



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Strategii

KST.411.001.05.2022

Pan  
Adam Krzysztof Abramowicz  
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców  
w Warszawie  
ul. Wilcza 46  
00-679 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 października 2022 r.  
(znak: KPK-KPO.443.109.2022)

I/22/001/KST – Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w Warszawie, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Krzysztof Abramowicz, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, od dnia 22 czerwca 2018 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych.</li><li>2. Planowanie działalności jednostki.</li><li>3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania.</li><li>4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od dnia 30 kwietnia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>3</sup> , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, a mających znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Agnieszka Kuźniewicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/6/2022 z dnia 14 marca 2022 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2, 32)</p>

<sup>1</sup> Dalej także: Biuro Rzecznika MŚP lub Biuro Rzecznika.

<sup>2</sup> Dalej także: Rzecznik MŚP lub Rzecznik.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się w dniu 30 czerwca 2022 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2022 Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców prawidłowo realizował ustawowe zadania, w tym opiniodawcze i eksperckie, służące ochronie praw przedsiębiorców.

Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki była prowadzona prawidłowo z wyjątkiem roku 2020, w którym doszło do przekroczenia planu finansowego i naruszenia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>6</sup>.

Działania w zakresie utworzenia i organizacji jednostki sektora finansów publicznych – Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców przebiegały w sposób prawidłowy. Zasoby jednostki pozwalały na wykonywanie zadań ustawowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku powierzenia Dyrektorowi Generalnemu jednocześnie funkcji koordynatora w Wydziale Prawno-Legislacyjnym oraz w Wydziale Administracyjno-Finansowym, nie zapewniono skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Pomimo że w Biurze Rzecznika wprowadzono mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, o których mowa w pkt 14 w części C drugiego rozdziału *Standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych*<sup>7</sup>, to mechanizmy te nie były na tyle skuteczne, aby uchronić Biuro Rzecznika od zaistniałych nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zakresie sporządzania i wykonania planów finansowych, z wyjątkiem wykonania planu finansowego na 2020 r., oraz sprawozdań z działalności Rzecznika w latach 2018, 2019, 2020 i 2021. Plany te były sporządzane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, każdorazowo uwzględniały potrzeby w celu realizacji ustawowych zadań. Sprawozdania z działalności Rzecznika były sporządzane terminowo, z odpowiednią szczegółowością i przedkładane Prezesowi Rady Ministrów w ustawowym terminie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- poniesienia wydatków z tytułu wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne w kwotach wyższych niż ujęte w pozycjach planu finansowego na 2020 r., odpowiednio o 214 108,56 zł (4,54% planu<sup>8</sup> w § 4010 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników*) oraz o 65 560,78 zł (8,16% planu<sup>9</sup> w § 4110 – *Składki na ubezpieczenia społeczne*), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 162 pkt 3 *u.f.p.*;
- nierzetelnego rozdysponowania w ramach klasyfikacji wydatków budżetowych kwoty 2 821 949,00 zł tytułem blokady środków na wydatki budżetu państwa;
- wypłaty zwaloryzowanych wynagrodzeń 167 dni po terminie, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o *kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: *u.f.p.*

<sup>7</sup> Standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84.).

<sup>8</sup> Kwota ujęta w planie w pozycji: § 4010 wynosiła 4 712 000,00 zł.

<sup>9</sup> Kwota ujęta w planie w pozycji: § 4110 wynosiła 803 500,00 zł.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1658, ze zm., dalej: *ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

Institucja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców została utworzona na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o *Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*<sup>12</sup>, która weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2018 r.<sup>13</sup>

(akta kontroli str.3-7,1262)

Rzecznika powołał w dniu 22 czerwca 2018 r. Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Przedsiębiorczości i Technologii<sup>14</sup> po uzyskanej wcześniej pozytywnej opinii czterech reprezentatywnych organizacji pracodawców<sup>15</sup>, zgodnie z art. 3 *ustawy o Rzeczniku MŚP* na okres 6-letniej kadencji.

Na podstawie art. 7 ust. 2 *ustawy o Rzeczniku MŚP* z dniem 20 września 2018 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii powołał zastępcę Rzecznika. W związku ze złożoną rezygnacją w dniu 15 listopada 2021 r. został on odwołany z dniem 30 listopada 2021 r. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 30 czerwca 2022 r. nie został wyznaczony kolejny zastępca Rzecznika MŚP.

(akta kontroli str. 3-7, 27-56)

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika zgodnie z art. 15 ust. 1 *ustawy o Rzeczniku MŚP*. Biuro formalnie zostało ustanowione w dniu 1 sierpnia 2018 r., tj. z dniem nadania statutu Biura Rzecznika zarządzeniem nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii<sup>16</sup>. Statut uregulował organizację wewnętrzną Biura.

Terenowe oddziały Biura Rzecznika rozpoczęły swoją działalność<sup>17</sup> kolejno: w Krakowie – 13 września 2018 r., w Poznaniu – 15 stycznia 2019 r., w Gdańsku – 15 lutego 2019 r., w Białymstoku – 16 kwietnia 2019 r.

Pierwsze czynności podjęte przez Rzecznika nastąpiły w dniu 16 sierpnia 2018 r. w związku ze złożonym w dniu 23 lipca 2018 r. przez stowarzyszenie grupujące przedsiębiorców z branży stacji kontroli pojazdów wnioskiem dotyczącym zajęcia stanowiska w sprawie projektu nowelizacji ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*, na podstawie art. 10 ust. 1-2 i 3 pkt 1 *ustawy o Rzeczniku MŚP*.

(akta kontroli str.3-7, 57-71, 260-299, 757-758, 4324-4325)

Wydatki związane z funkcjonowaniem Biura Rzecznika ujmowane były w ustawie budżetowej i pokrywane z budżetu państwa z części 20 – Gospodarka zgodnie z art. 16 *ustawy o Rzeczniku MŚP*.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 648, dalej: *ustawa o Rzeczniku MŚP*.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 210 ust. 3 w zw. z art. 236 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* (Dz. U. poz. 650).

<sup>14</sup> <https://www.mpit.gov.pl/strony/aktualnosci/premier-powolal-adama-abramowicza-na-rzecznika-msp/>.

<sup>15</sup> Związku Rzemiosła Polskiego, Konfederacji „Lewiatan”, Związku Pracodawców Business Centre Club oraz Związku Przedsiębiorców i Pracodawców.

<sup>16</sup> Minister Przedsiębiorczości i Technologii kierował działem administracji rządowej – gospodarka na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 93). Dalej także: Minister PiT. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii dalej także: MPiT.

<sup>17</sup> Pismo znak:WAF.34.17.2022.MW z dnia 2 maja 2022 r.

Rzecznik jako dysponent środków budżetu państwa trzeciego stopnia, podlegał bezpośrednio dysponentowi<sup>18</sup> części 20, który zgodnie z art. 175 ust. 1 *u.f.p.* sprawował bezpośredni nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległej jednostki budżetowej.

(akta kontroli str. 3-9, 57-59, 973)

Rzecznik, zgodnie z art. 1 ust. 1 *ustawy o Rzeczniku MŚP*, stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasad wolności działalności gospodarczej, pogłębienia zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców.

Do zadań Rzecznika należy m.in.:

- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców oraz współdziałanie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony praw przedsiębiorców oraz poszanowania zasad wolności działalności gospodarczej i równego traktowania;
- inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie związanym z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w dziedzinie przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego.

(akta kontroli str. 3-7)

Zadanie w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia przez nich działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>, Rzecznik realizował poprzez:

- opiniowanie projektów aktów normatywnych przesłanych Rzecznikowi przez projektodawców: Sejm Rzeczypospolitej<sup>20</sup>, Senat Rzeczypospolitej<sup>21</sup> oraz jednostki samorządu terytorialnego;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych będących wynikiem przeprowadzenia bieżącej analizy własnej poprzez przeglądanie stron internetowych: Biuletynu Informacji Rządowego Centrum Legislacji, Sejmu RP, Senatu RP, śledzenie posiedzeń Rad Dialogu Społecznego oraz publikacji i doniesień prasowych w zakresie przygotowywanych zmian przepisów prawa w zakresie MŚP;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących konkretnych wniosków i postulatów składanych przez przedstawicieli organizacji

<sup>18</sup> Dysponentowi drugiego stopnia, tj. od sierpnia 2018 r. do dnia 15 listopada 2019 r. Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii, od dnia 19 listopada 2019 r. do dnia 7 października 2020 r. Ministrowi Rozwoju, od dnia 7 października 2020 r. do dnia 12 sierpnia 2021 r. Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii, od dnia 12 sierpnia 2021 r. do dnia dzisiejszego Ministrowi Rozwoju i Technologii.

<sup>19</sup> Art. 8 ust. 1 *ustawy o Rzeczniku MŚP*.

<sup>20</sup> Dalej: Sejm RP.

<sup>21</sup> Dalej: Senat RP.

przedsiębiorców podczas posiedzeń zespołów roboczych działających w ramach Rady Przedsiębiorców<sup>22</sup> oraz na wniosek indywidualnych przedsiębiorców kierowanych bezpośrednio do Rzecznika.

Rzecznik wyjaśniał w toku kontroli<sup>23</sup>, że od początku swojej działalności kierował do ministrów<sup>24</sup> resortowych postulaty o zmianę w przepisach prawa w zakresie wprowadzenia ustawowego obowiązku konsultowania z Rzecznikiem MŚP projektów aktów normatywnych. Zdaniem Rzecznika brak tego wymogu powoduje, że Rzecznik, chcąc skutecznie realizować ustawowe zadanie, musi w większości przypadków samodzielnie monitorować procesy legislacyjne, co często skutkuje krótkim terminem na wydanie opinii.

(akta kontroli str. 90-172)

Minister Rozwoju i Technologii<sup>25</sup> poinformował, że treść *ustawy o Rzeczniku MŚP*, a także zakres uprawnień przypisanych tej instytucji, była w dużej mierze wzorowana na aktach prawnych regulujących działalność innych rzeczników interesu publicznego, w tym zwłaszcza Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>26</sup> oraz Rzecznika Finansowego<sup>27</sup>. Tym samym można dostrzec pewne podobieństwa w zakresie uprawnień pomiędzy ww. organami, np. w zakresie możliwości opiniowania projektów aktów prawnych, współpracy z organizacjami pozarządowymi, występowania do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, informowania właściwych organów o dostrzeżonych nieprawidłowościach czy też inicjowania działalności edukacyjnej. Natomiast ustawową sferą zainteresowania Rzecznika MŚP jest sektor małych i średnich przedsiębiorstw, a także działalność gospodarcza. Tym samym – w obszarze merytorycznym – stanowi ona znaczące zawężenie w stosunku do działalności RPO<sup>28</sup> oraz jedynie w marginalnym wycinku obejmuje zakres działalności RF<sup>29</sup>.

(akta kontroli str.176-183)

W odniesieniu do zbieżności zadań i uprawnień Rzecznika względem Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Minister wskazał<sup>30</sup>, że resort uczestniczy w rządowym procesie tworzenia aktów prawnych (jednak w ramach uzgodnień międzyresortowych, nie zaś opiniowania), prowadzi szeroko rozumianą współpracę z różnego rodzaju organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, a także inicjuje i realizuje działania edukacyjne i informacyjne dotyczące przedsiębiorczości oraz wiedzy na temat prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Wskazano również, że Minister Rozwoju i Technologii może także z urzędu wydawać, w zakresie swojej właściwości, objaśnienia prawne, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców*<sup>31</sup> (Rzecznik ma z kolei prawo do wystąpienia z wnioskiem o ich wydanie<sup>32</sup>).

(akta kontroli str.176-183)

<sup>22</sup> Działającej przy Rzeczniku jako organ pomocniczy o charakterze opiniodawczo-doradczym.

<sup>23</sup> Pismo znak: WAF.34.26.2022. MW z dnia 25 maja 2022 r.

<sup>24</sup> Pismo znak: WPL.120.2022.MW z dnia 4 kwietnia 2022 r., pismo znak: 69.2020.PD z dnia 31 stycznia 2020 r., pismo znak: WPL.69.2020.PD.z dnia 24 września 2020 r.

<sup>25</sup> Pismo z dnia 4 maja 2022 r., znak DKT-IV.0814.6.2022.

<sup>26</sup> Dalej: RPO.

<sup>27</sup> Dalej: RF.

<sup>28</sup> Przepisy nie przewidują żadnych ograniczeń tematycznych co do zakresu spraw, którymi RPO może się zajmować. W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), dokonanej przez tzw. „Konstytucję Biznesu”, ustawa ta przewiduje tryb współpracy między oboma Rzecznikami.

<sup>29</sup> Rzecznik Finansowy ma za zadanie chronić interesy klientów podmiotów rynku finansowego.

<sup>30</sup> Pismo znak sprawy: DKT-IV.0814.6.2022 z dnia 4 maja 2022 r.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

<sup>32</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o *Rzeczniku MŚP*.

Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Biura Rzecznika i oddziałów terenowych oraz tryb pracy Biura, zgodnie z § 6 Statutu Biura Rzecznika, określał regulamin organizacyjny, wprowadzony zarządzeniem nr 1 z dnia 8 stycznia 2019 r. Rzecznika MSP w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 57-59,196-210)

Rzecznik kieruje Biurem przy pomocy<sup>34</sup>: zastępcy (w przypadku jego powołania), dyrektora generalnego (w przypadku jego powołania), pełnomocników terenowych oraz osób kierujących komórkami organizacyjnymi Biura.

W skład Biura wchodzi<sup>35</sup>:

1. komórki organizacyjne:

- Gabinet Rzecznika;
- Wydział Wstępnej Analizy Wniosków;
- Wydział Interwencyjno-Procesowy;
- Wydział Prawno-Legislacyjny;
- Wydział Administracyjno-Finansowy;

2. oddziały terenowe:

- Oddział Terenowy z siedzibą w Białymstoku<sup>36</sup>;
- Oddział Terenowy z siedzibą w Gdańsku<sup>37</sup>;
- Oddział Terenowy z siedzibą w Krakowie<sup>38</sup>;
- Oddział Terenowy z siedzibą w Poznaniu<sup>39</sup>.

Do zadań Wydziału Wstępnej Analizy Wniosków<sup>40</sup> należy m.in.: dokonywanie wstępnej analizy wniosków wpływających do Rzecznika, udzielanie odpowiedzi wnioskodawcom w zakresie wskazania przysługujących im praw i środków działania, przekazywanie spraw według właściwości oraz odmawiania podjęcia czynności.

Do zadań Wydziału Interwencyjno-Procesowego<sup>41</sup> należy m.in.: przeprowadzanie interwencji w indywidualnych sprawach przedsiębiorców, na wniosek przedsiębiorcy lub z urzędu, z obszaru wszystkich województw, oraz wspieranie korzystnej dla przedsiębiorców wykładni przepisów prawa.

Do zadań Wydziału Prawno-Legislacyjnego<sup>42</sup> należy m.in.: przeprowadzanie interwencji w sprawach generalnych, tj. dotyczących ogółu przedsiębiorców lub ich grup, a także inicjowanie korzystnych dla przedsiębiorców zmian w prawie.

Do zadań Wydziału Administracyjno-Finansowego<sup>43</sup> należy m.in.: realizowanie zadań administracyjnych, księgowych, kadrowych i finansowych Biura.

Do zadań oddziału terenowego należy m.in.: reprezentowanie Rzecznika i Biura na terenie województw objętych właściwością oddziału, przeprowadzanie interwencji

<sup>33</sup> Zarządzenie było zmieniane trzykrotnie, tj. w dniu 10 grudnia 2019 r. zarządzeniem nr 10 Rzecznika MSP, w dniu 23 września 2020 r. zarządzeniem nr 6 Rzecznika MSP oraz w dniu 8 lutego 2022 r. zarządzeniem nr 2 Rzecznika MSP; dalej: Regulamin organizacyjny

<sup>34</sup> Zgodnie z § 4 Statutu.

<sup>35</sup> Zgodnie z § 5 Statutu.

<sup>36</sup> Obejmujący województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie.

<sup>37</sup> Obejmujący województwa kujawsko-pomorskie i zachodnio-pomorskie.

<sup>38</sup> Obejmujący województwa małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie.

<sup>39</sup> Obejmujący województwa dolnośląskie, lubuskie, opolskie, i wielkopolskie.

<sup>40</sup> Zwany później Wydział WAW. Funkcję Wydziału WAW realizował Oddział Terenowy w Krakowie.

<sup>41</sup> Zwany później Wydział IP. Wydział IP koordynował przeprowadzanie interwencji w indywidualnych sprawach przedsiębiorców, prowadzonych przez oddziały terenowe.

<sup>42</sup> Dalej: Wydział PL.

<sup>43</sup> Dalej: Wydział WAF.

w indywidualnych sprawach przedsiębiorców, na wniosek przedsiębiorcy lub z urzędu z obszaru województw objętych właściwością oddziału oraz prowadzenie interwencji w indywidualnych sprawach przedsiębiorców z obszaru innych województw niż objętych właściwością tego oddziału – w zakresie zleconym przez Rzecznika lub Wydział IP.

Wszystkie jednostki organizacyjne Biura Rzecznika miały przypisane w Regulaminie organizacyjnym zadania, które były określone w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości co do zakresu ich działań.

(akta kontroli str. 57-59, 196-204)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym (§ 6 ust. 2 pkt 3, 5 i 8-9) Rzecznik ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację zadań Biura, zapewnia organizacyjne i materialne warunki wykonywania przez Biuro powierzonych mu zadań, sprawuje nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez Biuro oraz jest zwierzchnikiem służbowym pracowników. Stosownie do § 8 ww. regulaminu do zadań Zastępcy Rzecznika należy nadzór i koordynacja pracy Wydziałów IP i WPL<sup>44</sup>. Zgodnie z § 10 ust. 2 i 4 tego regulaminu Wydziałami kierują dyrektorzy, którzy powinni dbać o prawidłową realizację zadań komórek organizacyjnych, ponoszą odpowiedzialność za ich prawidłową działalność, dokonują oceny stopnia i prawidłowości wykonywania zadań powierzonych tym komórkom, a także są przełożonymi pracowników zatrudnionych w tych komórkach.

W § 19 Regulaminu organizacyjnego przewidziano, że Rzecznik może tworzyć samodzielne stanowiska do realizacji określonych zadań w drodze odrębnych zarządzeń.

Dyrektor Generalny od dnia jego powołania, tj. od dnia 16 listopada 2020 r., a uprzednio jako Radca Rzecznika<sup>45</sup>, do zakończenia kontroli pełnił jednocześnie funkcje koordynatora w Wydziale Prawno-Legislacyjnym oraz w Wydziale Administracyjno-Finansowym. Komórki te nie posiadały kierujących nimi dyrektorów.

Biorąc pod uwagę § 9 Regulaminu organizacyjnego, zgodnie z którym Dyrektor Generalny zapewnia prawidłowe funkcjonowanie wszystkich komórek organizacyjnych oraz oddziałów terenowych Biura, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że powierzenie takich funkcji Dyrektorowi Generalnemu narusza standardy kontroli zarządczej określone dla jednostek sektora finansów publicznych. Skutkiem powierzenia tych funkcji Dyrektorowi Generalnemu, było wyeliminowanie jednego z ogniw struktury kadrowo-organizacyjnej, w wyniku czego nie została zapewniona skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli str. 196-204, 3455-3465)

Dyrektor Generalny wyjaśnił<sup>46</sup> m.in., że „*kierowanie Biurem Rzecznika MŚP w tym WAF osadza się na zarządzaniu projektowym m.in. w oparciu o: Prawo Parkinson C*”. Ponadto wskazał, iż „*z racji płaskiej struktury organizacyjnej trudno stwierdzić, iż w codziennym wykonywaniu obowiązków w WAF istnieją zależności hierarchiczne*”, „*a ma to związek z przyjętą koncepcją współkoordynowania zespołem*”. Dyrektor Generalny stwierdził ponadto, że: „*Zespół zazwyczaj składa się z określonej liczby osób oraz w przypadku WAF koordynatora. Można to odnieść do terminu Holakracja, jako systemu zarządzania organizacjami opracowanego, w którym uprawnienia do*

<sup>44</sup> Od dnia 30 listopada 2021 r. do zakończenia kontroli stanowisko to nie było obsadzone, a zadania te należały do kompetencji Rzecznika.

<sup>45</sup> Jako Radca Rzecznika od dnia 15 lutego 2019 r. koordynował prace Wydziału Prawno-Legislacyjnego, a od dnia 1 września 2019 r. koordynował również jednocześnie prace w Wydziale Administracyjno-Finansowym.

<sup>46</sup> Pismo znak: WAF.34.37.2022.MW z dnia 4 czerwca 2022 r.



*podejmowania decyzji są rozproszone wewnątrz organizacji poprzez holarchię samoorganizujących się zespołów (osób), w odróżnieniu od tradycyjnego zarządzania przez hierarchię”.*

Rzecznik wyjaśnił<sup>47</sup>, że powierzenie Dyrektorowi Generalnemu dodatkowo funkcji koordynatora dwóch Wydziałów „*było decyzją słuszną m.in. za nietuzinkową wiedzę merytoryczną z wielu obszarów działania organów władzy publicznej, jak również zaangażowanie w pracę Biura MŚP*”. Ponadto wskazał, iż „*praca i zaangażowanie (...) Dyrektora Generalnego nie tylko wnosi merytoryczne walory do pracy Biura Rzecznika MŚP, ale także ekonomiczne w zaoszczędzone dla budżetu państwa w uśrednionej kwocie 498 878,88 zł, czyli niemalże pół miliona złotych*”. Wyjaśnił również, że „*został podjęty ogół działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, jednakże nie bez znaczenia był okres stanu epidemii wprowadzony w Polsce od 20 marca 2020 r. i wprowadzony od 16 maja 2022 roku stan zagrożenia epidemicznego.*”

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Rzecznika oraz Dyrektora Generalnego Biura Rzecznika MŚP, wskazując dodatkowo, że przypisanie określonych zróżnicowanych zadań i obowiązków do poszczególnych stanowisk pracy w określonej strukturze organizacyjnej zapewnia możliwość weryfikacji poszczególnych działań przez osoby nadzorujące prawidłowe funkcjonowanie komórek organizacyjnych. Skupienie jednocześnie obowiązków w zakresie wykonywania zadań polegających na kierowaniu komórką organizacyjną czy koordynowaniu jej pracy z zadaniami w zakresie nadzoru nad działaniem takiej komórki, zwłaszcza gdy nie jest to zjawisko przejściowe, likwiduje mechanizmy bezpośredniego nadzoru, w szczególności, jeśli dotyczy to procesów zarządzania i wydatkowania środków publicznych, co miało miejsce w przypadku Biura Rzecznika MŚP. Bez znaczenia pozostają w tym zakresie kompetencje Dyrektora Generalnego czy jakiegokolwiek innej osoby, której dotyczyłaby opisywana sytuacja. Łączenie przez Dyrektora Generalnego swojej funkcji z funkcjami koordynatorów dwóch wydziałów stanowiło też uzasadnienie dla wypłacania mu dodatku specjalnego, który na dzień 28 kwietnia 2022 r.<sup>48</sup> stanowił 79,5% wynagrodzenia zasadniczego. NIK nie podziela nadto również opinii Rzecznika co do sposobu postrzegania ww. stanu jako stanowiącego oszczędności dla budżetu państwa.

(akta kontroli str. 3456, 3459-3465, 3708-3724, 4328-4333)

W Biurze Rzecznika w marcu 2020 r. podjęto działania w kierunku opracowania i wprowadzenia regulaminu pracy. Do marca 2022 r. Rzecznik opracował 10 projektów<sup>49</sup> regulaminu pracy, a dwuletni okres opracowywania jego kolejnych wersji wynikał m.in. z rotacji kadry odpowiedzialnej za powyższy dokument. Zgodnie z art. 104 § 1<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*<sup>50</sup> pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników wprowadza regulamin pracy. W Biurze Rzecznika nie obowiązywał układ zbiorowy pracy<sup>51</sup>, a obowiązek przyjęcia regulaminu pracy przypadła na miesiąc marzec 2020 r.<sup>52</sup> Rzecznik wyjaśnił<sup>53</sup>, że w tym miesiącu wprowadzono na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii w związku z pandemią choroby zakaźnej COVID-19.

<sup>47</sup> Pismo z dnia 29 czerwca 2022 r. znak WAF.34.45.2022.MW.

<sup>48</sup> Na dzień pozyskania danych z WAF.

<sup>49</sup> Kolejno: z 3 marca 2020 r., z 22 lipca 2020 r., z 29 lipca 2020 r., z 3 lutego 2021 r., z 19 lutego 2021 r., z 22 kwietnia 2021 r., z 15 lipca 2021 r., z 16 sierpnia 2021 r., z 5 grudnia 2021 r., z 22 marca 2022 r.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

<sup>51</sup> Pismo znak: WAF.34.16.2022.MW z dnia 29 kwietnia 2022 r.

<sup>52</sup> Liczba pracowników w Biurze Rzecznika wyniosła wówczas 51 osób.

<sup>53</sup> Pismo znak: WAF.34.16.2022.MW z dnia 13 maja 2022 r.

Biuro Rzecznika wprowadziło regulamin pracy<sup>54</sup> w dniu 22 marca 2022 r.<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 211-259, 300-639, 739)

Stan zatrudnienia w momencie rozpoczęcia działalności statutowej jednostki wyniósł sześć osób<sup>56</sup>. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło kolejno: w 2018 r. – 18 pracowników, w 2019 r. – 37 pracowników, w 2020 r. – 43 pracowników, w 2021 r. – 53 pracowników i w roku 2022 r.<sup>57</sup> – 54 pracowników. Zgodnie z pkt 6 Oceny Skutków Regulacji z dnia 26 października 2017 r., ujętej w projekcie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców założono, że docelowe zatrudnienie w Biurze Rzecznika w przeliczeniu na jeden etat wyniesie ok. 75 osób.

W strukturze zatrudnienia w latach 2019-2022<sup>58</sup> udział kadry kierowniczej w zatrudnieniu ogółem systematycznie się zmniejszał z 17,3% do 12,3%. Kadra wykonująca zadania o charakterze eksperckim stanowiła od 40,7 do 43,1% ogólnej liczby zatrudnionych, a pracownicy administracyjni od 40,4% do 44,6%.

(akta kontroli str. 650, 655, 662-687, 724-732)

W Biurze Rzecznika kadra średniego szczebla była zatrudniana na podstawie umowy o pracę, a w przypadku awansu stanowiskowego na podstawie zawartego porozumienia zmieniającego umowę o pracę.

Na podstawie szczegółowego badania, dotyczącego wykształcenia i doświadczenia zawodowego kadry kierowniczej niższego szczebla, akt pracowniczych sześciu spośród jedenastu osób stwierdzono, że trzy osoby posiadają wykształcenie wyższe magisterskie prawnicze<sup>59</sup>, a kolejne trzy osoby posiadają wykształcenie wyższe magisterskie prawnicze oraz dodatkowo wpis na listę radców prawnych. W ramach tej grupy zawodowej trzy osoby posiadały doświadczenie zawodowe<sup>60</sup> w sektorze prywatnym i publicznym, dwie osoby w sektorze prywatnym i jedna w sektorze publicznym.

Na podstawie szczegółowego badania, dotyczącego wykształcenia i doświadczenia zawodowego kadry o charakterze eksperckim i specjalistycznym, akt pracowniczych dwudziestu pięciu spośród trzydziestu pięciu osób stwierdzono, że dwadzieścia pięć osób posiadało wykształcenie wyższe magisterskie prawnicze<sup>61</sup> i wpis na listę radców prawnych. W ramach tej grupy zawodowej<sup>62</sup> dziesięć osób posiadało doświadczenie w sektorze publicznym, dziewięć osób w sektorze prywatnym i sześć osób w sektorze prywatnym i publicznym.

(akta kontroli str. 650-651, 769-783)

Biuro Rzecznika zawarło w badanym okresie 36 umów cywilnoprawnych, w tym trzy z ekspertami i 33 z osobami<sup>63</sup> świadczącymi usługi: m.in.: informatyczne, redakcyjne oraz administracyjno-biurowe. Badaniem szczegółowym w zakresie posiadania

<sup>54</sup> Regulamin pracy ustalający organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników.

<sup>55</sup> Zarządzeniem nr 4 Rzecznika MŚP.

<sup>56</sup> To są: Rzecznik, Zastępca Rzecznika, Główny Księgowy, Pełnomocnik Terenowy Oddziału w Krakowie, Radca Prawny oraz Specjalista.

<sup>57</sup> Na dzień zakończenia czynności kontrolnych.

<sup>58</sup> Nie uwzględniono w opisie struktury zatrudnienia roku 2018 jako niereprezentatywnego ze względu na pierwszy rok działalności jednostki.

<sup>59</sup> W tym jedna posiadała dodatkowo tytuł doktora nauk prawnych.

<sup>60</sup> Z ostatnich 10 lat.

<sup>61</sup> Jedna posiadała dodatkowo tytuł doktora nauk prawnych.

<sup>62</sup> Z ostatnich 10 lat.

<sup>63</sup> W liczbie 16.

odpowiednich kwalifikacji i wykształcenia objęto trzech ekspertów. Legitymowali się oni odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem zawodowym.

(akta kontroli str. 784-794)

Zatrudnianie pracowników Biura Rzecznika w latach 2018-2021 było adekwatne do nałożonych zadań, a wszystkie zasoby kadrowe były wykorzystywane.

(akta kontroli str. 657-659, 662)

W latach 2018-2022 Rzecznik na wniosek trzynastu pracowników wchodzących w skład kadry kierowniczej niższego szczebla oraz wykonujących zadania o charakterze eksperckim i specjalistycznym wyraził zgodę na ich zatrudnienie w innych jednostkach<sup>64</sup>. Dodatkowa praca odbywała się w terminach niekolidujących z czasem pracy w Biurze Rzecznika.

(akta kontroli str. 799-825)

Biuro Rzecznika podejmowało szereg działań w zakresie rozwoju zawodowego pracowników. Między innymi prowadzono szkolenia i kursy oraz dofinansowywano studia podyplomowe. W 2018 r. zrealizowano dziewiętnaście tego rodzaju działań, w 2020 r. siedem, w 2021 r. pięć oraz w 2022 r. trzy. Spośród kadry pracowniczej uczestniczącej w powyższych formach doszkalania jeden pracownik administracyjny<sup>65</sup> uzupełniał swoje wykształcenie poprzez udział w studiach I<sup>66</sup> i II<sup>67</sup> stopnia<sup>68</sup>.

(akta kontroli str. 652-655, 826-831, 833-834)

Biuro Rzecznika w zakresie wsparcia procesu rekrutacyjnego zawarło umowę<sup>69</sup>, zlecając firmie zewnętrznej wykonanie usługi w zakresie przedstawienia kandydatów na wskazane stanowisko pracy. Współpraca polegała na jednorazowej usłudze finalizującej pozyskanie pracownika na stanowisko radcy prawnego do spraw zamówień publicznych i została zakończona.<sup>70</sup>

Ponadto, Biuro Rzecznika zleciło<sup>71</sup> wykonanie obsługi procesu udzielania zamówień publicznych. Współpraca polegała na jednorazowej usłudze finalizującej postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę sprzętu komputerowego.<sup>72</sup>

(akta kontroli str. 648, 835-861, 881-937)

W latach 2018-2019 rekrutacja pracowników była przeprowadzana w formie osobistych rozmów kwalifikacyjnych przez Rzecznika, Zastępcę Rzecznika oraz

<sup>64</sup> W ośmiu instytucjach sektora publicznego oraz pięciu instytucjach sektora prywatnego.

<sup>65</sup> Zajmujący stanowisko starszego sekretarza.

<sup>66</sup> W 2018 r. udział w studiach na kierunku Administracja w Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie.

<sup>67</sup> W 2020 r. udział w studiach magisterskich II rok – na kierunku Administracja w Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie.

<sup>68</sup> Zgodnie z § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 września 2018 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek* (Dz. U. poz. 1692) na stanowisku starszego sekretarza nie było wymagane wykształcenie wyższe.

<sup>69</sup> Umowa nr 1/09/BRMiSP/ [...]\*/2018 z dnia 5 września 2018 r.

<sup>\*)</sup> W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), w interesie przedsiębiorców i osób fizycznych, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

<sup>70</sup> Po oszacowaniu kosztów z tym związanych Rzecznik podjął decyzję o rezygnacji z powyższych usług.

<sup>71</sup> Umowa nr 35/02/BRMiSP/[...]/2019 z dnia 25 lutego 2019 r.

<sup>72</sup> Znak postępowania: 134/04/19.

Dyrektora Generalnego<sup>73</sup>. Na początku funkcjonowania Biura, w związku z brakiem odpowiedniej infrastruktury, poszukiwano pracowników między innymi poprzez umieszczanie ogłoszeń na stronach internetowych<sup>74</sup>. W wyniku badania próby ośmiu pracowników<sup>75</sup>, wszyscy<sup>76</sup> potwierdzili powyższy tryb rekrutacji i zatrudnienia w Biurze Rzecznika.

Na podstawie szczegółowego badania<sup>77</sup> 20 naborów pracowniczych spośród 38 wszystkich przeprowadzonych<sup>78</sup> (52,63%) stwierdzono, że proces rekrutacji i zatrudnienia prowadzono rzetelnie i w sposób zapewniający adekwatność zatrudnienia do realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 26, 660, 650, 938-959)

Na podstawie szczegółowego badania<sup>79</sup> 50 spośród 65<sup>80</sup> akt osobowych (77%) stwierdzono, że wszystkim pracownikom nadano podległość<sup>81</sup> służbową oraz określono zakres czynności pracownika.

(akta kontroli str. 729, 960-961)

Biuro Rzecznika decyzją Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 sierpnia 2018 r.<sup>82</sup> otrzymało zatwierdzone pierwsze środki pieniężne ujęte w planie finansowym na łączną kwotę 3 558 241,00 zł. Pochodziły one z rezerwy celowej budżetu państwa część 83, poz. 73 pod nazwą „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudowę dochodów budżetu Państwa”. Kwota powyższa została rozdysponowana na paragrafy: § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń 156 000,00 zł, § 4000 – Grupa wydatków bieżących jednostki 2 500 000,00 zł, § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe 400 000,00 zł, § 4410 – Podróże służbowe krajowe 200 000,00 zł, § 4440 – Odpis na ZFŚS 46 241,00 zł, § 4700 – Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej 156 000,00 zł oraz § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych 100 000,00 zł. Z powyższych środków wydatkowano: w § 4210 dotyczącym zakupu materiałów i wyposażenia – 511 915,81 zł, w § 4300 dotyczącym zakupu usług pozostałych – 220 510,63 zł, w § 4400 dotyczącym opłat za administrowanie i czynsze – 121 742,94 zł, w pozostałych paragrafach dotyczących między innymi zakupu energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych, ekspertyz, wynagrodzeń bezosobowych, podróży krajowych i szkoleń – łącznie 124 165,71 zł. W ramach § 6060 dotyczącego wydatków na zakupy inwestycyjne wydatkowano 82 910,61 zł. Niewykorzystane środki w kwocie 2 496 995,30 zł zostały zwrócone do budżetu państwa.

Na mocy porozumienia zawartego pomiędzy Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii a Rzecznikiem w dniu 18 lipca 2018 r.<sup>83</sup>:

<sup>73</sup> I/lub Dyrektora Wydziału Interwencyjno-Procesowego.

<sup>74</sup> Takich jak: [www.oirp.warszawa.pl](http://www.oirp.warszawa.pl), [www.pracuj.pl](http://www.pracuj.pl).

<sup>75</sup> Próbą objęto ośmiu pracowników spośród 15 obecnych pracowników zatrudnionych w Biurze od 2018 r. oraz 16 obecnych pracowników zatrudnionych w Biurze od 2019 r.

<sup>76</sup> Pismo z dnia 10 maja 2022 r., dwa pisma z dnia 11 maja 2022 r., trzy e-maile z dnia 9 maja 2022 r., dwa e-maile z dnia 11 maja 2022 r.

<sup>77</sup> Zbadano jak przebiegał proces rekrutacji i zatrudnienia w latach 2020-2022.

<sup>78</sup> Ostatni nabór w dniu 19 kwietnia 2022 r.

<sup>79</sup> Zbadano, czy pracownikom zostały przydzielone zadania i czy oraz kto ich nadzorował.

<sup>80</sup> Liczba zatrudnionych pracowników na dzień 13 kwietnia 2022 r.

<sup>81</sup> Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym w Biurze Rzecznika oraz na podstawie powierzenia obowiązków.

<sup>82</sup> Znak: MF/FG4.4143.3.114.2018.MF.2802

<sup>83</sup> Wraz z aneksami: nr 1 z dnia 14 sierpnia 2018 r., nr 2 z dnia 27 września 2018 r., nr 3 z dnia 19 grudnia 2018 r., nr 4 z dnia 28 marca 2019 r.

- zostało udostępnione pomieszczenia biurowe w nieruchomości przy pl. Trzech Krzyży 3/5, które stanowiły tymczasową siedzibę Biura;
- zapewniono Rzecznikowi dostęp do komputera, Internetu, skanera i drukarki;
- zapewniono obsługę kancelaryjną do dnia 19 grudnia 2018 r. oraz dalszą obsługę – w zakresie pism wpływających na adres pl. Trzech Krzyży 3/5;
- udostępniono Rzecznikowi samochód służbowy<sup>84</sup>;
- użyczono Rzecznikowi, w celu wyposażenia stanowisk pracy pracowników Biura, sześć komputerów (laptopów); zwrot sprzętu komputerowego do MPiT nastąpił w dniu 22 sierpnia 2019 r.

W związku ze skierowaną prośbą Rzecznika<sup>85</sup> do MPiT<sup>86</sup> o nieodpłatne przekazanie składników rzeczowych majątku ruchomego w postaci dwóch samochodów, zostały one przekazane w dniu 26 września 2019 r.<sup>87</sup> Ich łączna wartość wyniosła 193 166,84 zł.

(akta kontroli str. 82-89, 176-195, 975-976, 989-991, 1022-1024)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zakresie utworzenia i organizacji jednostki sektora finansów publicznych w postaci Biura Rzecznika MŚP. Działania te przebiegały w sposób prawidłowy, a zasoby jednostki pozwalały na wykonywanie zadań ustawowych. NIK zwraca jednak uwagę, że w wyniku powierzenia Dyrektorowi Generalnemu Biura Rzecznika jednocześnie funkcji koordynatora w Wydziale Prawno-Legislacyjnym i Wydziale Administracyjno-Finansowym, nie zapewniono skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

OBSZAR

## 2. Planowanie działalności jednostki

Opis stanu  
faktycznego

W Biurze Rzecznika plany finansowe przygotowywane<sup>88</sup> były zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>89</sup>. W jednostce nie wprowadzano dodatkowo wewnętrznej procedury sporządzania planów finansowych. Ich opracowanie w Biurze Rzecznika przebiegało w dwóch etapach.

Pierwszym etapem było przygotowanie i zatwierdzenie projektu planu finansowego w ramach projektu ustawy budżetowej na dany rok. W związku z powołaniem Biura Rzecznika w dniu 1 sierpnia 2018 r., pierwszy projekt planu finansowego sporządzony został w dniu 27 listopada 2019 r. i dotyczył roku 2020. Projekty planów na kolejne lata były sporządzane odpowiednio: 22 października 2020 r. na rok 2021 oraz 25 listopada 2021 r. na rok 2022. Wymienione projekty planów finansowych były opracowane zgodnie z § 4 ust. 2-3 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz w układzie zadaniowym w szczególności podzadań i działań.

<sup>84</sup> Umowa użyczenia z dnia 24 października 2018 r.

<sup>85</sup> Pismo znak: RMSP – 486/2019/WAF.

<sup>86</sup> W dniu 13 września 2019 r.

<sup>87</sup> Tj. Volvo S80 i Volvo S80.

<sup>88</sup> Pismo znak: WAF.34.2022.MW z dnia 23 marca 2022 r.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1718. Dalej także: rozporządzenie w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej.

(akta kontroli str.973,1002-1006, 1079-1090, 1160-1172)

Drugim etapem było sporządzanie i zatwierdzanie planów finansowych<sup>90</sup>. Pierwszy plan został sporządzony w dniu 12 lutego 2019 r.<sup>91</sup> i ponownie w dniu 15 lutego 2019 r. w ramach działu 750 – Administracja publiczna i nowo utworzonego rozdziału 75030 – Działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>92</sup>. Kolejne plany zostały sporządzone odpowiednio w dniach: 16 kwietnia 2020 r., 10 lutego 2021 r., 4 listopada 2021 r.<sup>93</sup> i 15 lutego 2022 r. Biuro Rzecznika sporządziło wymienione plany finansowe dla zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową na podstawie art. 146 ust. 2 *u.f.p.*

(akta kontroli str.1039-1048, 1102-1107, 1144-1155, 1227-1234)

Działalność Biura Rzecznika w latach 2018-2019<sup>94</sup> była finansowana w ramach środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa części 83 poz. 73, w oparciu o decyzję Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju<sup>95</sup> wydaną na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 1 oraz art. 154 ust. 1 *u.f.p.* w związku z wnioskiem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii<sup>96</sup>.

(akta kontroli str. 975-985, 1033-1035)

Wszystkie plany finansowe były zatwierdzane przez kierownika jednostki<sup>97</sup>, przekazywane zgodnie z terminem i zatwierdzane przez dysponenta środków w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu<sup>98</sup>

(akta kontroli str. 974, 979, 987-988, 1003-1006, 1010-1014, 1039-1048, 1079-1090, 1102-1107, 1144-1156, 1160-1172, 1227-1234)

Zmiany do planów finansowych wydatków w latach 2019-2022 były dokonywane przez właściwego ministra do spraw gospodarki (dysponenta części 20), zgodnie z art. 171 ust. 1 *u.f.p.*<sup>99</sup> oraz na podstawie upoważnień, o których mowa w art. 171 ust. 5 *u.f.p.*<sup>100</sup>, z wyłączeniem środków przeznaczonych na wynagrodzenia.

(akta kontroli str.962-966, 968-972, 1060-1078, 1108-1143, 1173-1213, 1235-1240)

Plany finansowe Biura Rzecznika obejmowały zestawienia wydatków planowanych na dany rok budżetowy i uwzględniały m.in.: wydatki na bieżące funkcjonowanie urzędu<sup>101</sup>, na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na umowy o pracę, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na fundusz pracy, podróże służbowe, szkolenia pracowników, na zakupy inwestycyjne.

<sup>90</sup> W związku z ogłoszeniem ustawy budżetowej na dany rok.

<sup>91</sup> W ramach działu 750 – Administracja, rozdziału 75095 – Pozostała działalność przeznaczona na sfinansowanie bieżącej działalności Biura Rzecznika.

<sup>92</sup> Na podstawie § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. poz. 257).

<sup>93</sup> W związku ze zmianą ustawy budżetowej na rok 2021 (dodatkowe środki na fundusz motywacyjny pracowników Biura).

<sup>94</sup> W miesiącu styczniu i lutym.

<sup>95</sup> Kolejno: MF/FG4.4143.3.114.2018.MF.2802 z dnia 14 sierpnia 2018 r., MF/FG4.4143.3.122.2918.MF.3173 z dnia 17 września 2018 r., MF/FG4.4143.3.129.2018.MF.3435 z dnia 20 września 2018 r., MF/FG4.4143.3.22.2019.MF.105 z dnia 21 stycznia 2019 r.

<sup>96</sup> Kolejno: DBG-I.3111.5.2018.KJ.3 z dnia 8 sierpnia 2018 r., DBG-I.3111.5.2018.KJ.4 z dnia 10 sierpnia 2018 r., DBG-I.3111.5.2018.KJ.6 z dnia 7 września 2018 r., 20.4143.1.6.2019.WMF-A z dnia 18 stycznia 2019 r. (na podstawie wniosku Biura Rzecznika ws. uruchomienia rezerwy celowej za m-c I-II 2019 z dnia 18 stycznia 2019 r.).

<sup>97</sup> Tj. Rzecznika lub osobę upoważnioną przez niego.

<sup>98</sup> Dalej: Trezor.

<sup>99</sup> Na podstawie czterech decyzji w 2019 r., trzech decyzji w 2020 r. oraz jednej decyzji w 2021 r.

<sup>100</sup> Na podstawie czterech decyzji wewnętrznych w 2019 r., dwóch w 2020 r., czterech w 2021 r. i dwóch w 2022 r. na dzień zakończenia czynności kontrolnych.

<sup>101</sup> W tym zakup: materiałów i wyposażenia, zakup środków żywności, zakup energii, zakup usług pozostałych, telekomunikacyjnych opłaty za administrowanie i czynsze.

Biuro Rzecznika, sporządzając plany finansowe wydatków w latach 2018<sup>102</sup>-2021, zaplanowało w § 4010 na wynagrodzenia osobowe pracowników kolejno: w 2018 r. – kwotę 1 511 745,00 zł, 2019 r. – kwotę 6 642 393,00 zł (w tym pochodzącą z rezerwy celowej – 542 393,00 zł), 2020 r. – kwotę 6 890 000,00 zł oraz w 2021 r. kwotę 6 700 000,00 zł. Wykonanie planu w powyższym zakresie wyniosło odpowiednio: w 2018 r. – 503 690,30 zł (co stanowiło 33,3% planu), w roku 2019 r. – 3 700 165,62 zł (co stanowiło 55,7% planu), w 2020 r. – 4 710 911,80 zł (co stanowiło 68,4% planu), a w 2021 r. – 6 149 201,69 zł (co stanowiło 91,8% planu). Powyższe oznacza, że kwoty ujęte w planach finansowych w poszczególnych latach w § 4010 były znacznie wyższe od faktycznie wykonanych wydatków w tym paragrafie, przy czym zauważalna jest tendencja coraz wyższego wykorzystania zaplanowanego limitu wydatków.

Rzecznik wyjaśnił<sup>103</sup>, że docelowe zatrudnienie w Biurze Rzecznika zaplanowano na 75 osób<sup>104</sup>, wskazując, że planowane wydatki na wynagrodzenia uwzględniały zakładany systematycznie wzrost zatrudnienia związany z uruchamianiem oddziałów terenowych oraz przyrostem liczby wniosków wpływających do Biura Rzecznika.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Rozwoju i Technologii poinformował<sup>105</sup>, że stopniowe zwiększanie limitu środków na wynagrodzenia osobowe w Biurze Rzecznika wiązało się w tym okresie z planowanym procesem rekrutacji, podczas którego nie wyłoniono odpowiedniej liczby kandydatów, w związku z czym nie osiągnięto planowanego zatrudnienia.

(akta kontroli str.176-183, 649-650, 1241-1247)

Biuro Rzecznika sporządzało prawidłowo plany finansowe w latach 2019-2022, do których dysponent środków nie wnosił żadnych uwag.

(akta kontroli str. 974, 979, 987-988, 1003-1006, 1010-1014, 1039-1048, 1079-1090, 1102-1107, 1144-1156, 1160-1172, 1227-1234, 4327)

Biuro Rzecznika sporządzało w latach 2018-2022 sprawozdania z wykonania planu finansowego poprzez sporządzanie sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Trzy<sup>106</sup> z czterech były sprawozdaniami sporządzonymi rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jedno roczne sprawozdanie za rok 2020 było sporządzone na podstawie nierzetelnych danych wynikających z ewidencji ksiąg rachunkowych, co zostało opisane w kolejnym obszarze w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1241-1250)

Biuro Rzecznika w związku z wykonywaniem zadań ustawowych i brakiem wskazań do pobierania opłat nie sporządzało w latach 2018-2022 planów dochodów. Wyjątek stanowił rok 2020, w którym zobowiązano Rzecznika do sporządzenia planu dochodów po zmianach na dzień 31 października 2020 r. do wysokości przekazanych środków na rachunek Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 758-759)

Biuro Rzecznika terminowo sporządzało sprawozdania budżetowe w latach 2019-2022, do których dysponent środków nie wnosił żadnych uwag.

<sup>102</sup> W 2018 r. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zaplanowało środki na wynagrodzenia dla 54 pracowników Biura Rzecznika.

<sup>103</sup> Pismo znak: WAF.34.14.2022.MW z dnia 22 kwietnia 2022 r.

<sup>104</sup> Str. 5 OSR.

<sup>105</sup> Pismo znak sprawy: DKT-IV.0814.6.2022 z dnia 4 maja 2022 r.

<sup>106</sup> Kolejno: roczne sprawozdania za rok 2018, za rok 2019, za rok 2021.

Sprawozdania sporządzane były w formie elektronicznej i przekazywane do dysponenta środków systemem Trezor, celem zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 758-759, 1250)

Rzecznik na podstawie art. 14 ust. 1 *ustawy o Rzeczniku MŚP* składał corocznie – za lata 2018-2021, w terminie 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego, Prezesowi Rady Ministrów, a także podawał do publicznej wiadomości<sup>107</sup>, sprawozdania ze swojej działalności. Sprawozdania Rzecznika zawierały przedstawione w sposób syntetyczny i przejrzysty informacje o pojętych przez niego czynnościach, a także uwagi o stanie przestrzegania praw przedsiębiorców oraz dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 3-7, 1251-2516, 4326)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania jednostki w zakresie sporządzania planów finansowych, sprawozdań z działalności Rzecznika oraz z wykonania planów finansowych. Plany finansowe były sporządzane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, każdorazowo uwzględniały potrzeby w celu realizacji ustawowych zadań. Sprawozdania z działalności Rzecznika były sporządzane z odpowiednią szczegółowością i przedkładane Prezesowi Rady Ministrów w ustawowym terminie. Sprawozdania z wykonania planów finansowych za lata 2018, 2019 i 2021 były sporządzane terminowo i rzetelnie, zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji ksiąg rachunkowych. Sprawozdanie z wykonania planu wydatków za 2020 r. było sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych, jednak ze względu na nierzetelność danych ujętych w tych księgach nie odzwierciedlało ono rzeczywistego obrazu poniesionych wydatków.

OBSZAR

### **3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania**

Opis stanu  
faktycznego

Rzecznik wykonuje nieodpłatnie zadania ustawowe<sup>108</sup>, a tym samym nie osiąga z tego tytułu dochodów. Z pozostałych tytułów Rzecznik zrealizował dochody, które wynosiły łącznie: w 2019 r. – 2 656,81 zł, w 2020 r. – 10 456,16 zł, w 2021 r. – 40 006,90 zł, a w 2022 r. – 6 167,43 zł.

Pobrane w latach 2019-2022 dochody, zgodnie z art. 11 ust. 1 *u.f.p.*, zostały odprowadzone<sup>109</sup> na rachunek dochodów budżetu państwa.

(akta kontroli str. 3-7, 2517-2533)

Zgodnie z przyjętą Polityką rachunkowości<sup>110</sup> Biuro Rzecznika ewidencjowało koszty w układzie kosztów rodzajowych na kontach: 400 – amortyzacja, 401 – zużycie materiałów i energii, 402 – usługi obce, 403 – podatki i opłaty, 404 – wynagrodzenia,

<sup>107</sup> Na stronie internetowej: <https://rzecznikmsp.gov.pl/>

<sup>108</sup> Art. 8, 9, 10, 11 i 12 *ustawy o Rzeczniku MŚP*.

<sup>109</sup> Zgodnie z terminami, o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 259).

<sup>110</sup> Politykę rachunkowości przyjęto zarządzeniem nr 13 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.



405 – ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, 409 – pozostałe koszty rodzajowe, 490 – rozliczenie kosztów.

(akta kontroli str. 2534-2579)

Na kontach zespołu 5 – *Koszty według typów działalności i ich rozliczenie* koszty wynagrodzeń ujmowano w ujęciu analitycznym z uwzględnieniem ich przyporządkowania według poszczególnych komórek organizacyjnych Biura Rzecznika oraz oddziałów terenowych. Pozostałe koszty bieżącego funkcjonowania jednostki odnoszono na jedno z kont analitycznych – *koszty ogólnego zarządu – Gabinet Rzecznika*. W Biurze Rzecznika nie prowadzono w ramach systemu ksiąg rachunkowych ani w systemie pozaksięgowym kalkulacji rzeczywistych kosztów realizacji poszczególnych rodzajów wykonywanych zadań.

Monitoring realizacji wydatków odbywał się zgodnie z etapami kontroli dokumentów według instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych<sup>111</sup>. Wydział Administracyjno-Finansowy<sup>112</sup> rejestruje dokumenty w systemie finansowo-księgowym Symfonia, następnie przeprowadza analizę wydatków w oparciu o zapisy w księgach rachunkowych oraz o własne raporty tworzone przez pracowników wydziału z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego<sup>113</sup>.

(akta kontroli str. 759, 2580, 3850)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w latach 2018-2022, odpowiednio: w 2018 r. w kwocie 328 955,77 zł (19,77% wydatków ogółem); w 2019 r. w kwocie 413 525,24 zł (5,01% wydatków ogółem); w 2020 r. w kwocie 756 586,95 zł (7,88% wydatków ogółem); w 2021 r. w kwocie 233 093,88 zł, (1,97% wydatków ogółem) oraz w 2022 r. (I kw.) w kwocie 40 452,94 zł. Ustalono, że w 2020 r. wydatki na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne poniesiono z przekroczeniem limitu określonego w planie finansowym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych przypadkach wydatki były dokonane zgodnie z obowiązującym planem finansowym, zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulaminami udzielania zamówień publicznych oraz służyły realizacji celów jednostki.

(akta kontroli str. 2591-2724)

W okresie październik-grudzień 2018 r. Biuro Rzecznika nabyło składniki majątku trwałego na kwotę 82 910,61 zł<sup>114</sup> oraz pozostałe składniki majątku na kwotę 378 979,46 zł<sup>115</sup>. W kolejnych latach jednostka dokonywała zakupów środków trwałych i pozostałego wyposażenia niezbędnych do prowadzenia działalności. Na koniec 2021 r. jednostka posiadała środki trwałe o łącznej wartości początkowej 1 670 430,83 zł, w tym cztery samochody osobowe o wartości 518 310,34 oraz wyposażenie o łącznej wartości początkowej w kwocie 1 151 534,88 zł.

(akta kontroli str. 762-763, 2725-2824)

W Biurze Rzecznika wydatki związane z utrzymaniem głównych składników majątkowych w latach 2018-2021 wyniosły łącznie 397 607,77 zł, w tym wydatki na utrzymanie środków transportu – 130 484,56 zł i utrzymanie sprzętu komputerowego i drukująco-kopiującego – 267 123,21 zł.

<sup>111</sup> Przyjętej zarządzeniem nr 14 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

<sup>112</sup> Dalej: WAF.

<sup>113</sup> Pismo znak: WAF.34.17.2022.MW. z dnia 2 maja 2022 r.

<sup>114</sup> W skład nabytego majątku wchodzi: niszczarki, urządzenia wielofunkcyjne, notebooki.

<sup>115</sup> W skład nabytego majątku wchodzi między innymi: laptopy, monitory, niszczarki drukarki, meble biurowe, sprzęt agd /rtv, telefony.

Poza wynagrodzeniami istotnymi kosztami prowadzenia działalności statutowej Biura Rzecznika były wydatki dotyczące czynszu wynajmowanych powierzchni biurowych wraz z opłatami eksploatacyjnymi oraz opłatami dotyczącymi prawa do wyłącznego korzystania z miejsc postojowych znajdujących się w strefie płatnego parkowania. Koszty z tytułu korzystania z obcych składników majątkowych wyniosły kolejno: w 2018 r. – 131 347,51 zł<sup>116</sup>, w 2019 r. – 1 419 025,15 zł<sup>117</sup>, w 2020 r. – 1 624 509,53 zł<sup>118</sup>, w 2021 r. – 1 821 890,49 zł<sup>119</sup>. Koszty te systematycznie wzrastały w związku z otwieraniem nowych jednostek organizacyjnych, tj. oddziałów terenowych oraz potrzebą utworzenia pomieszczeń na archiwum Biura Rzecznika.

Wynajem powierzchni biurowych<sup>120</sup> niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej Biura Rzecznika był poprzedzony analizą rynku nieruchomości w poszczególnych miastach. Określając wymagania, w szczególności uwzględniano takie kryteria jak: wysokość czynszu oraz wysokości opłat eksploatacyjnych, wielkość oferowanej powierzchni, zakres koniecznych prac adaptacyjnych oraz innych warunków najmu.

Rzecznik<sup>121</sup> kierował także zapytania do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie możliwości nieodpłatnego przejęcia powierzchni biurowej<sup>122</sup> pozostającej w dyspozycji Skarbu Państwa. Zastępca Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych w piśmie z dnia 20 lipca 2018 r. wskazał, że Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii nie dysponuje wolnym lokalem, który mógłby być przeznaczony na siedzibę Biura Rzecznika. Przesłał również do wiadomości Rzecznika MŚP pismo z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, z którego wynikało, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, brak jest niezagospodarowanych nieruchomości spełniających kryteria określone przez Rzecznika MŚP.

(akta kontroli str. 649, 763-764, 2825-3143, 4242-4266, 4328-4333)

W latach 2018-2022<sup>123</sup> średniomiesięczne wynagrodzenie<sup>124</sup> w Biurze Rzecznika mieściło się w przedziale od 4 026,52 zł w 2018 r. do 6 544,97 zł w 2022 r. Najwyższe wynagrodzenie systematycznie wzrastało z 9 900,00 zł w 2018 r. do 21 350,00 zł w 2022 r., podczas gdy najniższe wynagrodzenie utrzymywało się w kontrolowanym okresie na zbliżonym poziomie, tj. w przedziale między 3 850,00 zł a 4 250,00 zł.

(akta kontroli str. 742-743)

Średniomiesięczne wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach ekspertów mieściły się w przedziale od 3 874,72 zł w 2018 r. do 6 948,12 zł w 2022 r. Najniższe wynagrodzenia dla tych pracowników zmieniały się w okresie objętym

<sup>116</sup> Z tytułów: czynszu najmu 121 742,94 zł, opłat eksploatacyjnych i sprzątnięcia 9 604,57 zł.

<sup>117</sup> Z tytułów: czynszu najmu 1 073 466,84 zł, opłat eksploatacyjnych i sprzątnięcia 322 038,31 zł, prawa do wyłącznego korzystania z miejsc postojowych 23 520,00 zł.

<sup>118</sup> Z tytułów: czynszu najmu 1 175 126,72 zł, opłat eksploatacyjnych i sprzątnięcia 425 488,81 zł, prawa do wyłącznego korzystania z miejsc postojowych 23 894,00 zł.

<sup>119</sup> Z tytułów: czynszu najmu 1 302 157,77 zł, opłat eksploatacyjnych i sprzątnięcia 483 732,72 zł, prawa do wyłącznego korzystania z miejsc postojowych 36 000,00 zł.

<sup>120</sup> W tym na: siedzibę Rzecznika MŚP w Warszawie, cztery siedziby oddziałów terenowych. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych Rzecznik wynajmował nieruchomości o następujących powierzchniach: Biuro w Warszawie ul. Wilcza – 647,90 m<sup>2</sup>, Biuro w Warszawie ul. Koszykowa – 117,89 m<sup>2</sup> oraz cztery oddziały terenowe – łącznie 776,16 m<sup>2</sup>.

<sup>121</sup> Pisma z dnia 10 i lipca 2018 r.

<sup>122</sup> Na cele Biura Rzecznika z siedzibą w Warszawie.

<sup>123</sup> Na dzień 30 kwietnia 2022 r.

<sup>124</sup> Średniomiesięczne wynagrodzenie uwzględnia wszystkie składniki wynagrodzeń, m.in. wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki funkcyjne, dodatki specjalne oraz nagrody.

kontrolą i wynosiły od 4 840,00 zł (w 2020 r.) do 8 804,00 zł (w 2022 r.). Najwyższe wynagrodzenia tej grupy pracowników, podobnie jak wynagrodzenia najniższe, zmieniały się w czasie i wynosiły od 9 003,00 zł (w 2018 r.) do 10 319,00 zł (w 2020 r.).

Średniomiesięczne wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych niższego szczebla<sup>125</sup>, mieściły się w przedziale od 5 795,34 zł w 2018 r. do 11 808,58 zł w 2022 r. Najniższe wynagrodzenia dla tych pracowników zmieniały się w okresie objętym kontrolą i wynosiły od 7 850 zł (w 2018 r. i w 2019 r.) do 8 900,00 zł (w 2022 r.). Najwyższe wynagrodzenie dla tych pracowników zmieniały się w czasie i wynosiły od 9 900,00 zł (w 2018 r. i 2019 r.) do 21 350,00 zł (w 2022 r.).

(akta kontroli str. 656-657)

Zasady wynagradzania pracowników zatrudnionych w Biurze Rzecznika na umowę o pracę regulowane były zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek<sup>126</sup>.

Zasady nagradzania pracowników w Biurze Rzecznika regulował art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>127</sup> oraz art. 105 Kodeksu pracy. Przyznawane nagrody miały charakter uznaniowy i były wypłacane na podstawie zaakceptowanych przez Rzecznika wniosków Dyrektora Generalnego. W uzasadnieniu nagród wskazywano na wzorowe wykonywanie obowiązków, wykazywanie inicjatywy w pracy oraz doskonalenie sposobów jej wykonywania.

W latach 2018-2022 (I kw.) w Biurze Rzecznika wypłacono nagrody w łącznej kwocie 1 253 070,00 zł<sup>128</sup>. Najniższa nagroda uznaniowa wynosiła 200,00 zł, a najwyższa 3 000,00 zł (jednorazowo).

(akta kontroli str. 832-834, 3144-3282)

Z tytułu umów cywilnoprawnych wypłacono: ośmiu osobom łącznie 32 378,64 zł w 2018 r.<sup>129</sup>, czterem osobom łącznie 94 540,00 zł w 2019 r.<sup>130</sup>, sześciu osobom łącznie 87 754,00 zł w 2020 r.<sup>131</sup>, sześciu osobom łącznie 44 653,20 zł w 2021 r.<sup>132</sup>.

Poza jednym przypadkiem nie stwierdzono, żeby zatrudniony pracownik w Biurze Rzecznika otrzymał wynagrodzenie z tytułu umowy cywilnoprawnej<sup>133</sup>.

(akta kontroli str. 651, 3283-3295)

W Biurze Rzecznika nie opracowano procedur wewnętrznych w zakresie zasad ustalania wynagrodzeń z umów cywilnoprawnych. Wynagrodzenia ustalane są indywidualnie i dotyczą wykonanych czynności.

(akta kontroli str. 651)

<sup>125</sup> Do kategorii stanowisk kierowniczych niższego szczebla zaliczono: Dyrektora Generalnego, dyrektorów komórek organizacyjnych, pełnomocników oddziałów terenowych.

<sup>126</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.

<sup>127</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 537, ze zm.

<sup>128</sup> W 2018 r. – wypłacono nagrody w kwocie 15 070,00 zł, w 2019 r. – w kwocie 79 400,00 zł, w 2020 r. – w kwocie 510 900,00 zł, w 2021 r. – w kwocie 613 700,00 zł oraz w I kw. 2022 r. – w kwocie 34 000,00 zł.

<sup>129</sup> Średniomiesięczne wynagrodzenie wyniosło 1 349,11 zł i mieściło się w przedziale od 584 zł do 7 634,14 zł.

<sup>130</sup> Średniomiesięczne wynagrodzenie wyniosło 1 969,58 zł i mieściło się w przedziale od 490 zł do 8 500,00 zł.

<sup>131</sup> Średniomiesięczne wynagrodzenie wyniosło 1 218,81 zł i mieściło się w przedziale od 355 zł do 4 840,00 zł.

<sup>132</sup> Średniomiesięczne wynagrodzenie wyniosło 620,18 zł i mieściło się w przedziale od 350 zł do 4 840,00 zł.

<sup>133</sup> [...]

W Biurze Rzecznika wydatki z tytułu zagranicznych podróży w latach 2019-2021<sup>134</sup> wyniosły 142 507,27 zł. Wyjazdy służbowe odbywały się na podstawie polecenia, były uzasadnione i realizowały zadania ustawowe Rzecznika, określone w art. 8 pkt 3 *ustawy o Rzeczniku MSP*. W przypadku wyjazdów długoterminowych pracownik sporządzał sprawozdania z uzyskanych efektów, w pozostałych przypadkach rezultaty wyjazdów były prezentowane na posiedzeniach Rady Przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 3296-3353, 3930-3938)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Biurze Rzecznika MŚP wypłacono w 2020 r. kwotę 101 563,00 zł tytułem waloryzacji wynagrodzeń dla pracowników (wraz z pochodnymi) z opóźnieniem, tj. 167 dni po terminie, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 1 *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń*.

Kwotę waloryzacji wynagrodzeń (o 6% w stosunku do wynagrodzeń z 2019 r.), zgodnie z ww. przepisem należało wypłacić do dnia 1 lipca 2020 r.<sup>135</sup>, natomiast w Biurze Rzecznika wypłacono ją w dniu 15 grudnia 2020 r.

Osobą odpowiedzialną za powstałą nieprawidłowość był Dyrektor Generalny, któremu Rzecznik powierzył także obowiązki koordynatora w WAF na okres od 1 stycznia 2020 r. do odwołania<sup>136</sup>, w szczególności upoważnił go do „wykonywania czynności i realizacji zadań administracyjnych, księgowych, kadrowych i finansowych Biura Rzecznika”.

Dyrektor Generalny wyjaśnił<sup>137</sup>, że informację dotyczącą podwyższenia wynagrodzeń o 6% dla pracowników Biura otrzymał od głównej księgowej w dniu 3 lipca 2020 r., a brak wypłaty waloryzacji w ustawowym terminie był spowodowany nieprzekazaniem mu informacji o ostatecznym terminie dokonania wypłaty waloryzacji przez pracowników działów księgowości i kadr.

(akta kontroli str. 3354-3839)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tych wyjaśnień, zauważając, że rok wcześniej Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii pismem z dnia 19 lipca 2019 r. zwróciło się do Biura Rzecznika MŚP o przygotowanie projektu planu finansowego na lata 2020-2022 z uwzględnieniem wytycznych Ministra Finansów dotyczących m.in. zwiększenia w planie na rok 2020 r. wynagrodzeń wraz z pochodnymi o 6% w stosunku do roku 2019. W dniu 26 lipca 2019 r. Radca Rzecznika (od 16 listopada 2020 r. Dyrektor Generalny), działający z upoważnienia Rzecznika MŚP, przesłał<sup>138</sup> Ministerstwu Przedsiębiorczości i Technologii projekt budżetu na lata 2020-2022<sup>139</sup> uwzględniający zwiększenie w 2020 r. wynagrodzeń pracowniczych o 6% w stosunku do roku 2019. Oznacza to, że osoba odpowiedzialna za powstałą nieprawidłowość już w lipcu 2019 r. posiadała wiedzę o waloryzacji wynagrodzeń.

<sup>134</sup> W 2018 r. i w 2022 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie odbyły się zagraniczne podróże służbowe pracowników Biura Rzecznika.

<sup>135</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń*, podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej powinno nastąpić w ciągu trzech miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku.

<sup>136</sup> Upoważnienia Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców: znak: Biuro - WAF - AS/57/19 z dnia 31 grudnia 2019 r., znak: Biuro - WAF - AS/33/20 z dnia 16 listopada 2020 r., znak: Biuro - WAF - ES/44/21 z dnia 20 października 2021 r. znak: Biuro - WAF - ES/08/22 z dnia 7 lutego 2022 r.

<sup>137</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 13 czerwca 2022 r., znak: KST. 411.001.05.2022.AK9a.

<sup>138</sup> Pismo znak: BRMSP-21/MS/26.07.2019 z dnia 26 lipca 2019 r.

<sup>139</sup> Pismo znak: DBG-I.310.19.2019 z dnia 19 lipca 2019 r.

Zajmowane przez nią stanowisko obligowało do znajomości przepisów prawa obowiązujących w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 3725-3739, 3807-3810,  
3838-3839, 4242-4247, 4328-4333)

2. Biuro Rzecznika w grudniu 2020 r. dokonało wydatków w kwocie 279 669,34 zł, wyższej niż ujęta w planie finansowym w ramach § 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników (214 108,56 zł) oraz § 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne (65 560,78 zł). Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 *u.f.p.*, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 *u.f.p.*, zgodnie z którym wydatki ujęte w planach finansowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit, a także art. 162 pkt 3 *u.f.p.*, z którego wynika, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było w szczególności nierzetelne przeprowadzenie analizy poprzedzającej dokonanie rozdysponowania w ramach klasyfikacji wydatków budżetowych kwoty 2 821 949,00 tytułem blokady środków finansowych budżetu państwa na 2020 r., o których była mowa w piśmie Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, Departamentu Budżetu i Finansów z dnia 15 grudnia 2020 r.<sup>140</sup> w związku z pismem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 listopada 2020 r.<sup>141</sup>. Rzecznik w dniu 16 grudnia 2020 r. dokonał rozdysponowania ww. środków, nie zabezpieczając w pełni potrzeb związanych z koniecznością wypłaty w grudniu 2020 r. wynagrodzeń dla pracowników oraz wypłaty kwot waloryzacji. Dokonując rozdysponowania blokady środków Rzecznik w nadmiernej wysokości zmniejszył plan finansowy w § 4010 oraz § 4110<sup>142</sup>.

Wypłaty wynagrodzeń w kwocie przekraczającej kwotę ujętą w planie finansowym dokonano w dniu 23 grudnia 2020 r.<sup>143</sup>

W związku z przekroczeniem planu wydatków w ww. paragrafach jednostka dokonała błędnych zapisów księgowych, ujmując ponadplanowe wydatki dotyczące wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne w ewidencji analitycznej w paragrafach, w których pozostawały wolne środki. To spowodowało, że księgi rachunkowe jednostki, a tym samym sporządzone na ich podstawie sprawozdanie Rb-28 za rok 2020 z wykonania planu finansowego wydatków, były nierzetelne, gdyż nie odzwierciedlały faktycznego stanu wydatków w poszczególnych paragrafach. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*<sup>144</sup>, zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, a – jak stanowi przepis art. 24 ust. 2 ww. ustawy – księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

<sup>140</sup> Pismo znak: DBF-I.310.4.39.2020.

<sup>141</sup> Pismo znak: BP2.4142.2.2020.

<sup>142</sup> Blokadę w kwocie 2 821 949,00 zł Rzecznik rozdysponował zmniejszając plan finansowy w następujących paragrafach: 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników o 2 100 000,00 zł, 4040 – Dodatkowe wynagrodzenia roczne o 237 449,00 zł, 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne o 339 500,00 zł, 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe o 60 000,00 zł, 4410 – Podróże służbowe krajowe o 75 000,00 zł, 4700 – Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej o 10 000,00 zł.

<sup>143</sup> Wyciąg bankowy nr 129.

<sup>144</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Osobami odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość były: Główna księgowa<sup>145</sup> w WAF i Dyrektor Generalny.

Główna księgowa wyjaśniła<sup>146</sup>, że powstała nieprawidłowość wynikała z przygotowania blokady środków finansowych „w sposób niedoszacowany, w konsekwencji z przekroczeniem planu w paragrafach 4010 i 4110, tj. bazowano tylko na kwocie netto wynagrodzenia grudniowego z pominięciem dotychczasowego wydatku z tytułu wypłaty waloryzacji oraz obciążeń wynagrodzeń”. Dyrektor Generalny wyjaśnił<sup>147</sup>, że „pierwszy raz słyszy o przekroczeniu planu wydatków w 2020 r. w paragrafach: 4010 i 4110” oraz że „miał przekonanie, że środków finansowych wystarczy, po rozmowie z główną księgową”.

(akta kontroli str. 3447-3469, 3725-3727, 3740-3837, 3838-3839, 4242-4247, 4328-4333)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Z wyjątkiem stwierdzonych powyżej nieprawidłowości, w latach 2018-2022 Rzecznik MŚP prawidłowo prowadził gospodarkę majątkowo-finansową. Środki na realizację zadań Biuro Rzecznika otrzymywało bezpośrednio z budżetu państwa, do którego odprowadzało również otrzymane dochody. Poza wyposażeniem biurowym, informatycznym i czterema samochodami, jednostka nie posiadała innego majątku, w szczególności nieruchomości. Zasoby majątkowo-kadrowe były adekwatne do potrzeb wykonywania zadań ustawowych.

Stosowane procedury i narzędzia monitorowania wydatków w Biurze Rzecznika nie zapewniały w wystarczającym stopniu efektywnego zarządzania środkami publicznymi, co doprowadziło do nierzetelnego rozdysponowania w ramach klasyfikacji wydatków budżetowych środków w kwocie 2 821 949,00 zł tytułem blokady, w wyniku czego poniesiono wydatki z tytułu wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie łącznie wyższej o 279 669,34 zł niż kwoty ujęte w planie finansowym roku 2020 w § 4010 i § 4110, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 162 pkt 3 *u.f.p.* Ponadto wypłata waloryzacji wynagrodzeń pracowników Biura Rzecznika w 2020 r. nastąpiła 167 dni po terminie ustawowym, wynikającym z art. 8 ust. 1 *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń*.

#### OBSZAR

### 4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji

Opis stanu faktycznego

Biuro Rzecznika w latach 2018-2022 wykonywało zadania oraz korzystało z uprawnień na podstawie art. 8, 9, 10 i 11 *ustawy o Rzeczniku MŚP*.

Wykonywało między innymi zadania:

- z zakresu opiniowania aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców<sup>148</sup>: w 2018 r. – trzy opiniowania, w 2019 r. – 74 opiniowania, w 2020 r. – 87 opiniowań, w 2021 r. – 108 opiniowań;
- z zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw

<sup>145</sup> Zgodnie z § 11 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego w Biurze Rzecznika, do obowiązków głównego księgowego należy m.in. prowadzenie rachunkowości Biura, dokonywanie wstępnej zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, zapewnienie prowadzenia prawidłowej sprawozdawczości budżetowej i finansowej.

<sup>146</sup> Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 27 maja 2022 r., znak: KST.411.001.05.2022.AK9.

<sup>147</sup> Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z 30 maja 2022 r., znak: KST.411.001.05.2022.AK9.

<sup>148</sup> Pismo znak: WAF.34.14.2022.MW z dnia 22 kwietnia 2022 r.

przedsiębiorców<sup>149</sup>: w 2018 r. – 87 przedsięwzięć, w 2019 r. – 163 przedsięwzięcia, w 2020 r. – 274 przedsięwzięcia, w 2021 r. – 341 przedsięwzięć.

- z zakresu inicjowania i organizowania działalności edukacyjnej i informacyjnej<sup>150</sup>: w 2019 r. – trzy inicjatywy, w 2020 r. – 14 inicjatyw, w 2021 r. – 78 inicjatyw.

(akta kontroli str. 3-7, 657-659)

Beneficjentem realizowanych zadań byli mikroprzedsiębiorcy oraz mali i średni przedsiębiorcy zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o *Rzeczniku MŚP*.

(akta kontroli str. 4335-4367)

Wykonywane zadania były finansowane ze środków budżetu państwa z części 20 – Gospodarka, zgodnie z art. 16 ustawy o *Rzeczniku MŚP* oraz wynikały wprost z wymienionej ustawy.

(akta kontroli str. 3-7, 973, 1255-2516, 3915-3928)

W latach 2018-2021 Rzecznik sukcesywnie zwiększał liczbę wykonywanych zadań, do których zgodnie z *ustawą o Rzeczniku MŚP* został powołany<sup>151</sup>.

(akta kontroli str. 3939)

Zadania ustawowe wykonywane przez Rzecznika w latach 2018-2022<sup>152</sup> były realizowane przy wykorzystaniu własnych zasobów majątkowych i osobowych na poziomie 98,13%<sup>153</sup>, w pozostałym zakresie realizowane były przy wsparciu podmiotów zewnętrznych<sup>154</sup>.

Zadania zlecane na zewnątrz przez Biuro Rzecznika dotyczyły wydania opinii/ekspertyzy z zakresu działalności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, zabezpieczania oprawy promocyjno-techniczno-gastronomicznej w ramach organizowanych działań edukacyjnych i informacyjnych przez Rzecznika oraz przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, do których celów należy ochrona praw przedsiębiorców. W ramach zawartych umów cywilnoprawnych zlecano zadania w zakresie usług prawnych, informatycznych, redakcyjnych oraz administracyjno-biurowych.

(akta kontroli str. 3912-3938, 3944-3948, 4224-4232)

Rzecznik MŚP w latach 2018-2022<sup>155</sup> współpracował:

- z Pełnomocnikiem Rządu ds. Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>156</sup>;

<sup>149</sup> Pismo znak: WAF.34.14.2022.MW z dnia 22 kwietnia 2022 r.

<sup>150</sup> Pismo znak: WAF.34.14.2022.MW z dnia 22 kwietnia 2022 r.

<sup>151</sup> W 2019 r. w stosunku do 2018 r. wykonał więcej zadań o 8,43%, w 2020 r. w stosunku do 2019 r. wykonał więcej zadań o 2,52%, w 2021 r. w stosunku do 2020 r. wykonał więcej zadań o 1,25%.

<sup>152</sup> I kw. 2022 r.

<sup>153</sup> Łączne wykonanie planu finansowego 34 268 578,97 zł.

<sup>154</sup> Pismo znak: 34.39.2022.MW z dnia 9 czerwca 2022 r. zawierające zestawienie kosztów w wysokości łącznie 327 693,96 zł. Dodatkowo do kosztów zadań zleconych na zewnątrz zalicza się kwota 78 500,00 zł za wykonane ekspertyzy/opinii i kwota 234 083,10 zł tytułem wynagrodzeń z umów cywilnoprawnych. Stanowi to łączną kwotę 640 277,06 zł.

<sup>155</sup> Pismo znak: WAF.34.16.2022.MW. z dnia 29 kwietnia 2022 r.

<sup>156</sup> Na moment zakończenia kontroli Pełnomocnikiem Rządu ds. Małych i Średnich Przedsiębiorców był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, w związku z tym Rzecznik MŚP współpracował w trybie ciągłym z Ministerstwem Rozwoju i Technologii (zapewniającym obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki), w tym z Pełnomocnikiem ds. MŚP.

- z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>157</sup> w ramach stworzonego przez Rzecznika MŚP portalu Nauka i Biznes<sup>158</sup>,

Rzecznik MŚP odbywał spotkania z Rzecznikiem Praw Obywatelskich<sup>159</sup> w ramach współpracy pomiędzy rzecznikami na rzecz ochrony praw przedsiębiorców.

(akta kontroli str.741, 3940-3943)

Spośród 272 realizowanych w latach 2018-2022 zadań z zakresu opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców badaniem szczegółowym objęto 20 zadań (7,35%). Ich efektem było w 10 przypadkach uwzględnienie opinii Rzecznika MŚP w całości, a w 10 przypadkach uwzględnienie opinii Rzecznika MŚP w części. Spośród 865 realizowanych zadań z zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców badaniem szczegółowym objęto 33 zadania (3,81%). Ich rezultatem było między innymi uczestnictwo ok. 100 przedsiębiorców w każdym ze spotkań i transmisja tych spotkań za pośrednictwem mediów. Zadania realizowane w latach 2018-2022 przez Biuro Rzecznika były realizowane terminowo.

Wyżej wymienione zadania realizowane były siłami własnymi, a w przypadku zlecenia wykonania zadań podmiotom zewnętrznym Biuro Rzecznika nie miało obowiązku stosowania przepisów o prawie zamówień publicznych. Przy wyborze podmiotów zewnętrznych stosowano procedury wewnętrzne.

(akta kontroli str. 657-659, 3912-3938)

Rzecznik MŚP działając na podstawie art. 8 pkt 1 *ustawy o Rzeczniku MŚP* oraz w związku z pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>160</sup> wniósł w dniu 30 sierpnia 2021 r. pisemne uwagi do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej odnoszące się do projektowanych przepisów<sup>161</sup>. Rzecznik zauważył między innymi, że skutkiem wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań podatkowych będzie zwiększenie obciążeń podatkowo-składkowych dla zdecydowanej większości przedsiębiorców z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Nadmieniał jednocześnie, że planowany przez rząd termin wprowadzenia reformy przypada na okres bezpośrednio po lockdownie, który dotkliwie dotknął bardzo wiele firm i zaproponował przesunięcie prac nad tak daleko idącymi zmianami podatkowo-składkowymi przynajmniej o rok z zastrzeżeniem, że „rząd nie będzie w tym czasie blokował działalności gospodarczej”. Rzecznik MŚP postulował rozważenie przesunięcia w czasie przeprowadzenia reformy (np. do dnia 1 stycznia 2023 r.) celem przedłużenia procesu konsultacji publiczno-społecznych oraz wypracowania nowej wersji reformy podatkowej, która w większym stopniu uwzględni interesy przedsiębiorców. W dniu 19 października 2021 r. Rzecznik w piśmie do Przewodniczącego Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP podtrzymał wszystkie swoje wcześniejsze uwagi odnoszące się do projektowanych przepisów oraz postulował o wprowadzenie do ustawy następujących zmian:

<sup>157</sup> Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości była partnerem działań, a jej przedstawiciele wielokrotnie uczestniczyli w posiedzeniach Zespołu Roboczego ds. Współpracy Nauki i Biznesu w Radzie Przedsiębiorców przy Rzeczniku MŚP.

<sup>158</sup> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>

<sup>159</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-rpo-rzecznik-malych-srednich-przedsiębiorstw>,  
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-rpo-rzecznik-malych-srednich-przedsiębiorcow>.

<sup>160</sup> Druk senacki nr 506, druki sejmowe nr: 1532 i 1532-A, 1597 i 1597-A.

<sup>161</sup> Pismo znak: WPL.705.2021.ZS z dnia 30 sierpnia 2021 r. Pismo dostępne na <https://rzecznikmsp.gov.pl/>



- wprowadzenie jednolitej, stałej składki zdrowotnej dla przedsiębiorców opodatkowanych podatkiem liniowym, która powinna być ona odliczana od podatku;
- zastąpienie proponowanych trzech wysokości składki zdrowotnej (uzależnionych od wielkości osiąganego przychodu) przy opodatkowaniu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych jedną, równą wysokości składki opłacanej w podatku liniowym, która byłaby odliczana od podatku;
- wprowadzenie górnego limitu naliczania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców rozliczających się na zasadach ogólnych oraz dla pracowników na umowę o pracę<sup>162</sup>;
- zwolnienie wszystkich firm sektora MŚP z konieczności płacenia minimalnego podatku CIT, poprzez wprowadzenie do ustawy wyłączenia stosowania podatku dla podmiotów o obrotach przekraczających 50 mln euro rocznie;
- wydłużenie *vacatio legis* do dnia 1 stycznia 2023 r.

Według Rzecznika wprowadzenie powyższych rozwiązań przy jednoczesnym utrzymaniu w niej przepisów dotyczących zwiększenia kwoty wolnej do 30 000,00 zł, czy zwiększenia drugiego progu podatkowego do 120 000,00 zł miało spowodować, że „proponowana ustawa stanie się akceptowalna dla środowiska przedsiębiorców, a jednocześnie spełni zapowiadane cele społeczne”.

(akta kontroli str. 4335-4367)

Na przełomie maja i czerwca 2021 r. Biuro Rzecznika przeprowadziło badanie ewaluacyjne poprzez skierowanie internetowej ankiety do członków Rady Przedsiębiorców oraz członków Rady Konsultacyjnej. Wyniki badania ankietowego poddano analizie jakościowej<sup>163</sup>, ustalając średnią ocenę ogólną dla wszystkich działań Biura Rzecznika na poziomie 7,9 w skali od 1 do 10 punktów. Dokumentując wyniki badania wskazano, że respondenci postulowali m.in. o: wzmocnienie pozycji Rzecznika, tj. o zwiększenie jego autorytetu, zwiększenie kompetencji Rzecznika, w tym o prawo wnoszenia projektów ustaw, prawo do występowania w sądach w sprawach przedsiębiorców z ZUS (98% respondentów), prowadzenia przez Rzecznika mediacji pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej (95% respondentów), zapewnienie lepszej dostępności do Rzecznika w terenie. Respondenci postulowali również, aby nie zamykać spraw po pierwszej niekorzystnej odpowiedzi ze strony instytucji, do której Rzecznik występuje, o zwiększenie jego skuteczności oraz o rozważenie, by w sprawach kierowanych przez Rzecznika znajdowała się „*klauzula o szybkie rozpoznanie sprawy*”. Respondenci zwracali także uwagę na to, iż należy usprawnić bieżącą komunikację i kontakty pomiędzy przedsiębiorcą składającym wniosek o interwencję a przedstawicielem Rzecznika prowadzącym daną sprawę. Ponadto postulowali o zwiększenie udziału Rzecznika w indywidualnych sprawach oraz o zwiększenie liczby spraw kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących nieprawidłowych praktyk administracyjnych stosowanych przez urzędników organów skarbowych wobec przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 3851, 3856-3911)

<sup>162</sup> Limit mógłby być ustalony na podstawie obecnie funkcjonującego limitu naliczania składki na ubezpieczenia społeczne w przypadku umów o pracę do kwoty około 160 000,00 zł rocznie.

<sup>163</sup> Oceniającej następujące obszary: skuteczność i kompetencje Rzecznika MŚP, potrzeby przedsiębiorców po pandemii; skuteczność dostępności terenowej; skuteczność, współpracy z instytucjami, objaśnienia prawne; załatwianie spraw, poruszane tematy oraz organizacja posiedzeń Rady Przedsiębiorców.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie zadań ustawowych przez Rzecznika. Rzecznik podejmował działania mające na celu ochronę praw przedsiębiorców, w tym m.in. monitorował ich sytuację i podejmował czynności w przypadku kierowanych do niego wniosków. Należy zauważyć, że w wyniku badania ewaluacyjnego przeprowadzonego przez Biuro Rzecznika w 2021 r. ustalono średnią ocenę ogólną dla wszystkich działań Biura Rzecznika na poziomie 7,9 w skali od 1 do 10 punktów, a respondenci zgłaszali istotne postulaty dotyczące działalności Biura.

## **IV. Wnioski**

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

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłową i terminową realizacją zadań przez Wydział Administracyjno-Finansowy w Biurze Rzecznika.
2. Zapewnienie narzędzi analitycznych kompatybilnych ze stosowanym w jednostce systemem finansowo-księgowym celem umożliwienia bieżącego monitorowania poziomu zaangażowania i wykonania planu wydatków w Biurze Rzecznika, w granicach kwot określonych w planie finansowym.

## 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 dyrektora Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, dnia 8 lipca 2022 r.

Kontroler  
Agnieszka Kuźniewicz  
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Strategii  
p.o. Dyrektor  
Marzena Rajczewska

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonała:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Strategii  
p.o. Dyrektor  
Marzena Rajczewska

/-/