP. PG RP zlecano wykonywanie opinii prawnych stosownie do potrzeb KPRM. W ograniczonym stopniu były wykorzystywane uprawnienia Prezesa Rady Ministrów określone w art. 16 *ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*⁵.

W KPRM nie wprowadzono jednolitego udokumentowanego systemu zarządzania ryzykiem, umożliwiające skuteczniejsze i efektywniejsze wykonywanie zadań także w zakresie nadzoru i współpracy z PGRP przez komórki organizacyjne KPRM, zwłaszcza wobec przyjęcia w KPRM rozproszonego modelu nadzoru nad Prokuratorią.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nadzór KPRM nad Prokuratorią Generalną w badanym okresie polegał przede wszystkim na kompetentnym rozpatrywaniu skarg i interwencji zewnętrznych, interpelacji poselskich dotyczących funkcjonowania PGRP, rzetelnym monitorowaniu realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej przez KPRM w Prokuraturii Generalnej w zakresie wybranych aspektów funkcjonowania w latach 2017-2018.

Współpraca KPRM z Prokuratorią Generalną polegała także na zlecaniu zadań określonych w *uPGRP* np. opinii prawnych, stanowisk oraz na przekazywaniu spraw do prowadzenia.

Zadania wyznaczone w ramach nadzoru i współpracy z Prokuratorią Generalną zostały przypisane kilku komórkom organizacyjnym w regulaminach organizacyjnych Kancelarii oraz zostały uszczegółowione w wewnętrznych regulaminach poszczególnych komórek. Były one opisane rodzajowo dla wszystkich nadzorowanych organów i jedynie wyjątkowo niektóre zadania literalnie dotyczyły PGRP.

W KPRM nie wprowadzono całościowych procedur kontroli zarządczej stosownie do standardów kontroli zarządczej w sferze finansów publicznych⁶, które miałyby zapewnić realizację zaplanowanych celów związanych z wykonywaniem zadań nadzorczych m.in. nad działalnością Prezesa PGRP oraz wdrożyć rekomendacje z audytu wewnętrznego przeprowadzonego w KPRM w 2016 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1265. Dalej: *uPGRP*. Stosownie do art. 16 *uPGRP* Prezes Rady Ministrów może zlecić Prokuraturii Generalnej przygotowanie raportu, analizy lub stanowiska obejmującego zagadnienia z zakresu działania Prokuraturii Generalnej, dotyczące w szczególności projektów ustaw, umów, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej. Prezes Rady Ministrów określa termin przygotowania przez Prokuratorię Generalną wykonania raportu, analizy lub stanowiska uwzględniający pilność, wagę i złożoność sprawy.

⁶ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84. Dalej: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Sprawowanie nadzoru nad Prezesem PGRP oraz działalnością PGRP

1.1 Organizacja systemu nadzoru nad PGRP

Opis stanu faktycznego

Zakres nadzoru Prezesa RM nad Prezesem PG⁸ wynikał przede wszystkim z *uPGRP*.

Elementem nadzoru nad działalnością PGRP jest dokonywany przez Prezesa RM wybór - z maksymalnej liczby 24 kolegiantów - trzech członków Kolegium PGRP. W badanym okresie Prezes Rady Ministrów powołał łącznie czterech członków Kolegium, przy czym od września 2018 r. do zakończenia kontroli w Kolegium zasiadało dwóch członków z ramienia Prezesa RM.

Prezes PGRP składał corocznie Sejmowi, w ustawowym terminie (do dnia 31 marca), sprawozdanie ze swojej działalności oraz działalności Prokuraturii Generalnej w poprzednim roku kalendarzowym. Szef Kancelarii Michał Dworczyk wyjaśnił⁹, że Prezes PGRP nie ma obowiązku raportowania o wynikach działalności Prezesowi Rady Ministrów ani przekazywania sprawozdania za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, co stanowi o szczególnej pozycji PG RP.

Prezesowi Rady Ministrów przysługują uprawnienia, enumeratywnie wskazane w *uPGRP* dotyczące wykorzystania potencjału Prokuraturii Generalnej. Prezes Rady Ministrów ma prawo zlecić Prokuraturii Generalnej przygotowanie raportu, analizy lub stanowiska obejmującego zagadnienia z zakresu działania Prokuraturii Generalnej, dotyczące w szczególności projektów ustaw, umów, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej i określić termin przygotowania takiej opinii¹⁰. Ponadto Prezes RM może polecić wykonywanie zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych¹¹ oraz wyznaczyć Prokuratorę Generalną do zastępowania Rady Ministrów lub ministra w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym¹².

Z wyjaśnień Szefa KPRM Michała Dworczyka wynika¹³, iż zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami, możliwość władczo ingerowania w działalność jednostki nadzorowanej musi wynikać z przepisów prawa, co w przypadku niezależnej Prokuraturii Generalnej ma szczególne znaczenie. Szef KPRM podkreślił, że szczególną pozycję Prokuraturii potwierdza m.in. status radców PGRP. Narzędzia nadzoru, jakie przysługują Prezesowi RM na podstawie *uPGRP* związane są z niezależnością Prokuraturii. Nadzór nad PGRP ma charakter rozproszony - w jego wykonywaniu bierze udział kilka komórek organizacyjnych KPRM: Departament Prawny (DP), Biuro Prezesa Rady Ministrów (BPRM), Centrum Oceny Administracji (COA), Departament Skarbu Państwa (DSKP), Departament Spraw

⁷ 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.

⁸ Ustanowiony przepisem art. 1 ust.4 *uPGRP*

⁹ Pismo z 12 czerwca 2019 r., znak COA.WN.5870.6.2019.BK

¹⁰ Art. 4 ust, 1 pkt 8 i art. 16 *uPGRP*

¹¹ Art. 11 ust, 2 *uPGRP*

¹² Art. 4 ust, 2 *uPGRP*

¹³ Pismo z 12 czerwca 2019 r., znak COA.WN.5870.6.2019.BK

Parlamentarnych (DSP), Departament Spraw Obywatelskich (DSO), Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego (DKPL). Regulamin organizacyjny KPRM zakłada równorzędne współdziałanie komórek w tym zakresie.

Nadzór personalny jest związany ze wskazaną wprost w *uPGRP* kompetencją Prezesa Rady Ministrów do powoływania Prezesa Prokuraturii spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru przeprowadzonego przez zespół powołany przez Szefa KPRM (art. 41 ust.1 i 8 *uPGRP*). Prezes RM także odwołuje Prezesa PGRP oraz podejmuje w stosunku do niego inne czynności z zakresu prawa pracy. Wiceprezesów PGRP (maksymalnie trzech) powołuje Prezes RM na wniosek prezesa PGRP, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, przeprowadzonego przez zespół powołany przez Prezesa PGRP. Prezes RM odwołuje wiceprezesów na wniosek Prezesa Prokuraturii Generalnej RP. Ustala Prezesowi oraz wiceprezesom Prokuraturii Generalnej RP wysokość dodatku funkcyjnego. Prezes i Wiceprezes po powołaniu na stanowisko składają ślubowanie wobec Prezesa Rady Ministrów.

KPRM koordynuje również sprawy związane z wystąpieniami poselskimi dotyczącymi funkcjonowania Prokuraturii Generalnej RP.

Ponadto narzędziem nadzorczym Prezesa RM wynikającym z *uPGRP* jest nadawanie statutu (DP, DKPL), który określa jej organizację wewnętrzną i funkcje występujące w Prokuraturii Generalnej oraz organizację i szczegółowe zasady funkcjonowania Urzędu Prokuraturii Generalnej. Statut został ustalony zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Na wniosek Prezesa PGRP, przez Prezesa RM zostało udzielone upoważnienie Prezesowi PGRP Mariuszowi Haładajowi do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu zarządzenia PRM zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu PGRP. Statutu PGRP został zmieniony zarządzeniem nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁵ Wprowadził on m.in. funkcję dyrektora generalnego, który ma zapewnić, w imieniu Prezesa Prokuraturii Generalnej, funkcjonowanie i warunki działania Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Monitorowanie przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, stanowiących akty wykonawcze do *uPGRP* należy do zadań DKPL. Kompetencja do wydawania tych rozporządzeń stanowi zarówno istotne narzędzie nadzorcze, jak i dające możliwość lepszego wykorzystania potencjału PGRP.

Funkcjonowanie PGRP było także przedmiotem analizy i rozpatrywania skarg, wniosków, petycji, postulatów oraz innych spraw kierowanych do Prezesa Rady Ministrów oraz Kancelarii w sprawach dotyczących funkcjonowania PGRP (DSP).

Jednym z najważniejszych narzędzi nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem Prokuraturii jest prawo do kontroli funkcjonowania Prokuraturii. W badanym okresie kontrola taka została przeprowadzona w 2018 r. w zakresie wybranych aspektów funkcjonowania PGRP w latach 2017-2018.

Szczególne kompetencje nadzorcze w imieniu Prezesa Rady Ministrów były realizowane w KPRM przede wszystkim przez COA i DP.

¹⁴ M.P. poz.38, ze zm.

¹⁵ M.P. z 2019 r. poz. 397

Z kolejno obowiązujących *regulaminów organizacyjnych KPRM*¹⁶ oraz wewnętrznych regulaminów organizacyjnych Centrum Oceny Administracji wynika, że w badanym okresie Centrum zostały powierzone m.in. zadania związane z zapewnieniem nadzoru nad działalnością podmiotów nadzorowanych przez Prezesa RM, w tym nad PGRP (we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi KPRM), analizowanie realizacji zadań administracji rządowej w tym ryzyk wystąpienia nieprawidłowości, kontroli działalności podmiotów nadzorowanych (w zakresie niepowierzonym innym komórkom KPRM). Ponadto do zadań COA należało monitorowanie realizacji zaleceń i rekomendacji z przeprowadzonych kontroli i audytów zewnętrznych, rozpatrywanie spraw wynikających z interwencji dotyczących jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, istotnych z punktu widzenia wykonywanych przez nie zadań.

W Departamencie Prawnym na mocy regulaminów wewnętrznych wyodrębniono Zespół Radców Prawnych (ZRP), kierowany przez Koordynatora. Do zadań Zespołu należało m.in. występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego Prezesa RM jako organu administracji lub *statio fisci* Skarbu Państwa, zapewnienie zastępstwa procesowego Prezesa Rady Ministrów przed sądami administracyjnymi oraz koordynowanie współpracy Kancelarii z PGRP. Z ustaleń kontroli wynika, że średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełny etat w Zespole Radców Prawnych w latach od 2016 r. do końca maja 2019 r. wynosiło 5 etatów. W badanym okresie Zespołem kierowała ta sama osoba na stanowisku Koordynatora. Radcy prawni zatrudnieni w ZRP prowadzili: 11 spraw w postępowaniu nieprocesowym (wezwania do próby ugodowej), 5 spraw w postępowaniu procesowym, 159 spraw sądowo-administracyjnych (dane dotyczą spraw, które zostały wszczęte w okresie od 1 stycznia 2017 r. – 30 kwietnia 2019 r.) Z dniem 13 stycznia 2017 r. utworzony został Departament Skarbu Państwa w celu realizacji zadań m.in. dotyczących zapewnienia obsługi Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykonywania kompetencji określonych w *ustawie z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*¹⁷.

(akta kontroli str. 4-7, 34-283, 335-337, 328-329)

W badanym okresie kolejni dyrektorzy i zastępcy dyrektora DP oraz Koordynator ZRP zostali umocowani – w upoważnieniach Prezesów RM: z 5 kwietnia 2017 r., 15 grudnia 2017 r., 23 stycznia 2018 r. i 30 października 2018 r. – do dokonywania czynności wynikających z przepisów *uPGRP* oraz do podejmowania samodzielnie innych wskazanych czynności wynikających z *uPGRP*.

(akta kontroli str.9-33, 337, 395-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Sprawowanie nadzoru nad PGRP

Opis stanu
faktycznego

Kontrole w PGRP

W badanym okresie KPRM przeprowadziła w PGRP jedną kontrolę (doraźną) w oparciu o *ustawę z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej*¹⁸. Obejmowała ona wybrane aspekty funkcjonowania Prokuraturii Generalnej w latach

¹⁶ W kontrolowanym okresie obowiązywały trzy Regulaminy organizacyjne KPRM nadane Zarządzeniami Szefa KPRM: Zarządzeniem Nr 15 z 25 października 2016 r. (ze zmianami), Zarządzeniem Nr 2 z 12 stycznia 2018 r. (ze zmianami), Zarządzeniem Nr 14 z 24 lipca 2018 r. (ze zmianami).

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1302.

¹⁸ Dz.U. poz. 1092, ze zm.

2017-2018, tj. prawidłowość przeprowadzania naborów na stanowisko wiceprezesa PGRP oraz prawidłowość zawierania umów cywilnoprawnych do wysokości 30 tys. euro.

KPRM oceniając negatywnie¹⁹ sposób przygotowania i przeprowadzenia naborów na stanowisko wiceprezesa PGRP, sformułowała zalecenia pokontrolne dla Prezesa PGRP dotyczące opracowania i wdrożenia zasad i regulacji procesu naboru zapewniających wyłonienie najlepszego kandydata oraz wzmocnienia nadzoru nad przebiegiem naboru na powyższe stanowisko. Ponadto zaleciła przegląd procedur wewnętrznych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych pod kątem uwag wynikających z kontroli KPRM, jak i zgodności z Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej.²⁰

Prezes PGRP Leszek Bosek pismem z 2 lipca 2018 r. – w wyniku nałożonego ustawowego obowiązku przekazania do KPRM informacji o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu wniosków pokontrolnych – powiadomił KPRM²¹ o opracowaniu nowych procedur naboru na stanowisko wiceprezesa PGRP oraz zadeklarował wprowadzenie zmian w wewnętrznych przepisach w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych. Prezes PGRP poinformował także, że pracownikom zapewniono dostęp do narzędzia zarządzania dostępną wiedzą w organizacji (materiały z wykładów, szkoleń), mimo niesformułowania w tym zakresie zalecenia pokontrolnego.

W marcu 2019 r. odbyło się między Dyrektorem COA, a Prezesem PGRP Mariuszem Haładym spotkanie, na którym KPRM przedstawiła ocenę realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych przez poprzedniego Prezesa Prokuraturii Generalnej.

(akta kontroli str. 290-320)

Sposób wykonywania kontroli zarządczej w KPRM w odniesieniu do zadań związanych z nadzorem nad PGRP

Stosownie do przepisu art. 69 ust.1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*²² zapewnienie kontroli zarządczej w KPRM należało do Szefa KPRM.

Zgodnie z wydanymi przez Ministra Finansów *Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* kierownik jednostki jest odpowiedzialny za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce, w tym za zarządzanie ryzykiem tj. identyfikację ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki, analizę ryzyka i określenie reakcji na ryzyko (pkt. B *Standardów*).

Podczas niniejszej kontroli nie przedstawiono wyników analizy ryzyka dla komórek realizujących zadania nadzorcze wobec PGRP (i innych organów centralnych czy nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub państwowymi osobami prawnymi będącymi w nadzorze KPRM) oraz działań minimalizujących te ryzyka.

Z wyjaśnień Szefa Kancelarii Michała Dworczyka wynika,²³ że zasady dotyczące zarządzania ryzykiem nie zostały zebrane w jednym dokumencie, gdyż w Kancelarii obowiązuje model rozproszony, w którym decydującą rolę i odpowiedzialność

¹⁹ Wystąpienie pokontrolne Szefa KPRM z 28 maja 2018 r., znak COA.WK583.9.2018.AWO.

²⁰ Dokument dostępny na stronie BIP KPRM w zakładce „Kontrola i nadzór/Dokumenty”.

²¹ Przekazanie tej informacji nastąpiło kilka dni po terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym KPRM stosownie do przepisów *ustawy o kontroli w administracji rządowej*.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

²³ Pismo z 1 lipca 2019 r., znak COA.WN.5870.6.2019.BK

ponoszą właściciele ryzyk. W wyjaśnieniach stwierdzono, że taki system jest podyktowany wolą zapewnienia efektywności i zadośćuczynienia specyfice jednostki. Sprzyja on odbiurokratyzowaniu działań, gdyż polega on przede wszystkim na jasnym podziale zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne (na podstawie regulaminu organizacyjnego KPRM i regulaminów wewnętrznych komórek) oraz bieżącej, niezakłóconej współpracy właścicieli ryzyk, odpowiadających przed Kierownictwem KPRM.

Z regulaminów organizacyjnych Kancelarii wynika, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej należy do zadań dyrektorów komórek organizacyjnych. Stan kontroli zarządczej monitorowany jest przez Dyrektora Generalnego KPRM.

(akta kontroli str. 12, 96, 330-335, 401-442, 451-453)

Audyt wewnętrzny

Zespół Audytu Wewnętrznego KPRM nie wykonywał w latach 2016-2019 (do 30 czerwca) zadań audytowych w zakresie sprawowanego nadzoru KPRM wobec Prokuraturii (ani innymi podmiotami nadzorowanymi na podstawie odrębnych ustaw), zlecenia PGRP zadań w zakresie sporządzania raportów, analiz, stanowisk oraz przejmowania zastępstwa osób prawnych itp.

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Kancelarii zostało poddane w 2016 r. badaniu przez audytorów wewnętrznych KPRM²⁴. Stwierdzili oni, że głównym źródłem informacji na temat funkcjonowania kontroli zarządczej jest roczne sprawozdanie z działalności komórek organizacyjnych Kancelarii. Informacji o stanie kontroli zarządczej dostarczają także wyniki kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz audytów wewnętrznych przeprowadzonych w Kancelarii. Oceniając stan kontroli zarządczej w KPRM audytorzy wskazali, że niektóre jej elementy są częściowo zgodne z wymaganiami określonymi w *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*. W odniesieniu do standardu polegającego na „określaniu celów, zadań, monitorowaniu i ocenie ich realizacji” zarekomendowano wykorzystanie wdrażania zarządzania procesowego do uporządkowania systemu wyznaczania i rozliczania osiągania celów. W odniesieniu do standardów dotyczących identyfikacji ryzyk, ich analizy i reakcji na te ryzyka wskazano na potrzebę wprowadzenia jednolitego systemu zarządzania ryzykiem w całej Kancelarii, a zatem także w odniesieniu do komórek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu nadzoru i współpracy z PGRP.

NIK zwraca uwagę, że powyższe rekomendacje zwłaszcza dotyczące zarządzania ryzykiem, nie zostały zastosowane w KPRM. Urząd obsługujący działalność Prezesa Rady Ministrów (w tym działalność nadzorczą nad organem centralnym jakim jest Prezes PGRP oraz kierowaną przez niego Prokuratوریą) nie zastosował w tym zakresie standardów wydanych przez Ministra Finansów dla sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 8, 284-289, 401-442, 451-453)

Odpowiedzi na wystąpienia poselskie z zakresu działalności PGRP

W Departamencie Spraw Parlamentarnych w latach 2017-2019 procedowano m.in. pięć spraw, wynikających ze zgłoszonych do KPRM interpelacji i interwencji poselskich, mających związek z nadzorem KPRM nad działalnością Prokuraturii Generalnej. Odpowiedzi na wystąpienia poselskie były udzielane w trybie art. 16

²⁴ Sprawozdanie z przeprowadzonego zadania audytowego nr PA/1Z/2016 nt. kontroli zarządczej w KPRM.

ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁵. W celu ich udzielenia Kancelaria zwracała się do PGRP o przedstawienie analizy danej sprawy.

W dwóch interpelacjach – z lutego i marca 2017 r. – zgłoszono wątpliwości, co do przyjętego modelu obsługi prawnej spółek Skarbu Państwa przez PGRP. W szczególności wyrażono zastrzeżenia co do: wysokości stawek, jakie mają uiszczać podmioty (m.in. czy spółki będą mogły zrezygnować z tej obsługi, jeśli zostanie im zaoferowana niższa stawka za te same usługi), nierynkowości stawek (wskazano, że niektóre podmioty uważają je za zawyżone). Ponadto podniesiono kwestię możliwości wystąpienia konfliktu interesów, jaki może się pojawić, gdy w procesie przeciwko Skarbowi Państwa radca PGRP będzie musiał reprezentować podmiot wyszczególniony w rozporządzeniu.

Inne interpelacje dotyczyły także postępowań arbitrażowych wobec Polski (spory inwestycyjne) oraz objęcia analizą procesu doprowadzenia do upadłości i sprzedaży jednej ze spółek Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 332-333, 344-388)

Rozpatrywanie skarg, wniosków, interwencji

KPRM realizowała zadania w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków, petycji, interwencji oraz innych spraw kierowanych do Prezesa RM oraz do KPRM w sprawach dotyczących funkcjonowania PGRP.

Kontrolą objęto wszystkie tego typu sprawy (14), które wpłynęły w badanym okresie i dotyczyły działalności Prokuratury Generalnej. Odpowiedzi KPRM kierowane do skarżących były rzetelne. W siedmiu przypadkach KPRM przekazała sprawy do rozpatrzenia do PGRP – Kancelaria otrzymała wówczas informację zwrotną o sposobie rozpatrzenia sprawy.

Wystąpiły dwa przypadki, w których monitorowanie spraw przekazanych do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi przez PGRP nie było prowadzone w pełni właściwie przez Kancelarię. Wnioskodawcy (osoby fizyczne) nie otrzymali w swoich sprawach odpowiedzi przez okres około 5-6 miesięcy od wpływu pism do KPRM z prośbą o załatwienie spraw.

W pierwszej sprawie wnioskodawca nie uzyskał odpowiedzi przez około 6 miesięcy od wpływu pisma do Kancelarii (7 lutego 2018 r.) Z dokumentacji wynika, że KPRM o udzielenie odpowiedzi skarżącemu poprosiła Prokuratorię Generalną (pismo z 14 marca 2018 r.). W wyniku ponownego pisma skarżącego do KPRM (wpływ 12 lipca 2018 r.), Kancelaria powtórnie wystąpiła do Prokuratury o przeprowadzenie stosownego postępowania i przekazanie odpowiedzi wnioskodawcy oraz do wiadomości Kancelarii. Pismem z 31 lipca 2018 r. Prokuratura odesłała do KPRM dokumentację wnioskodawcy i poinformowała Kancelarię, że nie jest uprawniona do udzielania odpowiedzi, gdyż pisma nie są kierowane w związku z toczącym się w sprawie postępowaniem przed sądem powszechnym lub polubownym. NIK w związku z powyższym zwraca także uwagę, że Kancelaria - przed przesłaniem spraw wnioskodawców do rozpatrzenia przez Prokuratorię - powinna ocenić, czy przekazywanie ich do PGRP jest celowe z punktu widzenia właściwości tego urzędu.

Druga sprawa dotyczyła wystąpienia wnioskodawcy z 4 kwietnia 2017 r. (data wpływu do KPRM) w sprawie umorzenia zadłużenia z tytułu zastępstwa procesowego radcy prawnego w postępowaniu cywilnym. Kancelaria wystąpiła

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1799.

następnie do Prokuraturii o rozpatrzenie sprawy i udzielenie zainteresowanemu stosownych wyjaśnień. Pismem, które wpłynęło 9 czerwca 2017 r. wnioskodawca poinformował KPRM, że nie otrzymał odpowiedzi z PGRP, a jej brak może skutkować egzekucją komorniczą i pociągnąć za sobą dodatkowe koszty z tego tytułu. KPRM ponownie skierowała sprawę do rozpatrzenia do Prokuraturii. PGRP w dniu 12 czerwca 2017 r. przesłała pismo skarżącemu, w którym poinformowała o możliwości rozłożenia należności na raty oraz przekazała kopię tej odpowiedzi do KPRM – wynikało z niej, że skarżący wcześniej występował do PGRP w przedmiotowej sprawie pismem z 9 lutego 2017 r. Wnioskodawca uzyskał odpowiedź w wyniku skargi na bezczynność i monitów KPRM po 5 miesiącach.

(akta kontroli str. 498-520)

Inne działania nadzorcze

Analizy nadzorcze COA dotyczące różnych aspektów funkcjonowania jednostek podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów wykazały, że w jednostkach tych nie ma ustandaryzowanej praktyki określania zasad udzielania patronatu honorowego określonym inicjatywom lub wyrażania zgód na udział w komitecie honorowym takich inicjatyw. Dążąc do zapewnienia transparentności procesu podejmowania decyzji w tym obszarze w KPRM (w COA) opracowano rekomendacje, których celem jest uporządkowanie zasad stosowanych w urzędach, jak również poprawa komunikacji jednostki z otoczeniem zewnętrznym. Rekomendacje dotyczące udzielania patronatu honorowego i wyrażania zgody na udział w komitecie honorowym zostały przekazane Prezesowi PGRP w kwietniu 2019 r.

(akta kontroli str. 334-335, 391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W KPRM nie w pełni wdrożono rekomendacje audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2016 r. Nie wprowadzono jednolitego udokumentowanego systemu zarządzania ryzykiem, umożliwiającego skuteczniejsze i efektywniejsze wykonywanie zadań także w zakresie nadzoru i współpracy z PGRP przez komórki organizacyjne KPRM, zwłaszcza wobec przyjęcia w KPRM rozproszonego modelu nadzoru nad Prezesem PG RP.

KPRM rzetelnie monitorowała realizację wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w Prokuraturii Generalnej w zakresie wybranych aspektów funkcjonowania w latach 2017-2018. Kancelaria kompetentnie rozpatrywała skargi, interwencje zewnętrzne oraz interpelacje poselskie związane z działalnością PGRP. Miał jednak miejsce przypadek opóźnienia w przygotowaniu odpowiedzi dla skarżącego.

2. Wykorzystanie PGRP jako zaplecza prawnego i analitycznego Prezesa Rady Ministrów

Opis stanu faktycznego

Realizacja uprawnień wynikających z przepisów uPGRP

W latach 2017-2019 Prokuratoria Generalna przygotowała jedną analizę na zlecenie Prezesa Rady Ministrów, działającego na podstawie art. 16 *uPGRP*. Dokument zawierał stanowisko w sprawie celowości i podstaw zawarcia przez Skarb Państwa umowy, a także wskazania właściwej jednostki organizacyjnej SP do jej zawarcia²⁶.

Jak wynika z danych KPRM, w ww. okresie (według stanu na 12 czerwca 2019 r.) PGRP na zlecenie KPRM wydała 23 opinie prawne, stanowiska i interpretacje przepisów prawa powszechnego, w tym 20 opinii prawnych²⁷. Prezes Rady Ministrów otrzymał od Prokuratury Generalnej opinie prawne dotyczące m.in.: umów pożyczek, zamiany własności udziałów, aktu zawiązania spółki, objęcia przez Skarb Państwa akcji w podwyższonym kapitale zakładowym spółki, projektu umowy pożyczki zawieranej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a spółką Telewizja Polska S.A., projektu umowy pomiędzy Skarbem Państwa a Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze”.

W KPRM nie wprowadzono szczególnych procedur dotyczących zlecenia podmiotom zewnętrznym przygotowania opinii prawnych.

(akta kontroli str. 7-8, 338-343, 390, 446-448, 454-471)

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. PGRP prowadziła jedną sprawę w zastępstwie Prezesa Rady Ministrów przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie²⁸.

W badanym okresie nie przekazano zewnętrznym podmiotom komercyjnym prowadzenia spraw procesowych w imieniu Prezesa RM bądź Szefa KPRM reprezentujących Skarb Państwa

(akta kontroli str. 327-328, 448-449)

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. nie odnotowywano w KPRM przekazania przez Prokuratorię wykonywania zastępstwa w postępowaniach sądowych, jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną nie byłoby konieczne, stosownie do art. 8 *uPGRP*.

(akta kontroli str. 329)

Prezes Rady Ministrów nie zlecał PGRP na podstawie art. 4 *uPGRP* zastępowania Rady Ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nie odnotowano dokumentacji dotyczącej sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PGRP nadzoru w zakresie utworzenia i działalności Sądu Polubownego przy Prokuratury Generalnej.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Współpraca KPRM z PGRP w zakresie art 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym

²⁶ Miało to związek z wyrokiem z kwietnia 2018 r. Sądu Okręgowego w Warszawie ustalającym odpowiedzialność SP w związku z zawaleniem hali wystawowej w Chorzowie z tytułu roszczeń o odszkodowanie za znaczne pogorszenie sytuacji życiowej wskutek śmierci najbliższych członków rodziny.

²⁷ Z danych PG RP wynika, że w okresie 2017-2019 (31 marca) PG RP sporządziła w ramach współpracy z Prezesem Rady Ministrów 15 opinii prawnych. Różnica wynika z różnych kryteriów klasyfikacyjnych.

²⁸ W powyższej sprawie PG RP zastępowała Prezesa Rady Ministrów reprezentującego Skarb Państwa przed WSA w Warszawie w związku z zaskarżeniem decyzji Komisji Nadzoru Finansowego, a następnie po oddaleniu skargi przez WSA w Warszawie w zastępstwie Prezesa Rady Ministrów złożyła skargę kasacyjną.

KPRM nie podejmowała działań we współpracy z PGRP w zakresie nadzorowanych przez KPRM osób prawnych, na rzecz uniknięcia lub obchodzenia przez te podmioty obowiązku uzyskiwania od Prezesa PGRP zgód określonych w art. 38 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

KPRM nie pozyskiwała danych dotyczących wyrażanych przez Prezesa PGRP zgód lub odmów wobec państwowych osób prawnych nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie KPRM nie przekazywała Prezesowi PG RP informacji o dokonywanych przez nadzorowane państwowe osoby prawne rozporządzeniach składnikami aktywów trwałych w rozumieniu *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*²⁹.

Z wyjaśnień Szefa KPRM Michała Dworczyka wynika³⁰, że nie podejmowano działań we współpracy z PGRP - w zakresie nadzorowanych przez Kancelarię osób prawnych, na rzecz uniknięcia lub obchodzenia przez te podmioty obowiązku uzyskiwania od Prezesa PGRP zgód określonych w art. 38 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Szef Kancelarii wyjaśnił, że *uPGRP, ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym* oraz ustawy regulujące funkcjonowanie poszczególnych jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów nie przewidują takich obowiązków dla organu nadzorującego. W związku z tym ani COA, ani inne komórki organizacyjne KPRM nie występują o przekazywanie – do wiadomości KPRM – tego rodzaju korespondencji. Niedomaganie się kopii tego rodzaju dokumentacji służy, zdaniem KPRM, m.in. odbiurokratyzowaniu administracji. Wyjaśniono, że ocena poprawności działania organu nadzorowanego wymagałaby nie tylko automatycznego przekazywania informacji o wyrażonych zgodach, ale także analizy całości akt każdej sprawy, a to oznaczałoby ingerencję w kompetencję PGRP, tj. organu posiadającego specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w tym zakresie. Okresowe wykonywanie obowiązków nałożonych na organy nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów może być weryfikowane w trakcie kontroli prowadzonych przez służby kontroli, o których mowa w *ustawie o kontroli w administracji rządowej*.

NIK zauważa, że nadzór w administracji rządowej może opierać się o niewładcze narzędzia, jak zapytania organu nadzorującego, czy niewładcze narzędzia sprawozdawcze³¹. W odniesieniu do pozyskiwania informacji o możliwości obejścia obowiązku otrzymania zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych (np. sprzedaż nieruchomości w częściach) wymiana tego rodzaju informacji między nadzorowanymi osobami prawnymi KPRM i PGRP umożliwiałaby skuteczniejszą realizację obowiązków przez Prezesa PGRP, wynikającą z art. 41 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

Potrzeba pozyskiwania i wymiany takich informacji wynika z art. 41 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, gdyż nieuzyskanie stosownej zgody przez państwową osobę prawną przy jednoczesnym dokonaniu rozporządzenia uprawnia Prezesa PGRP do wystąpienia na drogę sądową w celu orzeczenia o nieważności takiej czynności prawnej, co do której nie otrzymano zgody. Jedyнным źródłem wiedzy o potencjalnym naruszeniu obowiązku uzyskania zgody Prezesa PGRP na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych mogą być informacje od podmiotów nadzorujących państwowe osoby prawne, w tym KPRM.

²⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 351.

³⁰ Pisma: z 12 czerwca 2019 r., znak COA.WN.5870.6.2019.BK i z 1 lipca 2019 r., znak COA.WN.5870.6.2019.BK

³¹ Opracowanie Departamentu Kontroli i Nadzoru w KPRM pn. „Nadzór w administracji rządowej”. Opublikowane na stronie Internetowej <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/nadzor/wybrane-analizy-i-infor/3233,Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html>

Z kolei właściwy nadzór w tym zakresie ułatwia pozyskiwanie od PGRP informacji o wyrażonych/niewyrażonych zgodach.

(akta kontroli str. 329-330, 450-451)

Ewaluacja efektów uPGRP i jej aktów wykonawczych

W dokumencie Ocena Skutków Regulacji (OSR)³² do projektu z 2016 uPGRP przyjęto, że ewaluacja efektów ustawy będzie zasadna po upływie pięciu lat od dnia wejścia w życie jej przepisów.

Możliwość przeprowadzenia ewaluacji bez określenia czasu jej przeprowadzenia przewidziano także w OSR do projektu³³ rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych (akt wykonawczy wydany na podstawie art. 12 ust. 3 oraz art. 27 uPGRP). W OSR przyjęto, że przeprowadzenie ewaluacji powyższego rozporządzenia możliwe jest „poprzez porównanie zmian kosztów zewnętrznej obsługi prawnej ponoszonej przez podmioty wskazane w rozporządzeniu w czasie od wejścia w życie rozporządzenia”. Z wyjaśnień Szefa KPRM M. Dworczyka wynika³⁴, że po wejściu w życie uPGRP nie dokonywano oceny skutków regulacji *ex post*, w tym w szczególności na ile istniejące instytucje prawne faktycznie spełniają swoją rolę i umożliwiają osobom zastępowanym dostęp do tańszej i bardziej profesjonalnej ochrony prawnej. Ponadto z wyjaśnień Szefa KPRM Michała Dworczyka wynika m.in., że rozporządzenie jest nowelizowane w sytuacji wystąpienia konieczności wynikającej m.in. z tworzenia, przekształcania formy organizacyjno-prawnej lub procesu połączenia niektórych osób prawnych wymienionych w załączniku do rozporządzenia³⁵.

Na konieczność ewaluacji efektów rozporządzenia mogą wskazywać uwagi sformułowane przez Ministerstwo Finansów na etapie prac na projektem³⁶ odnośnie wprowadzenia – określonej w § 3 projektu rozporządzenia – rocznej opłaty abonamentowej uiszczanej przez osoby zastępowane na rzecz PGRP, zgodnie z § 5 projektu rozporządzenia, z góry do końca pierwszego kwartału każdego kolejnego roku kalendarzowego. Wątpliwości MF budziło natomiast ustanowienie „opłaty za gotowość” świadczenia zastępstwa w odniesieniu do podmiotów, w stosunku do których może wystąpić obowiązek świadczenia zastępstwa. Podobne wątpliwości Ministerstwa Finansów budziła prawna możliwość objęcia opłatą abonamentową wydawania przez Prokuraturę Generalną RP opinii prawnych. Zauważono przy tym, iż podstawa do ustalenia opłat za sporządzenie opinii została zawarta w art. 19 ust. 4 ustawy, a nie w art. 12 ustawy dotyczącym zastępstwa w postępowaniach przed sądami. Uwagi MF w powyższym zakresie nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 329-330, 450-451, 472-483, 487)

³² Na podstawie art. 29 pkt.1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171) do zadań, które z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów realizuje Kancelaria, należy w szczególności m.in. - dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym. OSR do projektu nr KRM-133-16 z 4 listopada 2016 r.

³³ Pierwotna nazwa projektu: rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także sposobu i trybu uiszczenia oraz wysokości opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polską (P-120-22-17). Data OSR - 29 grudnia 2016r.

³⁴ Pismo z 1 lipca 2019 r., znak COA.WN.5870.6.2019.BK

³⁵ Pismo z dnia 1 sierpnia 2019 r. nr COA.WN. 5870.6.2019 BK.

³⁶ Protokół rozbieżności do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także sposobu i trybu uiszczenia oraz wysokości opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//4/12293756/12403633/12403634/dokument279504.pdf>

Inne formy współpracy pomiędzy KPRM a PG RP

Kancelaria – na wniosek PGRP – przedstawiła stanowisko w odniesieniu do 15 postępowań sądowych, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa było wykonywane przez PGRP. Stanowiska te dotyczyły m.in. spraw o odszkodowanie od Skarbu Państwa. Współpraca pomiędzy PG RP a KPRM dotyczyła również kwestii prawnych uzgadniania w ramach bieżących konsultacji w zakresie m.in.: interpretacji postanowień statutu nadzorowanego podmiotu, stanowiska w sprawie możliwości zawarcia ugody przez Skarb Państwa.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Kancelaria, stosownie do zaistniałych potrzeb, zlecała Prokuratorii zadania określone w *uPGRP*.

KPRM nie przeprowadziła ewaluacji efektów jednego z aktów wykonawczych do *uPGRP*, pomimo że taką możliwość przewidziano w OSR do projektu tego aktu prawnego. Prowadzenie ewaluacji regulacji dotyczących działalności Prokuratorii Generalnej pozwoliłoby oceniać wpływ przyjętych rozwiązań na sytuację prawną i finansową osób zastępowanych oraz dokonywać zmian w przepisach prawnych, zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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 *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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa, 12 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Lech Oniszczenko

(-)

.....
podpis