



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPS.410.001.02.2022

Pan
Mikołaj Pawlak
Rzecznik Praw Dziecka
Biuro Rzecznika Praw Dziecka
ul. Chocimska 6
00-791 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 26/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 maja 2022 r.

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Dziecka (dalej: BRPD) ul. Chocimska 6, 00-791 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Pawlak, Rzecznik Praw Dziecka od 14 grudnia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Michał Przybylski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/4/2022 z 12 stycznia 2022 r. 2. Anna Żarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/3/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli t. I str. 1-5)

I. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 14 – Rzecznik Praw Dziecka.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Przeprowadzono także analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy realizacji wydatków budżetu państwa,– kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonanych w części 14 w trakcie roku budżetowego,– kontroli przestrzegania ustalonych dla części 14 limitu wydatków, w tym limitu na wynagrodzenia,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– analizy wybranej próby wydatków,– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań,

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

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Poniesione przez BRPD w 2021 r. wydatki służyły realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka. W wyniku kontroli 16,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że BRPD dokonało płatności w łącznej wysokości 63,9 tys. zł (0,48% wydatków ogółem) za usługę przed terminem jej realizacji i wcześniej niż wynikało to z postanowień umowy. Rzecznik Praw Dziecka podjął również decyzję o wyłączeniu stosowania wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych, pomimo braku faktycznych przesłanek do dokonania takiego wyłączenia, w przypadku dwóch wydatków na łączną kwotę 60 tys. zł (0,46% wydatków ogółem) dotyczących organizacji konferencji.

Rzecznik Praw Dziecka dwukrotnie w 2021 r. występował o środki z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej wysokości 1000 tys. zł na zapewnienie funkcjonowania Dziecięcego Telefonu Zaufania oraz dokonał przeniesienia wszystkich zaplanowanych wydatków majątkowych w wysokości 500 tys. zł na pokrycie bieżących wydatków BRPD. Stwierdzono również, że 18 umów na łączną kwotę 1960,9 tys. zł zostało zawartych bez akceptacji głównego księgowego lub osoby zastępującej głównego księgowego, co było niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie obiegu dokumentów i kontroli finansowej. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości wskazują na to, że nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ufp były niewystarczające.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na poprawność sprawozdań sporządzanych przez BRPD. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdanie za 2021 r. sporządzone przez dysponenta części 14 – Rzecznik Praw Dziecka. System kontroli zarządczej zapewniał kontrolę w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i operacji finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁵ w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka zaplanowano dochody budżetowe w kwocie 2 tys. zł. Wykonane dochody wyniosły 15,4 tys. zł i były wyższe od kwoty planowej o 13,4 tys. zł, tj. o 670% oraz o 12,9 tys. zł wyższe od wykonanych w 2020 r. Wyższe wykonanie dochodów było związane głównie ze sprzedażą samochodu, którym dysponowało BRPD. Źródłem dochodów były:

- wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – 12,5 tys. zł, stanowiące 81,2% ogółu dochodów (w 2020 r. w części 14 dochody z tego tytułu nie wystąpiły);

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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 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.

⁵ Dz. U. poz. 190, ze zm., dalej: ustawa budżetowa.

- wpływy z różnych dochodów – 1,6 tys. zł, stanowiące 10,4% ogółu dochodów (spadek o 0,9 tys. zł, tj. o 36% w stosunku do 2020 r.);
- wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 1,3 tys. zł, stanowiące 8,4% ogółu dochodów (w 2020 r. w części 14 dochody z tego tytułu nie wystąpiły).

Według stanu na koniec 2021 r. w części 14 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(akta kontroli t. I str. 469-471)

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Zaplanowane wydatki budżetowe w ustawie budżetowej w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka wyniosły 12 101 tys. zł. W wyniku dokonanych zmian plan wydatków został zwiększony do kwoty 13 101 tys. zł. Wydatki zrealizowane wyniosły 12 969,9 tys. zł, tj. 107,2% wydatków ujętych w ustawie budżetowej i 99% wydatków ujętych w planie po zmianach. W porównaniu do 2020 r. zrealizowane wydatki były niższe o 824,1 tys. zł, tj. o 6%.

(akta kontroli t. I str. 473-476)

W ciągu roku plan finansowy zmieniano 17 razy decyzjami Rzecznika Praw Dziecka na łączną kwotę 898,8 tys. zł (6,9% zaplanowanych wydatków), w tym w zakresie wydatków majątkowych, co opisano szerzej w pkt 2.8 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. I str. 278-315)

W 2021 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: Minister Finansów) dwukrotnie wydał decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa w części 14:

- 26 lutego 2021 r.⁶ wydatki zostały zwiększone o 500 tys. zł z rezerwy celowej poz. 44⁷ (dalej: rezerwa celowa nr 1) z przeznaczeniem na sfinansowanie kontynuowania działalności całodobowej ogólnopolskiej linii interwencyjnej – Dziecięcego Telefonu Zaufania⁸,
- 15 października 2021 r.⁹ wydatki zostały zwiększone o 500 tys. zł z rezerwy celowej poz. 64¹⁰ (dalej: rezerwa celowa nr 2) z przeznaczeniem na sfinansowanie kontynuowania działalności całodobowej ogólnopolskiej linii interwencyjnej – DTZ.

(akta kontroli t. I str. 354-358)

Pomimo uruchomienia DTZ w trybie całodobowym w grudniu 2020 r., Regulamin organizacyjny BRPD został zmieniony w tym zakresie dopiero po upływie blisko czterech miesięcy (opis stwierdzonej nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. I str. 6-20, 22-36)

Wydatki w części 14 przeznaczono na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 12 918 tys. zł (99% planu po zmianach i 99,6% wydatków ogółem),
- wpłaty na Pracownicze Plany Kapitałowe – 30 tys. zł (100% planu po zmianach i 0,23% wydatków ogółem),
- nagrody konkursowe – 18,4 tys. zł (61,3% planu po zmianach i 0,14% wydatków ogółem),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 3,5 tys. zł (100% planu po zmianach i 0,03% wydatków ogółem).

(akta kontroli t. I str. 473-474)

⁶ Decyzja nr MF/FS3.4143.3.30.2021.MF.389.

⁷ Dofinansowanie niektórych zadań kontynuowanych.

⁸ Dalej: DTZ.

⁹ Decyzja nr MF/FS3.4143.3.244.2021.MF.4319.

¹⁰ Środki na zadania w obszarze zdrowia.

Badaniem objęto 41 dowodów księgowych wylosowanych do badania z wykorzystaniem metody MUS¹¹ o łącznej wartości 1870 tys. zł, co stanowiło 14,4% wydatków ogółem. Badaniem objęto dodatkowo po trzy dowody księgowe wybrane w sposób celowy dotyczące wydatków poniesionych ze środków pochodzących z rezerwy celowej nr 1 i nr 2: 33,9 tys. zł (6,8% wydatków poniesionych z rezerwy celowej nr 1) i 82,2 tys. zł (22,2% wydatków poniesionych z rezerwy celowej nr 2). W ramach badanej próby wydatków stwierdzone zostały nieprawidłowości dotyczące dokonywania płatności za usługę przed terminem jej realizacji oraz braku podpisu głównego księgowego na projektach umów (opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. I str. 444-447)

2.2. W planie zamówień publicznych na 2021 r.¹² BRPD ujęło jedno zamówienie w trybie podstawowym, o którym mowa w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹³, a po dokonaniu zmian¹⁴ trzy zamówienia, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 879,5 tys. zł. BRPD zawarło również 63 umowy po udzieleniu zamówień z wyłączeniem Pzp na podstawie regulaminu wydatków realizowanych z wyłączeniem stosowania Pzp¹⁵, na łączną kwotę 1878,8 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 431-443)

Badaniem objęto następujące zamówienia publiczne:

- badanie jakości życia dzieci i młodzieży w Polsce; postępowanie w trybie podstawowym bez negocjacji. Wartość udzielonego zamówienia: 198 tys. zł. Wydatek w całości poniesiony w 2021 r.;
- świadczenie usług całodobowej ochrony dla BRPD; postępowanie w trybie podstawowym bez negocjacji. Wartość udzielonego zamówienia: 493,4 tys. zł. Kwota wydatku w 2021 r.: 82,2 tys. zł;
- zakup 40 regałów i 25 półek metalowych na potrzeby archiwum; postępowanie w trybie rozeznania rynku. Wartość udzielonego zamówienia 25,8 tys. zł. Wydatek w całości poniesiony w 2021 r.;
- projekt i wykonanie 6 tys. toreb papierowych wraz z dostawą do BRPD; postępowanie w trybie rozeznania rynku. Wartość udzielonego zamówienia: 55 tys. zł. Wydatek w całości poniesiony w 2021 r.;
- dwa zamówienia na organizację konferencji Rzecznika Praw Dziecka; postępowanie z wyłączeniem stosowania Pzp i Regulaminu wydatków. Wartość udzielonych zamówień: po 30 tys. zł każdy. Wydatki w całości poniesione w 2021 r.

Zamówienia publiczne prowadzone w trybie podstawowym zostały udzielone zgodnie z przepisami Pzp. Wszystkie powyższe zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z treścią zawartych umów. Stwierdzona została nieprawidłowość polegająca na udzieleniu dwóch zamówień na organizację konferencji z wyłączeniem stosowania Pzp i wewnętrznych regulacji w zakresie udzielania zamówień (opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. I str. 535-546)

BRPD opublikowało i aktualizowało plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2021 r. w terminie i w sposób określony w art. 23 Pzp. Sprawozdanie

¹¹ Z prawdopodobieństwem wylosowania proporcjonalnym do wartości wydatku.

¹² Zamieszczony w BIP 25 lutego 2021 r.

¹³ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129, ze zm., dalej: Pzp.

¹⁴ Pierwsza aktualizacja została opublikowana 30 marca 2021 r., druga 28 czerwca 2021 r.

¹⁵ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 15 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, regulaminu wydatków realizowanych z wyłączeniem stosowania Pzp oraz regulaminu pracy Komisji Przetargowej w BRPD, dalej: Regulamin wydatków.

roczne o udzielonych zamówieniach zostało przekazane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych 28 lutego 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli t. I str. 417-443)

2.3. BRPD wydatkowało łącznie 868,9 tys. zł z 1000 tys. zł przyznaných środków z rezerw celowych nr 1 i nr 2.

BRPD wydatkowało 499,4 tys. zł z rezerwy celowej nr 1. Wydatki w większości dotyczyły wynagrodzeń osobowych pracowników (349,4 tys. zł), zakupu usług pozostałych (98,7 tys. zł) oraz zakupu materiałów i wyposażenia (51,2 tys. zł). Z rezerwy celowej nr 2, BRPD wydatkowało 369,5 tys. zł. Większość wydatków dotyczyła zakupu materiałów i wyposażenia (124,9 tys. zł), zakupu usług pozostałych (115,6 tys. zł), wynagrodzeń bezosobowych (81,4 tys. zł) oraz szkoleń pracowników (34,8 tys. zł). Pomimo niewykorzystania pełnej kwoty przyznanej rezerwy celowej, Rzecznik Praw Dziecka nie wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej rezerwę. Rzecznik Praw Dziecka wyjaśnił, że przyznane środki z rezerwy celowej nr 2 nie zostały w pełni wydatkowane ze względu na przedłużający się proces rekrutacji nowych osób do obsługi DTZ.

(akta kontroli t. I str. 354-388, 616-617)

2.4. W 2021 r. w części 14 nie wystąpiły żadne blokady wydatków wynikające z decyzji dysponenta części, Ministra Finansów oraz Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli t. I str. 352)

2.5. W 2021 r. Prezes Rady Ministrów nie wydawał dysponentowi części 14 wiążących poleceń wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli t. I str. 552)

2.6. W 2021 r. wysokość środków na wynagrodzenia w części 14 wynosiła 5080 tys. zł. W związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy budżetowej¹⁶, wysokość zaplanowanych wydatków w ustawie budżetowej w części 14 wzrosła o 290 tys. zł, co odpowiadało 6-procentowemu wzrostowi funduszu wynagrodzeń osobowych i uposażeń ujętych w planie finansowym na 2021 r. Wykonano 100% wydatków dotyczących wynagrodzeń.

(akta kontroli t. I str. 473-474)

W 2021 r. stan zatrudnienia w BRPD zaplanowano na poziomie 74 etatów (w tym jedno stanowisko kierownicze państwowe), tj. o cztery mniej niż w 2020 r.

Według sprawozdania Rb-70 przeciętne wykonanie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 58 etatów – o dwa etaty więcej niż w roku 2020. Stan zatrudnienia na koniec roku 2021 wg ww. sprawozdania wynosił 61 etatów i był o pięć etatów wyższy niż w roku poprzednim.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 7,7 tys. zł i było wyższe o 0,2 tys. zł w porównaniu do 2020 r.

(akta kontroli t. I str. 476-481, 514)

W 2021 r. żaden z pracowników BRPD nie wykonywał zadań na podstawie umów zlecenia przez okres trwający sześć miesięcy lub dłużej. Cztery osoby niezatrudnione w BRPD w 2021 r. wykonywały zadania w komórkach merytorycznych przez okres trwający sześć miesięcy lub dłużej. Z tego tytułu BRPD poniosło wydatki w łącznej wysokości 232 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 515)

¹⁶ Zmiany wprowadzono ustawą z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

2.7. Wydatki majątkowe w części 14 w ustawie budżetowej zaplanowano w wysokości 500 tys. zł na realizację dwóch zadań: zakupu ekranów multimedialnych o szacowanej wartości 100 tys. zł oraz modernizacji serwerowni i centrali telefonicznej na potrzeby DTZ o szacowanej wartości 400 tys. zł. Rzecznik Praw Dziecka pięciokrotnie (13 maja, 10 czerwca, 24 sierpnia, 25 listopada i 14 grudnia 2021 r.), stosownie do art. 171 ust. 1 ufp, przeniósł środki w wysokości 100 tys. zł z wydatków majątkowych na wydatki bieżące (łącznie 475 tys. zł) oraz składki na ubezpieczenie społeczne (20 tys. zł) i składki na Fundusz Pracy (5 tys. zł). Rzecznik informował Ministra Finansów o dokonywanych zmianach. Dokonywane były również zmiany w planie finansowym BRPD w zakresie zmniejszenia wydatków majątkowych i zwiększenia wydatków bieżących. Uzasadnieniem dla zmian były: wyższe wydatki bieżące, w tym na usługi eksploatacyjne oraz opłaty związane z administrowaniem wynajmowanego budynku, jak również obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne i składek na fundusz pracy za pracowników zatrudnionych do DTZ oraz wydatki dotyczące promocji DTZ.

Dyrektor Generalny wyjaśniła, że budżet uchwalony w ustawie budżetowej dla BRPD był o 19% niższy od planowanego, w związku z czym Rzecznik Praw Dziecka zrezygnował z zakupu ekranów multimedialnych. Z powodu przedłużającej się pandemii COVID-19 i potrzeby zapewnienia pracownikom BRPD właściwych warunków do bezpiecznej pracy, w tym w formie zdalnej, wzrosły wydatki bieżące. Wzrosła również skala potrzeb związanych z modernizacją infrastruktury wykorzystywanej do obsługi DTZ, w związku z czym plany inwestycyjne dotyczące serwerowni i centrali telefonicznej zostały przełożone na 2022 r.

Rzecznik Praw Dziecka wyjaśnił, że zmiany w pierwotnie założonych wydatkach inwestycyjnych na 2021 r. wynikały z tego, że w listopadzie i grudniu 2020 r. BRPD zakupiło serwery, macierze pamięci masowej, zestawy UPS oraz niezbędne do utrzymania urządzeń licencje wraz z oprogramowaniem.

NIK zauważa, że brzmienie art. 173 ust. 3 ufp pozwala dysponentowi części na dokonywanie zmian w zakresie wydatków majątkowych, jednak praktyka ta nie powinna być nadużywana. Tym bardziej, że jeszcze przed rozpoczęciem 2021 r. Rzecznik Praw Dziecka dysponował wiedzą, że zadanie dotyczące modernizacji serwerowni nie będzie realizowane. W wyniku decyzji Rzecznika Praw Dziecka budżet wydatków majątkowych zaplanowany na 2021 r. został całkowicie zlikwidowany, a w konsekwencji BRPD nie zrealizowało żadnego z dwóch zaplanowanych zadań inwestycyjnych. NIK zauważa również, że pomiędzy zmniejszeniami wydatków majątkowych w maju i czerwcu oraz w listopadzie i grudniu minęło odpowiednio 28 dni i 19 dni. W projekcie budżetu na 2022 r. zakup ekranów multimedialnych został ponownie ujęty, natomiast modernizacja serwerowni i centrali telefonicznej nie została zaplanowana na kolejny rok budżetowy.

(akta kontroli t. I str. 283-284, 288-289, 296-297, 303-304, 309-310, 316-319, 647)

2.8. Według stanu na koniec 2021 r. zobowiązania BRPD wyniosły 435,6 tys. zł i w porównaniu do poprzedniego roku były wyższe o 69,5 tys. zł, tj. o 19%. Zobowiązania wynikały z tytułu:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników BRPD r. za 2021 r. – 363,3 tys. zł,
- składek na ubezpieczenie społeczne – 62,1 tys. zł,
- składek na Fundusz Pracy – 7,8 tys. zł,
- wpłat na Pracownicze Plany Kapitałowe – 2,4 tys. zł.

W 2021 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli t. I str. 471-475)

2.9. W części 14 nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły w 2020 r. i 2021 r. wraz z upływem poszczególnych lat budżetowych.

(akta kontroli t. I str. 471-475)

2.10. Nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu, o których mowa w art. 175 ufp, były sprawowane przez Rzecznika Praw Dziecka w części 14 na podstawie kwartalnych analiz wykonania budżetu sporządzanych przez Zespół Administracyjno-Finansowy. Poszczególne komórki organizacyjne były również zobowiązane do sporządzania rejestrów zidentyfikowanych ryzyk, w tym w zakresie wydatków, wraz z działaniami, które zostałyby podjęte w sytuacji zmaterializowania się danego ryzyka. Audytor wewnętrzny zatrudniony w BRPD, przedkładał Rzecznikowi Praw Dziecka analizę potencjalnych ryzyk związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej, w tym m.in. w obszarach finansowym i administracyjnym. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie ponoszenia wydatków wskazują na to, że nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu sprawowany przez dysponenta części 14 nie był wystarczający.

(akta kontroli t. I str. 405-416, 444-461, 547-549)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. BRPD przez cały okres trwania umowy zlecenia na świadczenie usług w zakresie obsługi medialnej od stycznia do czerwca 2021 r., dokonywało miesięcznych płatności za jej wykonanie w wysokości 10 650 zł w czasie trwania miesiąca, którego dotyczyła świadczona usługa i wcześniej niż wynikało to z postanowień umowy.

Zgodnie z § 4 ust. 2 umowy z dnia 2 stycznia 2021 r. na świadczenie usług w zakresie działań promocyjnych i przygotowywania materiałów marketingowych, wynagrodzenie powinno być płatne z dołu po upływie miesiąca kalendarzowego, na podstawie prawidłowo wystawionej faktury VAT, w terminie 14 dni od daty jej otrzymania przez BRPD. Przez sześć miesięcy obowiązywania umowy, BRPD dokonywało płatności w wysokości 10 650 zł (w sumie 63 900 zł) w tym samym miesiącu realizacji usługi (odpowiednio: 29 stycznia, 26 lutego, 30 marca, 30 kwietnia, 31 maja i 29 czerwca), co było niezgodne z ww. § 4 ust. 2 umowy.

Dyrektor Generalny wyjaśniła, że BRPD było zobowiązane do dokonania płatności przed upływem miesiąca, za który została wystawiona faktura, ze względu na konieczność dochowania określonego w umowie 14-dniowego terminu płatności od daty wpływu dokumentu do BRPD. Wskazała również, że BRPD nie ma wpływu na datę wystawienia faktury przez zleceniobiorcę oraz podkreśliła, że faktury były wystawiane przez sprzedawcę w myśl art. 106i ust. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁷, zgodnie z którym faktury nie mogą być wystawione wcześniej niż 30 dnia¹⁸ przed dokonaniem dostawy towaru lub wykonania usługi i / lub otrzymaniem, przed dokonaniem dostawy towaru lub wykonania usługi, całości lub części zapłaty.

NIK zwraca uwagę, że firma była zwolniona z podatku VAT, w związku z czym postanowienie umowy dotyczące płatności na podstawie wystawionej faktury VAT było nieuprawnione. Przywołany § 4 ust. 2 umowy zawiera również postanowienie, że faktura powinna być prawidłowo wystawiona, tj. zgodnie z warunkami umowy, a przywołane w wyjaśnieniach przepisy art. 106i ust. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług nie wykluczają prawidłowego, zgodnego

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.

¹⁸ Od 1 stycznia 2022 r. jest to 60 dni.

z umową wystawienia faktury. Zleceniobiorca zawarł bowiem z BRPD umowę, w której zgodził się na otrzymywanie wynagrodzenia po upływie miesiąca, którego dotyczyła świadczona usługa. BRPD w czterech przypadkach (styczeń, luty, kwiecień i maj) mogło na podstawie otrzymanych faktur dokonywać płatności po zakończeniu miesiąca, którego dotyczyła usługa, z zachowaniem 14-dniowego terminu płatności wynikającego z umowy. Z kolei w przypadku faktur za marzec i czerwiec, które wpłynęły jednostki odpowiednio 17 i 16 dnia miesiąca, BRPD powinno podjąć działania mające na celu zobowiązanie zleceniobiorcy do wystawiania faktur za zrealizowaną usługę po okresie jej realizacji w taki sposób, by umożliwić dokonywanie przez BRPD płatności w terminach określonych w zawartej umowie.

(akta kontroli t. I str. 566-567; t. II str. 274-296)

2. Ustalono, że 18 umów¹⁹ na łączną kwotę 1960,9 tys. zł nie posiadało akceptacji głównego księgowego, co było niezgodne z ust. 6 zasad obiegu dokumentów stanowiących podstawę zaciągania i regulowania zobowiązań finansowych pokrywanych z budżetu Rzecznika Praw Dziecka²⁰.

W przywołanym przepisie zasad obiegu dokumentów wskazano, że projekt umowy przedstawiony do podpisania powinien posiadać akceptację głównego księgowego w zakresie zgodności z ufp. Zgodnie z ust. 7 zasad obiegu dokumentów potwierdzeniem wyrażenia opinii jest zamieszczenie na projekcie umowy podpisu. W przypadku nieobecności głównego księgowego akceptacji powinna dokonać osoba zastępująca.

(akta kontroli t. I str. 69; t. II str. 54-72, 131-172, 193-224, 251-405)

3. BRPD zawarło dwie umowy z Fundacją Życie na organizację dwóch konferencji Rzecznika Praw Dziecka na łączną kwotę 60 tys. zł, z wyłączeniem stosowania Regulaminu wydatków, pomimo braku istnienia faktycznych przesłanek dokonania takiego wyłączenia.

W dwóch wnioskach zakupowych z 10 listopada 2021 r. dotyczących organizacji konferencji²¹ i zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego wskazano, że Rzecznik Praw Dziecka, na podstawie § 7 ust. 2 Regulaminu wydatków, podjął decyzję o odstąpieniu od jego stosowania. Zgodnie z przywołanym przepisem kierownik BRPD, Dyrektor Generalny lub osoba upoważniona może podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania postępowania o udzielenie zamówienia ze względu na wyjątkową sytuację, w szczególności w sytuacjach nie cierpiących zwłoki, dla zapewnienia sprawności i terminowości realizacji zadań BRPD. Oba wnioski zakupowe zawierały to samo uzasadnienie, tj. trwającą pandemię COVID-19, rosnące zapotrzebowanie dzieci i młodzieży na pomoc psychologiczną, a także konieczność zapewnienia sprawności i terminowości zadań nałożonych na BRPD na mocy porozumienia zawartego z Ministerstwem Zdrowia, na podstawie którego przyznana została rezerwa celowa nr 2.

Rzecznik Praw Dziecka wyjaśnił, że dokonał wyłączenia stosowania Regulaminu wydatków ze względu na bardzo krótki czas na zorganizowanie konferencji, a także wyjątkową specyfikę poruszanych tematów, która wymagała skorzystania ze sprawdzonych współpracowników. Fundacja Życie jako wykonawca usługi

¹⁹ Umowy nr 61/2019, 41/2020, 121/2020, 123/2020, 124/2020, 125/2020, 126/2020, 128/2020, 129/2020, 133/2020, 135/2020, 137/2020, 1/2021, 5/2021, 8/2021, 17/2021, 20/2021, 31/2021.

²⁰ Załącznik nr 5 do Zarządzenia nr 3 z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej w BRPD, dalej: zasady obiegu dokumentów.

²¹ Umowa z 15 listopada 2021 r. na organizację 22 grudnia 2021 r. konferencji dla profesjonalistów, w tym nauczycieli, wychowawców, pracowników organizacji pozarządowych oraz realizujących polityki społeczne pn. „Nauczyciel to misja” oraz umowa z 17 listopada 2021 r. na organizację 29 grudnia 2021 r. konferencji dla nauczycieli pn. „Formy wsparcia dzieci w pandemii”.

została wybrana, ponieważ dotychczasowa współpraca z Fundacją przy organizowaniu kongresów poświęconych wychowaniu i edukacji dzieci i młodzieży była udana i efektywna. Zgodnie z wyjaśnieniami Rzecznika Praw Dziecka, koszt organizacji obu konferencji został oszacowany na podstawie zestawienia kosztów poszczególnych działań wchodzących w skład zamawianej usługi przekazanych przez wykonawcę i krytycznej ich ocenie zgodnie z zasadą racjonalności wydatków oraz porównania podobnych usług dostępnych w Internecie.

W ocenie NIK, decyzja o wyłączeniu stosowania Regulaminu wydatków była niezasadna i doprowadziła do podpisania umów z Fundacją Życie z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości udzielania zamówień w BRPD, określonych w § 2 ust. 1 Regulaminu wydatków. Sytuacja związana z pandemią w listopadzie 2021 r. trwała już ponad półtora roku w związku z czym nie stanowiła sytuacji wyjątkowej. Również fakt rosnącego zapotrzebowania dzieci i młodzieży na pomoc psychologiczną był znany BRPD przynajmniej od czasu przygotowywania projektu budżetu na 2021 r. w drugiej połowie 2020 r. Porozumienie zawarte z Ministrem Zdrowia, na mocy którego została przyznana BRPD rezerwa celowa nr 2, nie nakładało na BRPD obowiązku sprawnego i terminowego realizowania zadań w zakresie, którego dotyczyły organizowane konferencje. W § 3 ust. 1 i 2 porozumienia wskazano, że Rzecznik Praw Dziecka podejmie działania na rzecz zwiększenia dostępności udzielania wsparcia dzieciom i młodzieży w ramach DTZ oraz że zapewni funkcjonowanie DTZ przez 365 dni w roku przez całą dobę, a osoby udzielające wsparcia będą posiadać właściwe kwalifikacje zawodowe, będą mogły korzystać z superwizji oraz cyklicznych szkoleń. W § 5 porozumienia wskazano, że środki finansowe z rezerw mogą być wyłączenie przeznaczone na sfinansowanie realizacji zadania, nie mogą zostać przeznaczone na pokrycie wydatków z tytułu wynagrodzeń osobowych, majątkowych oraz związanych z promocją DTZ oraz muszą zostać wykorzystane do 31 grudnia 2021 r. Ponadto, wnioski zakupowe zostały zatwierdzone 10 listopada, tj. 26 dni po decyzji przyznającej BRPD środki pieniężne z rezerwy celowej nr 2, w związku z czym organizacja konferencji nie stanowiła sytuacji niecierpiącej zwłoki dla BRPD. Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiednio wcześniej umożliwiłoby przeprowadzenie procedury wyboru wykonawcy w sposób konkurencyjny, z zachowaniem zasad określonych w Regulaminie wydatków.

(akta kontroli t. I str. 198, 357-358, 618-619; t. II str. 406-418)

4. W trzech przypadkach pracownicy BRPD naruszyli wewnętrzne procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych.

a. Na wniosku o zamówienie 6 tys. toreb papierowych pracownik odpowiedzialny za zamówienie nie wskazał szacunkowej wartości zamówienia, co było niezgodne ze wzorem wniosku o zamówienie określonym w załączniku nr 2 do Regulaminu wydatków. Dyrektor Generalny wyjaśniła, że pracownik przeprowadził szacowanie na podstawie rozmów telefonicznych z kilkoma potencjalnymi wykonawcami, ale tylko jeden zadeklarował, że będzie w stanie zrealizować zamówienie w terminie do 31 grudnia 2021 r., w związku z czym za wartość szacunkową przyjęto wartość netto zamówienia wskazaną przez tego wykonawcę, czego jednak nie ujęto we wniosku.

b. Na wniosku o zamówienie regałów do archiwum, w którym pracownik odpowiedzialny za zamówienie wskazał Regał-System jako proponowanego wykonawcę, w pkt 1 znajdowała się data 13 grudnia 2021 r., tj. dwa dni wcześniejsza od daty wysłania prośby o wycenę do trzech przedsiębiorstw. Z kolei na odwrocie wniosku, w miejscu, gdzie powinna zostać zamieszczona data i podpis wnioskodawcy, data nie została wpisana, co było działaniem nierzetelnym

i było niezgodne ze sposobem sporządzania ww. wniosku określonym we wzorze stanowiącym załącznik nr 2 do Regulaminu wydatków. Łączna wartość wydatku wyniosła 25 830 zł.

Dyrektor Generalny wyjaśniła, że pracownik przygotowujący zamówienie rozpoczął wypełnianie wniosku 13 grudnia 2021 r., a kolejne dane uzupełniał sukcesywnie. Po zakończeniu kompletowania wniosku 20 grudnia 2021 r., pracownik nie zaktualizował daty sporządzenia dokumentu.

c. W zapytaniu ofertowym na dostawę regałów do archiwum przesłanym do potencjalnych wykonawców, pracownik odpowiedzialny za zamówienie nie wskazał terminu składania oferty, co było niezgodne z § 5 ust. 2 Regulaminu wydatków. Dyrektor Generalny wyjaśniła, że termin wymagany regulaminem nie został wskazany w zapytaniu przez przeoczenie.

(akta kontroli t. I str. 194, 202, 564-565; t. II str. 75-78, 180-181)

5. Zmiany w Regulaminie organizacyjnym BRPD w zakresie funkcjonowania DTZ zostały dokonane po upływie blisko czterech miesięcy od dnia uruchomienia DTZ w formule całodobowej, co było działaniem nierzetelnym.

Tryb pracy DTZ został uregulowany w Regulaminie organizacyjnym BRPD²² w § 18 ust. 2, zgodnie z którym Zespół Telefonu Zaufania i Obsługi Interesantów zapewniał telefoniczną obsługę interesantów od godziny 8:15 do godziny 20:00, od poniedziałku do piątku, z wyjątkiem dni wolnych od pracy. DTZ w formule całodobowej został uruchomiony 7 grudnia 2020 r., a Regulamin organizacyjny w tym zakresie został zmieniony dopiero 31 marca 2021 r.²³ i wszedł w życie 1 kwietnia 2021 r.

Rzecznik Praw Dziecka wyjaśnił, że od 7 grudnia do 31 marca 2021 r. DTZ funkcjonował całodobowo na podstawie bieżącego zapotrzebowania i poleceń służbowych wydawanych przez Rzecznika. W tym okresie trwały konsultacje z Ministerstwem Finansów mające na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadania przez cały rok. Zmiany w Regulaminie organizacyjnym w ww. zakresie zostały wprowadzone dopiero po zagwarantowaniu finansowania działań DTZ do końca roku budżetowego 2021. Zapewnieniem takim była decyzja Ministra Finansów o uruchomieniu środków z rezerwy celowej na ten cel z dnia 26 lutego 2021 r. Zarządzenie o zmianie regulaminu zostało przygotowane w oparciu o bieżącą analizę stanu osobowego i organizacyjnego Biura, po podjęciu decyzji przez Ministra Finansów o przyznaniu środków.

(akta kontroli t. I str. 6-20, 22-36, 618)

OCENA CZĄSTKOWA

BRPD w 2021 r. zrealizowało wydatki zgodnie z planem wydatków na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. W wyniku analizy dwóch postępowań o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym, nie stwierdzono naruszeń przepisów Pzp. W toku kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości dotyczące wypłacania w jednym przypadku wynagrodzenia za usługę przed terminem, zawarcia 18 umów bez akceptacji głównego księgowego, dwóch przypadków wyłączenia stosowania Regulaminu wydatków, pomimo braku istnienia faktycznych przesłanek dokonania takiego wyłączenia, a także trzech przypadków naruszenia wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 14 – Rzecznik Praw Dziecka:

²² Zarządzenie nr 2 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 14 stycznia 2019 r. nadające Regulamin Organizacyjny BRPD.

²³ Zarządzenie nr 7 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 31 marca 2021 r. o ogłoszeniu tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego BRPD.

- 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 sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach BRPD były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W stosowanym systemie kontroli zarządczej nie stwierdzono uchybień, które wskazywałyby na nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli t. I str. 462-508, 517-526)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane właściwym adresatom zgodnie z obowiązującymi przepisami.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z charakterem stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę wraz z wnioskami:

- | | |
|---------|---|
| Uwaga | NIK zwraca uwagę, że większość powstałych nieprawidłowości wynikała z niedostatecznego nadzoru Rzecznika Praw Dziecka nad realizacją wydatków z budżetu państwa w części 14. W związku z tym niezbędne jest zwiększenie nadzoru w tym zakresie. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"> 1. Dokonywanie płatności za wykonane usługi w sposób zgodny z postanowieniami umów. 2. Dokonywanie wyłączenia stosowania regulaminu wydatków realizowanych z wyłączeniem Pzp, stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia nr 15 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 30 marca 2021 r., w przypadkach wystąpienia faktycznych przesłanek. 3. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z wewnętrznymi procedurami. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Rzecznika Praw Dziecka, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwagi i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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, 12 kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis

²⁴ 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.