



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Strategii

KST.411.001.04.2022

Pan
Bohdan Pretkiel
Rzecznik Finansowy
ul. Nowogrodzka 47a
00-695 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 listopada 2022 r.
(znak: KPK-KPO.443.115.2022)

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Finansowego ¹ , ul. Nowogrodzka 47a, 00-695 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Pretkiel, Rzecznik Finansowy, od dnia 7 grudnia 2021 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Mariusz Golecki, od dnia 12 października 2019 r. do dnia 6 grudnia 2021 r., 2. Aleksandra Wiktorow, od dnia 11 października 2015 r. do dnia 11 października 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 8-14, 25)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych. 2. Planowanie działalności jednostki. 3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania. 4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontroler	Danuta Bolikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/5/2022 z dnia 14 marca 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

¹ Dalej także: Biuro Rzecznika lub Biuro.

² Dalej także: Rzecznik.

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się w dniu 30 czerwca 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej także: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Rzecznik Finansowy w kontrolowanym okresie prawidłowo realizował swoje zadania ustawowe, w tym opiniodawcze, eksperckie i edukacyjno-informacyjne, służące ochronie interesów klienta podmiotów rynku finansowego. Natomiast zadanie utworzonego w dniu 1 stycznia 2019 r. Funduszu Edukacji Finansowej⁶, określone w art. 43b ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym⁷ w postaci finansowania edukacji finansowej – mimo zgromadzenia na rachunku Funduszu środków w wysokości 113,9 mln zł (w tym 3,6 mln zł, które mogły być wydatkowane⁸) – z powodu luki prawnej w ustawie, przez cały okres funkcjonowania Funduszu, tj. przez trzy i pół roku, nie było realizowane, a tym samym Fundusz nie spełniał celu jego ustanowienia.

W związku z niedookreślonym przez ustawodawcę statusem prawnym Funduszu Rzecznik powstrzymywał się od realizacji działań w zakresie dysponowania Funduszem, mogących nieść konsekwencje finansowe i prawne oraz podejmował czynności w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zasad funkcjonowania FEF i występował w tej sprawie z inicjatywami do Ministra Finansów. W pozostałym zakresie, tj. formalnej organizacji i obsługi Funduszu Edukacji Finansowej i Rady Edukacji Finansowej Rzecznik prowadził działania w sposób prawidłowy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zakresie sporządzania i wykonania planów finansowych, planów finansowych w układzie zadaniowym oraz planów działalności⁹ za lata 2019-2022 (I kw.). Były one sporządzane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami i uwzględniały potrzeby w celu realizacji ustawowych zadań. Z wykonania powyższych planów Rzecznik sporządzał sprawozdania z odpowiednią szczegółowością i przedkładał je Ministrowi Finansów w ustawowym terminie.

Sprawozdania z działalności Rzecznika za lata 2019, 2020 i 2021 oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego¹⁰ a także sprawozdania z działalności finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej, wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu¹¹, za lata 2019, 2020 i 2021 były sporządzane z odpowiednią szczegółowością i przedkładane Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych w ustawowym terminie.

Zasoby majątkowe, finansowe i kadrowe Biura Rzecznika Finansowego były adekwatne do powierzonych zadań i pozwalały na ich bieżącą realizację, choć jeszcze w 2019 r. wykonywanie zadań wymagało wsparcia ekspertów zewnętrznych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarkę finansową Rzecznika w latach 2020-2021, mimo że prowadził ją na podstawie planu finansowego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nierzetelnego sporządzania umów na usługi, dokonywania zakupów z pominięciem wewnętrznych procedur oraz nierzetelnego dokumentowania szacowania wartości zamówienia i nierzetelnego odbioru przedmiotu umów, co stwarzało ryzyko niegospodarnego wydatkowania

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

⁶ Dalej także: *Fundusz, FEF*.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 187. Dalej: *ustawa o rozpatrywaniu reklamacji*.

⁸ Środki spełniające warunki określone w art. 43c ust. 2 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, tj. środki wynikające z decyzji ostatecznych lub po uprawomocnieniu się wyroku sądu w sprawie.

⁹ Plany działalności sporządzane w oparciu o rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. nr 187, poz. 1254.).

¹⁰ Sprawozdanie z działalności, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji.

¹¹ Sprawozdanie z działalności, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji.

środków. Ponadto realizacja kampanii edukacyjnej, na którą wydatkowano 3 059 146 zł na usługi medialne w radiu, telewizji i prasie, nie została poprzedzona analizami rynkowymi oraz określeniem jej założeń i spodziewanych efektów, co było działaniem nierzetelnym i rodziło ryzyko niezapewnienia zasady oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych określonej w art. 44 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹². Rzecznik dysponując wystarczającym pod względem powierzchni użytkowej lokalem biurowym, wynajął w 2020 r. dodatkowe biuro w innej lokalizacji, ponosząc w okresie półtora roku koszt 408 673,46 zł, co zwłaszcza w sytuacji pandemii, która wymusiła pracę zdalną, było działaniem niecelowym i nieoszczędnym, naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 *u.f.p.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

Institucja Rzecznika Finansowego została utworzona w dniu 11 października 2015 r., w wyniku przekształcenia Rzecznika Ubezpieczonych na podstawie art. 54 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*. Rzecznik Finansowy jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na czteroletnią kadencję¹⁴. Rzecznik, zgodnie z art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* wykonywał swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika oraz dwóch zastępców. Zastępcy Rzecznika byli powoływani na wniosek Rzecznika przez Ministra Finansów zgodnie z art. 19 ust. 2 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*. Badanie szczegółowe akt personalnych zastępców Rzecznika Finansowego wykazało, że spełniali wszystkie kryteria ustawowe do pełnienia funkcji.

(akta kontroli: str. 15-24, 27, 583-587, 1242-1243, 1246, 1250-1266)

Zadania Rzecznika zostały określone w art. 17 ust. 1 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*. Należy do nich podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 2 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*, przy Rzeczniku prowadzone są pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami.

Zadanie ustawowe Rzecznika określone w art. 17 ust. 1 pkt 6 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*, tj. inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, było zbieżne z zadaniami, które miały być finansowane ze środków utworzonego z dniem 1 stycznia 2019 r. Funduszu Edukacji Finansowej. Należą do nich: organizacja kampanii edukacyjnych i informacyjnych mających na celu zwiększenie świadomości finansowej społeczeństwa; opracowywanie strategii edukacji finansowej i monitorowanie jej realizacji; opracowywanie programów edukacyjnych i wydawanie publikacji popularyzujących wiedzę w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, zagrożeń na nim występujących oraz podmiotów na nim działających; współpraca

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: *u.f.p.*

¹³ 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.

¹⁴ Statut Biura Rzecznika Finansowego nadaje Prezes Rady Ministrów, po uzyskaniu opinii Rzecznika.

z innymi podmiotami, w tym podmiotami rynku finansowego, w zakresie opracowywania dokumentów dotyczących edukacji finansowej oraz z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania w zakresie systemowego podejścia do edukacji finansowej, w szczególności w odniesieniu do podstaw programowych, a także wspieranie projektów edukacyjnych i promocyjnych z zakresu finansów i rynku finansowego. Zadania w zakresie edukacji finansowej realizują też instytucje reprezentowane w Radzie Edukacji Finansowej, tj. Ministerstwo Finansów, które w swej strukturze organizacyjnej ma Departament Komunikacji i Promocji z Zespołem Edukacji Finansowej, Ministerstwo Nauki i Edukacji, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Polski Fundusz Rozwoju SA, Giełda Papierów Wartościowych SA, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski oraz Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA. Zadanie prowadzenia edukacji finansowej ma w swych kompetencjach wiele instytucji publicznych i organizacji pozarządowych.

(akta kontroli: str. 814-817)

Statut został nadany Biuru Rzecznika Finansowego przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem nr 127 z dnia 26 października 2015 r.¹⁵. Rzecznik nadał Biuru regulamin organizacyjny w dniu 30 października 2015 r.¹⁶, przypisując zadania każdemu z trzech wydziałów eksperckich: Klienta Rynku Ubezpieczeniowo-Emerytalnego; Klienta Rynku Bankowo-Kapitałowego; Pozasądowego Rozwiązywania Sporów oraz Wydziałowi Administracyjno-Finansowemu, pełniącemu zadania organizacyjne, kadrowe, zakupowe i finansowo-księgowe. Wydziały, kierowane przez dyrektorów, składały się z zespołów, kierowanych przez kierowników, tworzone też samodzielne lub wieloosobowe stanowiska pracy. W kwietniu 2020 r. Rzecznik nadał Biuru nowy regulamin organizacyjny¹⁷, tworząc zespoły, które w lipcu 2020 r. przekształcono w wydziały. W wyniku zmiany statutu¹⁸ z dniem 16 lipca 2020 r. utworzone zostały trzy nowe wydziały, dwa o charakterze eksperckim: Edukacji i Komunikacji; Studiów Analiz oraz Wydział Audytu i Kontroli, i zmieniono regulamin organizacyjny, nadając nowym wydziałom zadania¹⁹. Zadania z zakresu obsługi FEF realizowała zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego oraz dwoje pracowników Zespołu Finansowego. Był to wystarczający do formalnej obsługi Funduszu zasób kadrowy, gdyż merytoryczne zadanie ustawowe FEF, tj. finansowanie edukacji finansowej, nie było realizowane.

W Biurze Rzecznika obowiązywały wewnętrzne regulacje, m.in.: regulamin pracy, regulamin wynagrodzeń, regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych²⁰, regulamin kontroli zarządczej, polityka antykorupcyjna i antymobbingowa²¹, polityka rachunkowości, oraz inne regulacje, zapewniające funkcjonowanie Biura Rzecznika. W dniu 1 stycznia 2021 r. weszło w życie zarządzenie Rzecznika²², wprowadzające

¹⁵ M.P. poz. 1055.

¹⁶ Zarządzenie nr 1/2015 Rzecznika Finansowego z dnia 30 października 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Biura Rzecznika Finansowego (ze zm.).

¹⁷ Zarządzenie nr 5/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego dla Biura (ze zm.).

¹⁸ Zarządzenie nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Finansowego, M.P. poz. 597.

¹⁹ Zarządzenie nr 17/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Biura Rzecznika Finansowego (ze zm.).

²⁰ Zarządzenie nr 2/2022 z dnia 24 marca 2022 roku w sprawie zasad podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników Biura Rzecznika Finansowego.

²¹ Zarządzenie nr 7/2021 z dnia 5 sierpnia 2021 roku w sprawie polityki antymobbingowej i antydyskryminacyjnej Biura Rzecznika Finansowego.

²² Zarządzenie nr 28/2020 z dnia 31 grudnia 2021 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego w Biurze Rzecznika Finansowego.

system EZD, tj. system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązujący od dnia 2 stycznia 2020 r. *regulamin udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami w Biurze Rzecznika Finansowego* zawiera odwołania do już nieaktualnych przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*. Pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. *ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*²³ regulamin ten, do dnia 30 czerwca 2022 r. nie został zaktualizowany.

(akta kontroli: str. 33-514, 1107-1865)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła²⁴, że prace nad projektem aktualizacji regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami zostały podjęte i według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. były na końcowym etapie opracowywania.

(akta kontroli: str. 5075)

Stawki wynagrodzeń oraz zasady ich przyznawania określał regulamin wynagrodzeń w Biurze Rzecznika Finansowego²⁵. Na wynagrodzenie pracownika składało się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę oraz opcjonalnie specjalny dodatek zadaniowy. Za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej Rzecznik mógł przyznać nagrodę. Tryb przyznawania nagród rocznych był określony w regulaminie przyznawania premii uznaniowych²⁶, które mogły być przyznane w danym roku kalendarzowym z wolnych środków z funduszu wynagrodzeń.

(akta kontroli: str. 310-327)

Stan zatrudnienia w Biurze Rzecznika Finansowego w latach 2018-2021 (na dzień 31 grudnia) kształtował się odpowiednio: w 2018 – 101 pracowników, w 2019 – 114, w 2020 – 194, w 2021 – 148; według stanu na dzień 6 maja 2022 r. w Biurze Rzecznika było zatrudnionych 165 pracowników (w tym trzech członków kierownictwa), w większości posiadających wykształcenie wyższe ekonomiczne lub prawnicze; 15 osób z kadry kierowniczej miało uprawnienia radcy prawnego. W roku 2019 zadania ustawowe były dodatkowo realizowane przy pomocy ekspertów zewnętrznych: 40 osób fizycznych i 47 podmiotów gospodarczych, z którymi zawierano umowy cywilnoprawne i umowy B2B. W roku 2020 nowy Rzecznik Finansowy zmienił strukturę zatrudnienia – zrezygnował ze zlecania zadań i zawierania umów cywilnoprawnych na rzecz zawierania umów o pracę. Zatrudniono wówczas 37 ekspertów, którzy wcześniej wykonywali usługi eksperckie na podstawie umów cywilnoprawnych i umów B2B. Wzrost zatrudnienia w 2020 r. do 194 osób wynikał m.in. z potrzeby rozpatrywania dużej liczby wniosków, zgłaszanych do Biura Rzecznika w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń gospodarczych i rynku bankowo-kapitałowego oraz prowadzonych postępowań w ramach pozasądowego rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2019.

²⁴ Pismo RF z dnia 30 czerwca 2022 r.

²⁵ Wprowadzony zarządzeniem nr 6/2015 Rzecznika Finansowego z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania dla pracowników Biura Rzecznika Finansowego, zmieniony zarządzeniem nr 1/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 7 stycznia 2020 r., zarządzeniem nr 4/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 3 marca 2020 r.

²⁶ Zarządzenie nr 4/2019 Rzecznika Finansowego z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu przyznawania premii uznaniowych dla pracowników Biura Rzecznika Finansowego. W trakcie kontroli procedowany był projekt zarządzenia Rzecznika Finansowego w sprawie regulaminu przyznawania nagród kwartalnych dla pracowników Biura Rzecznika Finansowego.

podmiotami, a także ze zmiany struktury organizacyjnej: powstały nowe Wydziały: Studiów i Analiz – zatrudniono w nim 16 pracowników, Audytu i Kontroli – pięciu pracowników, Edukacji i Komunikacji – sześciu pracowników²⁷. Zmniejszenie o 46 osób liczby pracowników w 2021 r. wynikało m.in. z nieprzedłużania zawartych na czas określony umów o pracę z powodu braku zgody Ministerstwa Finansów na zmianę planu finansowego w pozycji *wynagrodzenia* w relacji do roku poprzedniego.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego²⁸, „*pomimo odejścia z pracy 46 pracowników nie powrócono do praktyki zlecania zadań ekspertom zewnętrznym na podstawie umów cywilnoprawnych (...) W latach 2020-2021 liczba zadań realizowanych przez pracowników Biura Rzecznika Finansowego nie zmniejszyła się. Zmiana statutu, która miała miejsce w 2020 r., spowodowała zwiększenie zadań pracownikom Biura Rzecznika Finansowego*”.

(akta kontroli: str.521-562, 595, 649-655, 745, 590-591, 3120)

Do marca 2022 r. pracownicy Biura nie mieli obowiązku informowania Rzecznika Finansowego o wykonywaniu innych zajęć zarobkowych lub uzyskania zgody Rzecznika na ich podjęcie. W latach 2019-2022 niektórzy pracownicy Biura Rzecznika byli równolegle zatrudnieni na pełny etat w systemie zadaniowego czasu pracy w Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi²⁹ – jednostce budżetowej podległej Ministrowi Sprawiedliwości, wykonującej zadania analityczne, ekspertyzy i opinie przede wszystkim na potrzeby sądów i prokuratur. [...]*

(akta kontroli: str. 570-574, 579-580, 612-648)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła³⁰, że spośród osób zatrudnionych wcześniej w Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi obecnie (według stanu na 22 czerwca 2022 r. – przyp. NIK) pracuje tam tylko jeden pracownik Wydziału Studiów i Analiz Biura, który jest zatrudniony w Biurze na ¼ etatu, w systemie zadaniowego czasu pracy.

(akta kontroli: str. 3778)

Obowiązek wystąpienia o zgodę Rzecznika Finansowego na podjęcie pracy na rzecz innych podmiotów wprowadzono *zarządzeniem nr 2/2022 Rzecznika Finansowego z dnia 24 marca 2022 roku w sprawie zasad podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników Biura Rzecznika Finansowego*. Wniosek o zgodę na podjęcie pracy lub informację o wykonywaniu pracy w innym podmiocie złożyło 32 pracowników (tj. 19,4% ze 165 zatrudnionych w Biurze według stanu na dzień 6 maja 2022 r.). Do dnia 30 czerwca 2022 r. prowadzono analizę złożonych wniosków i do tego czasu nie podjęto decyzji odnośnie zgody na dodatkowe zatrudnienie.

NIK zwraca uwagę na możliwość zaistnienia konfliktu interesów w przypadku dziewięciorga (spośród 32, którzy wystąpili o zgodę) pracowników Biura świadczących pracę lub usługi dla innych instytucji lub podmiotów rynku finansowego, bądź u przedsiębiorców prowadzących działalność edukacyjną i w zakresie komunikacji, m.in. w podmiotach o nieokreślonej nazwie(które ogólnie wskazał zastępca dyrektora Wydziału [...], radca prawny); w prywatnej firmie edukacyjnej [...]

²⁷ Według stanu na 2 czerwca 2022 r. w Wydziale Edukacji i Komunikacji zatrudnienie wyniosło 4 osoby: Zespół Edukacji – 2 osoby, Zespół Komunikacji – 1 osoba (kierownik), Zespół Organizacyjny – 1 osoba.

²⁸ Pismo RF z dnia 20 czerwca 2022 r.

²⁹ Dalej: IEEF.

³⁰ Pismo RF z dnia 22 czerwca 2022 r.

*) 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 osób fizycznych i podmiotów, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

w Wydziale Edukacji i Komunikacji³¹); w NBP ([...] w Wydziale Klienta Rynku Bankowo-Kapitałowego); w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (kierownik zespołu w [...]); w Sądzie Polubownym przy KNF (zastępca kierownika zespołu oraz dwóch [...] w Wydziale [...]); w jednym z banków komercyjnych ([...] w Wydziale Klienta Rynku Bankowo-Kapitałowego).

(akta kontroli: str. 357-366, 592, 3771-3773)

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii COVID-19 w Biurze Rzecznika podejmowano działania w celu zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W celu zminimalizowania ryzyka zarażenia pracowników wirusem SARS-CoV-2 stosowano środki ochrony (maseczki, rękawiczki, płyny do dezynfekcji). *Zarządzeniem nr 15/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu zadań przez Biuro Rzecznika Finansowego* wprowadzono ograniczenia w świadczeniu pracy w biurze i wprowadzono pracę w formie zdalnej.

(akta kontroli: str. 518-520)

Pracownicy Biura Rzecznika mieli zapewnioną możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych³², m.in. w formie szkoleń, kursów, studiów podyplomowych i wyższych oraz aplikacji radcowskiej i legislacyjnej. Członkowie kadry kierowniczej wyższego szczebla w latach 2019-2022 (I kw.) uczestniczyli w 24 szkoleniach, w tym w trzech wyjazdach szkoleniowych: w grudniu 2020 r. w Serocku (temat: *Emisja głosu i kultura wypowiedzi; Profilowanie motywacyjne i warsztaty budowania zaangażowania w organizacji*, koszt: 28,8 tys. zł), w lutym 2021 r. w Kępie (temat: *Szkolenie medialne. Trening z wystąpień publicznych*, koszt: 28,3 tys. zł) i w maju 2021 r. w Wyszku (temat: *Sztuka i kultura wypowiedzi*, koszt: 15,5 tys. zł), nierejestrowanych w ogólnym rejestrze szkoleń.

Szczegółowym badaniem objęto osiem umów szkoleniowych, w tym cztery dotyczyły zgody Rzecznika na podjęcie studiów bezpłatnych, natomiast cztery były umowami o dofinansowanie³³, na podstawie których pracownicy uzyskali dopłaty w wysokości od 50% do 100% czesnego. W jednym przypadku, z pracownikiem, któremu sfinansowano 100% kosztów studiów menedżerskich [...] w [...] w kwocie [...] zł, siedem i pół miesiąca od ukończenia studiów rozwiązano umowę o pracę za porozumieniem stron. Zawierając to porozumienie, nie uwzględniono obowiązku zwrotu tych kosztów. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wynika³⁴, że zgodnie z § 3 ust. 5 umowy pracownik nie był zobowiązany do zwrotu kosztów studiów, gdy rozwiązanie umowy o pracę następuje na mocy porozumienia stron, zaś w sytuacji niewyrażenia zgody na rozwiązanie umowy w tej formie i zachowując okres wypowiedzenia umowy o pracę pracodawca poniósłby znacznie większe koszty, np. wynagrodzenia.

Ponadto badaniem szczegółowym objęto wyjazdowe szkolenie medialne dla kadry kierowniczej Biura Rzecznika w Kępie w dniach 22-24 lutego 2021 r. Szkolenie zostało zorganizowane na wniosek dyrektora Wydziału Edukacji i Komunikacji Biura Rzecznika. W szkoleniu uczestniczyło 12 pracowników. Koszt usługi gastronomicznej, konferencyjnej i noclegowej w hotelu wyniósł 17,07 tys. zł, koszt szkolenia, którego przedmiotem był „Trening wystąpień publicznych” wyniósł 10,2 tys.

³¹ Dalej także: WEK.

³² Zarządzenie Rzecznika Finansowego nr 4/2015 z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Rzecznika Finansowego. Dalej: *regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych*.

³³ Umowy dotyczyły studiów podyplomowych, podyplomowych studiów menedżerskich, studiów I stopnia oraz aplikacji legislacyjnej.

³⁴ Pismo RF z dnia 22 czerwca 2022 r.

zł, koszt delegacji – 1,06 tys. zł, łącznie – 28,3 tys. zł (szerzej: w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: str. 656-702, 803, 813, 3475-3500, 3773, 3778-3782)

Proces rekrutacyjny w Biurze Rzecznika był inicjowany przez dyrektorów wydziałów, po akceptacji przez Rzecznika wymagań na dane stanowisko stosowaną praktyką było zamieszczanie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej RF w zakładce: *Praca* ogłoszeń o wolnych stanowiskach eksperckich i administracyjnych. Poszukiwano m.in. prawników, mediatorów, informatyków czy kierowcy. Liczby nadesłanych ofert ani rozmów kwalifikacyjnych nie dokumentowano. Po analizie ofert dokonywano selekcji dokumentów pod kątem spełnienia wymagań, następnie przeprowadzono rozmowę kwalifikacyjną z wybranymi kandydatami. Wyboru pracownika dokonywał dyrektor danego wydziału i kierował wnioskiem o zatrudnienie do Rzecznika Finansowego. W roku 2019 ogłoszono nabory na 10 wolnych stanowisk, w wyniku naborów przyjęto 23 osoby. W 2020 r. w BIP zamieszczono 29 ogłoszeń, a przyjęto 83 osoby. W 2021 r. zamieszczono pięć ogłoszeń, w tym na dwa wolne stanowiska zastępcy dyrektora wydziału (WUE i WAF) – przyjęto pięć osób. W 2022 r. (do dnia 9 maja) zamieszczono 12 ogłoszeń – przyjęto 13 osób z ośmiu ogłoszeń, zaś w czterech przypadkach wyniki naboru nie zostały rozstrzygnięte. Wyniki naborów nie były dokumentowane oraz nie były ogłaszane na stronie BIP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 569, 578-579, 595-611)

Fundusz Edukacji Finansowej

Z dniem 1 stycznia 2019 r., na podstawie *ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku*³⁵, która zmieniła m.in. *ustawę o rozpatrywaniu reklamacji*, został utworzony Fundusz Edukacji Finansowej. Rządowy projekt tej ustawy, przygotowany przez Ministra Finansów, został skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 27 sierpnia 2018 r. Początkowo na etapie sporządzania rządowego projektu *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru oraz ochrony inwestorów na rynku finansowym*, Fundusz Edukacji Finansowej miał dwa cele: 1) zwiększenie świadomości finansowej Polaków, w tym wiedzy o oferowanych produktach inwestycyjnych, oraz 2) zapewnienie systemu rekompensat dla osób fizycznych, które nabyły obligacje, których emisja lub zbywanie odbyło się z naruszeniem przepisów prawa.

Projekt następnie został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 września 2018 r. (nr w wykazie prac UD 427) i przekazany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 2812). Projekt ten zakładał utworzenie Funduszu Edukacji Finansowej przy Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych (KDPW) oraz wskazywał dwa zadania tego Funduszu, tj. edukację finansową oraz zapewnienie systemu rekompensat dla osób fizycznych, które nabyły obligacje, których emisja lub zbywanie odbyło się z naruszeniem przepisów prawa. Ocena skutków regulacji odnosiła się do oddziaływania na KDPW. Projekt ustawy w toku rządowego procesu legislacyjnego nie został poddany konsultacjom publicznym, jak zapisano w OSR – ze względu na pilność projektu. Na tym etapie prac legislacyjnych Rzecznik Finansowy nie uczestniczył w jego opiniowaniu. Celem powołania Funduszu było zwiększenie bezpieczeństwa obywateli w kontekście podejmowania decyzji finansowych, w tym decyzji inwestycyjnych.

³⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2243, ze zm.

W wyniku wniesionych poprawek poselskich do ww. projektu ustawy sejmowa Komisja Finansów Publicznych, po ich pozytywnym zaopiniowaniu na posiedzeniu w dniu 26 września 2018 r., przedłożyła Sejmowi do II czytania projekt ustawy (druk nr 2863) wskazujący Rzecznika Finansowego jako dysponenta FEF oraz uwzględniający wykreślenie zadania dotyczącego zapewnienia systemu rekompensat.

Rzecznik Finansowy został zaproszony na ww. posiedzenie Komisji Finansów Publicznych w dniu 26 września 2018 r.³⁶. Jak wynika z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień Zastępcy Rzecznika Finansowego³⁷, Rzecznik Finansowy o przypisaniu mu obsługi Funduszu dowiedział się podczas posiedzenia komisji sejmowej i wcześniej nie miał informacji, że taka zmiana jest planowana. Rzecznik tym samym nie miał możliwości dokonania analizy w zakresie stosowania zmienionych przepisów w praktyce i przedstawienia swojego umotywowanego stanowiska, a zmiana dysponenta Funduszu na tym etapie nie mogła mieć oceny skutków regulacji w zakresie kompetencji dysponenta Funduszu, kompetencji ciała nadzorczego i zarządczego – Rady Edukacji Finansowej, zarządzania środkami Funduszu i jego obsługą przez Rzecznika Finansowego, tj. podmiotu, na który oddziałuje projekt. Prace w Sejmie (trzy czytania) nad przedmiotowym projektem zostały zakończone w dniu 9 listopada 2018 r. uchwaleniem ustawy. Według art. 43b zmienionej ustawy o rozpatrywaniu reklamacji środki Funduszu mogły być przeznaczone tylko na finansowanie edukacji finansowej.

(akta kontroli: str. 872-1090, 1097-1098, 1117-1123, 1236-1241, 1243-1244, 1246- 1248)

Według informacji udzielonych NIK³⁸ przez Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów³⁹, przeniesienie prowadzenia Funduszu z Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych do Rzecznika Finansowego zostało wprowadzone do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku poprawką poselską, m.in. z powodu dysponowania przez Rzecznika bezpośrednimi informacjami od uczestników rynku o nieprawidłowościach występujących na rynku finansowym. Z uwagi na tryb, w jakim zmiana została wprowadzona do ww. projektu ustawy, Ministerstwo Finansów nie miało możliwości poinformowania o niej Rzecznika Finansowego, jak również skonsultowania jej z innymi podmiotami.

(akta kontroli: str. 1246-1248)

Do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku nie zostały równolegle przygotowane projekty aktów wykonawczych Ministra Finansów dotyczących Funduszu Edukacji Finansowej, których brak, zdaniem NIK, miał wpływ na opóźnienie rozpoczęcia formalnej działalności Rady Edukacji Finansowej i na funkcjonowanie Funduszu. Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przewidywała (w art. 43c ust. 8, art. 43d ust. 8 i art. 43e) wydanie przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych trzech aktów wykonawczych. Rzecznik aktywnie uczestniczył

³⁶ Zgodnie z informacją o porządku dziennym posiedzenia Komisji Finansów Publicznych przedmiotem obrad było rozpatrzenie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem nadzoru finansowego oraz ochrony interesów na rynku finansowym (druk. nr 2812), zakładający utworzenie Funduszu Edukacji Finansowej przy Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych.

³⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień zastępcy Rzecznika Finansowego z dnia 6 maja 2022 r.

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli pismem nr KST.411.001.04.2022/7 z dnia 12 maja 2022 r. skierowała pytania w sprawie Funduszu do Ministra Finansów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

³⁹ Pismo z dnia 26 maja 2022 r. znak: FN9.0811.3.2022.

w pracach nad projektami aktów wykonawczych, poprzez zgłaszanie opinii i uwag oraz proponowanie rozwiązań prawnych. Akty wykonawcze weszły w życie z opóźnieniem w stosunku do daty powołania Funduszu. *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej*⁴⁰ weszło w życie w dniu 30 maja 2019 r., *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu pracy Rady Edukacji Finansowej*⁴¹ weszło w życie w dniu 14 czerwca 2019 r., zaś *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej* weszło w życie w dniu 11 grudnia 2019 r.⁴².

Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów wskazała również⁴³, że projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku został skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów wraz z wszelkimi niezbędnymi projektami aktów wykonawczych, w tym m.in. projektem rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego dla KDPW z tytułu realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem FEF. Po dokonaniu zmian w projekcie ustawy poprawką poselską, na dalszym etapie procedowania ustawy nie było wymagane przygotowanie projektów aktów wykonawczych uwzględniających zmiany wynikające z przyjętych poprawek poselskich.

(akta kontroli: str. 1093-1139, 1243-1247)

Rzecznik Finansowy podejmował działania administracyjno-organizacyjne w celu umożliwienia realizacji zadań Funduszu z dniem 1 stycznia 2019 r. Rachunek bankowy Funduszu został otwarty w dniu 28 grudnia 2018 r. Po powołaniu FEF i założeniu rachunku Rzecznik poinformował podmioty nakładające i egzekwujące kary, które miały być przychodami Funduszu o numerze rachunku oraz o obowiązku wpłacania kar. Pierwszą wpłatę na rachunku FEF zaksięgowano w dniu 27 sierpnia 2019 r. Środki pochodziły m.in. z wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, przychodów z lokowania środków Funduszu oraz innych wpływów. Rzecznik zwracał się do wpłacających podmiotów o przekazanie dodatkowych informacji co do statusu decyzji, kwestii jej ostateczności i prawomocności, w celu precyzyjnego określenia, które środki mogą być wydatkowane bez ryzyka zwrotu z powodu zmiany lub uchylecia kary. Zgłosił Ministrowi Finansów propozycję zmian w rozdziale 4a *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*, istotnych z punktu widzenia Rzecznika jako dysponenta Funduszu (m.in. precyzyjny termin do wpłaty kary, wprowadzenie obowiązków informacyjnych). Do czasu wejścia w życie regulaminu funkcjonowania FEF, tj. do dnia 11 grudnia 2019 r., Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministra Finansów o przedstawienie wykładni celowościowej przepisów rozdziału 4a *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*⁴⁴. Minister w odpowiedzi podzielał niektóre wątpliwości podnoszone przez Rzecznika w zakresie interpretacji przepisów ww. ustawy, przyznając m.in., że całość regulacji wskazuje, iż FEF jest funduszem polegającym na prawnym powiązaniu przychodów i kosztów, niemającym jednak statusu państwowego funduszu celowego, a sama zmiana podmiotu dysponującego Funduszem (w stosunku do projektu ustawy) nie powinna przesądzać o zmianie jego kwalifikacji prawnej.

⁴⁰ Dz.U. poz. 998.

⁴¹ Dz.U. poz.1098.

⁴² Dz.U. poz. 2374.

⁴³ Pismo z dnia 26 maja 2022 r. znak: FN9.0811.3.2022.

⁴⁴ Rzecznik Finansowy kierował do Ministra Finansów przedmiotowe pisma m.in. w dniu 27 grudnia 2018 r. (znak: RF/355/18), w dniu 25 stycznia 2019 r. (znak: FN4.701.2.2019), w dniu 5 września 2019 r. (znak: RF/197/PW/19).

(akta kontroli: str. 821-858, 1091-1139)

Rada Edukacji Finansowej została powołana przez Ministra Finansów w dniu 28 marca 2019 r. Zgodnie z art. 43d ust. 2 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* w skład Rady weszło 12 osób. Ustawodawca do kompetencji Rady przypisał wyznaczanie kierunków i sposobu realizacji zadań Funduszu, sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań Funduszu oraz nad gospodarowaniem środkami Funduszu. Pierwsze posiedzenie Rady odbyło się w dniu 2 października 2019 r. W 2020 r. odbyło się dziesięć posiedzeń Rady; zostały podjęte trzy uchwały⁴⁵. W 2021 r. odbyło się sześć posiedzeń Rady. Rada podjęła trzy uchwały⁴⁶. W związku z istniejącym stanem prawnym FEF Rada nie mogła podejmować decyzji związanych z dysponowaniem środkami Funduszu na zadanie ustawowe, podejmowała jednak inicjatywy na rzecz edukacji finansowej, niewymagające ponoszenia kosztów ze środków Funduszu.

(akta kontroli: str. 1270-1708, 4075)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rzecznik Finansowy nie określił procedur naboru pracowników na wolne stanowiska, w tym uwzględniających odpowiednio⁴⁷ wymagania określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴⁸, co było działaniem nierzetelnym.

W Biurze Rzecznika nie określono zasad naboru pracowników i procedur procesu rekrutacyjnego, w szczególności naboru pracowników na stanowiska kierownicze (dyrektorów wydziałów, kierowników zespołów) i radców Rzecznika. Stosowaną w latach 2019-2022 praktyką było przyjmowanie ekspertów np. na stanowiska zastępców dyrektorów wydziałów, zastępcę głównego księgowego lub inne stanowiska – i następnie awansowanie na stanowisko dyrektora wydziału, głównego księgowego itp. Z przeprowadzonego naboru na ogół stanowisk nie sporządzano protokołu. Z kolei choć na wolne stanowiska specjalistyczne były ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej nabory, to po przeprowadzonym procesie naboru nie były publikowane jego wyniki.

NIK ocenia praktykę Biura Rzecznika Finansowego w powyższym zakresie jako działanie nietransparentne, niezapewniające równego dostępu do pracy w sektorze publicznym i nierespektujące oczekiwań ustawodawcy mogących wynikać z treści art. 22 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*.

(akta kontroli: str. 334, 578-582, 593-611, 3771-3772)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁴⁹, że zgodnie z art. 22 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* do pracowników Biura Rzecznika Finansowego przepisy o służbie cywilnej stosuje się odpowiednio, zaś z uwagi na fakt, że większość przepisów ustawy o służbie cywilnej dotyczy korpusu

⁴⁵ Uchwała nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej; uchwała nr 2/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie realizacji ze środków Funduszu Edukacji Finansowej utworzenia i prowadzenia strony internetowej poświęconej edukacji finansowej oraz utworzenia zakładki na stronie internetowej Rzecznika Finansowego dedykowanej osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią koronawirusa; uchwała nr 3/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej.

⁴⁶ Uchwała nr 1/2021 z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia założeń ogólnopolskiej kampanii Rady Edukacji Finansowej „Dbam o finanse”; uchwała nr 2/2021 z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Procedury wydatkowania środków finansowych na realizację projektów z zakresu edukacji finansowej w ramach Funduszu Edukacji Finansowej; uchwała nr 3/2021 z 9 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Sprawozdania z działalności Rady Edukacji Finansowej za 2020 r.

⁴⁷ Art. 22 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji stanowi, że do pracowników Biura Rzecznika stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o służbie cywilnej.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1233, ze zm.

⁴⁹ Pismo RF z dnia 6 maja 2022 r.

służby cywilnej, a pracownicy Biura Rzecznika Finansowego nie wchodzi w skład korpusu służby cywilnej, nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy odbywa się co do zasady na podstawie przepisów kodeksu pracy.

(akta kontroli: str. 578-580, 3777-3778)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, albowiem skoro do pracowników Biura Rzecznika przepisy o służbie cywilnej – przewidujące m.in., że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny, a jego wyniki są następnie podawane do publicznej wiadomości – stosuje się odpowiednio, to tożsame rozwiązania powinny być funkcjonować w kontrolowanej jednostce.

2. [...] w Wydziale Studiów i Analiz wydano zgodę na podnoszenie kwalifikacji w formie studiów I stopnia na kierunku bezpieczeństwo narodowe, który nie był związany z zakresem zadań służbowych pracownika, przez co nie zostało spełnione wymaganie, określone w § 9 ust. 1 pkt 2 *regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Rzecznika Finansowego*⁵⁰.

Regulamin w § 9 ust. 1 pkt 2 określał wymaganie odnośnie do udzielenia zgody pracodawcy na podnoszenie kwalifikacji. Mogła być ona udzielona po spełnieniu następującej przesłanki: tematyka kursu, kierunek studiów podyplomowych lub studiów wyższych jest zgodny z zadaniami i wymaganiami określonymi w zakresie czynności pracownika. Zadania pracownika określone w załączniku do umowy o pracę z dnia 17 marca 2021 r. polegały m.in. głównie na obsłudze sekretariatu Rzecznika Finansowego, ewidencjonowaniu i przekazywaniu korespondencji oraz organizacji i obsługi spotkań służbowych Rzecznika, a mimo to wniosek pracownika o dofinansowanie ww. studiów z dnia 23 sierpnia 2021 r. został pozytywnie zaopiniowany przez zastępcę dyrektora Wydziału Studiów i Analiz. Pracownikowi przyznano dofinansowanie 50% kosztów kształcenia.

(akta kontroli: str. 656-662, 703-732)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁵¹, że wniosek pracownika został pozytywnie zaopiniowany przez przełożonego, który w opinii wskazał m.in., iż przedmioty realizowane na kierunku bezpieczeństwo narodowe, w szczególności ekonomia, wiedza o państwie i prawie, administracja, prawo administracyjne, cywilne i międzynarodowe stanowią wartość dodaną i spełniają rolę rozwoju kwalifikacji zawodowych oraz zwiększają kompetencje pracownika potrzebne do realizacji obowiązków służbowych.

(akta kontroli: str. 3779-3780)

NIK, nie kwestionując potrzeby podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracownika, zwraca uwagę, że skoro kierunek studiów wybrany przez pracownika nie był zgodny z jego zadaniami służbowymi określonymi w załączniku do umowy o pracę, pracownik mógł odbywać studia we własnym zakresie, bez dofinansowania ze strony pracodawcy.

3. W latach 2020-2021 w czasie ogłoszonego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii COVID-19 i obowiązujących ograniczeń w przemieszczaniu się, Rzecznik Finansowy organizował kilkudniowe wyjazdy szkoleniowe i szkoleniowo-integracyjne dla wybranych członków kadry kierowniczej w liczbie od siedmiu do dwunastu osób, co było niezgodne z § 1 lit. d i lit. e *zarządzenia nr 15/2020*

⁵⁰ Wprowadzony zarządzeniem Rzecznika Finansowego nr 4/2015 z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Rzecznika Finansowego.

⁵¹ Pismo RF z dnia 22 czerwca 2022 r.

Rzecznika Finansowego z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu zadań przez Biuro Rzecznika Finansowego.

Szkolenia oraz imprezy szkoleniowo-integracyjne dla wybranych członków kadry kierowniczej i współpracowników Rzecznika organizowane w Serocku (2-4 grudnia 2020 r.), Kępie (22-24 lutego 2021 r.) i Wyszku (4-6 maja 2021) r. odbywały się w ogólnie dostępnych hotelach, z udziałem kadry kierowniczej w liczbie od ośmiu (Serock) do dwunastu osób (Kępa i Wyszku). Udział w szkoleniu powyżej pięciu osób w pomieszczeniach zamkniętych był naruszeniem § 1 lit. d i lit. e zarządzenia nr 15/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu zadań przez Biuro Rzecznika Finansowego, w którym określono maksymalną liczbę uczestników szkoleń na terenie pomieszczeń Biura RF do pięciu osób oraz że szkolenia pracowników odbywają się co do zasady z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Osoby zatrudnione w Biurze Rzecznika zostały na mocy § 1 lit. f zarządzenia nr 15/2020 Rzecznika Finansowego zobowiązane do stosowania aktualnych zaleceń sanitarnych.

(akta kontroli: str. 518-520, 687-693, 803, 813, 3785, 3886-3913)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁵², że wyjazdy zostały zorganizowane na polecenie Rzecznika Finansowego, a z uwagi na pandemię i ryzyko zakażeń odbywały się poza siedzibą Biura z zachowaniem rygorystycznych norm epidemicznych. Przed wyjazdem uczestnicy szkoleń byli testowani na obecność koronawirusa, a udział rozpoczynał się dopiero po otrzymaniu wyników testu z zachowaniem obowiązujących zasad. Decyzję o konieczności udziału w szkoleniu podejmował Rzecznik Finansowy, tym samym wyraził zgodę na odstępstwo od zarządzenia nr 15/2020.

(akta kontroli: str. 3782-3783)

W ocenie NIK Rzecznik podejmował decyzje o realizacji szkoleń w czasie epidemii, pomijając wydane przez siebie zarządzenie (obowiązujące wszystkich pracowników jednostki). Nie wykazano jednocześnie niezbędnej konieczności zorganizowania ww. wyjazdów szkoleniowych i szkoleniowo-integracyjnych, jak również braku możliwości zorganizowania szkoleń z wykorzystaniem narzędzi zdalnych. Brak było tym samym podstaw do odstępstwa przez Rzecznika od stosowania własnego zarządzenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja Biura Rzecznika Finansowego, ukształtowana na podstawie statutu, pozwalała na realizację wszystkich zadań ustawowych. W roku 2019 Biuro Rzecznika nie dysponowało adekwatnymi do zakresu zadań własnymi zasobami kadrowymi, co skutkowało zlecaniem wykonywania zadań podmiotom zewnętrznym. Od roku 2020, po reorganizacji jednostki, znacząco rozbudowane zasoby kadrowe pozwalały na bieżącą realizację zadań. Nie wpłynęło na to nieprzedłużenie w 2021 r. umów czasowych zawartych z 46 pracownikami. Kompetencje i wykształcenie zatrudnianych pracowników odpowiadały potrzebom merytorycznym działalności Rzecznika. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. kierowania na szkolenie niezgodne z zakresem zadań służbowych pracownika i braku procedur naborów na wolne stanowiska pracy w Biurze Rzecznika.

Rzecznik Finansowy w terminie wymaganym ustawą zapewnił zorganizowanie formalnych wymogów funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej, tj. odpowiednią do potrzeb obsługę Funduszu, w tym obsługę prawną i księgową oraz – od marca 2020 r. obsługę prac Rady Edukacji Finansowej.

⁵² Pismo RF z dnia 22 czerwca 2022 r.

2. Planowanie działalności jednostki

Opis stanu
faktycznego

Rzecznik Finansowy sporządzał projekty planu finansowego na lata 2019-2022 zgodnie z art. 21 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* i ujmował w nich elementy wskazane w art. 31 *u.f.p.* Projekty planów wraz z prognozowanym wykonaniem planu przekazywał Ministrowi Finansów, w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. W Biurze Rzecznika nie opracowano i nie przyjęto wewnętrznych procedur sporządzania i aktualizacji planów finansowych. Po otrzymaniu z Ministerstwa Finansów pisma inicjującego opracowanie projektu planu finansowego na kolejny rok, projekty były przekazywane przez Rzecznika Finansowego w systemie Trezor na formularzach PF-OSPR⁵³.

Przekazane Ministrowi Finansów projekty planów finansowych na lata 2019-2022 były ujmowane w ustawie budżetowej na dany rok. W ciągu 2019 roku nie dokonywano zmian planu finansowego; plan na 2020 r. był zmieniany dwukrotnie (21 kwietnia 2020 r. i 24 września 2020 r.), zaś plan na 2021 został zmieniony w dniu 14 grudnia 2021 r. Rzecznik o zmianach w planie informował Ministra Finansów i przekazywał plany wraz z uzasadnieniem zmian. W przypadku projektu planu finansowego na rok 2021, który zakładał wzrost kosztów wynagrodzeń z 17 422 tys. zł zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2020 do kwoty 20 210 tys. zł w 2021 r. (tj. o 16%) oraz wzrosty w kolejnych latach, Minister Finansów poprosił o wyjaśnienia. Finalnie koszty wynagrodzeń na rok 2021 nie zostały zwiększone i w planie zamieszczonym w ustawie budżetowej ujęto je w kwocie 17 422 tys. zł, a po zmianach zwiększono je do kwoty 17 849 tys. zł. Zmianę planu zaakceptował Minister Finansów⁵⁴. Zmiany w planach nie miały wpływu na zmianę zaplanowanych na dany rok łącznych kwot przychodów i kosztów.

(akta kontroli: str. 2453-2608)

W roku 2020 w Biurze Rzecznika podjęto działania w celu wzmocnienia kontroli zarządczej⁵⁵. Rzecznik, zgodnie z dyspozycją otrzymaną od Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, realizując nałożony na kierowników jednostek sektora finansów publicznych obowiązek zapewnienia właściwej kontroli zarządczej⁵⁶, przygotowywał plany działalności. Plan na rok 2020, został opracowany w formie opisowej i zawierał kierunki działalności Rzecznika Finansowego. Plany na rok 2021 i 2022 zostały przygotowane zgodnie z wzorem z załącznika nr 1 do *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania*⁵⁷ i zawierały najważniejsze cele i zadania zaplanowane na dany rok wraz z określonymi miernikami stanu ich realizacji. W planie działalności na 2021 r. dla jednego z najważniejszych celów: *Edukacja klientów rynku w zakresie instytucji, produktów oraz zagrożeń finansowych, a także upowszechnianie działań Biura Rzecznika Finansowego* (poz. nr 1 planu) nie zaplanowano zadania „kampania informacyjno-edukacyjna w mediach” zrealizowanego w okresie październik –

⁵³ Formularz projektu planu finansowego osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, stanowiący załącznik nr 31 do noty budżetowej. Projekty przekazano w następujących terminach: projekt na 2019 r. – 18 lipca 2018 r., na 2020 r. – 26 lipca 2019 r., na 2021 r. – 10 sierpnia 2020 r., na 2022 r. – 6 sierpnia 2021 r.

⁵⁴ Pismo Ministra Finansów znak: FN9.4142.5.2021 z 15 grudnia 2021 r.

⁵⁵ Wdrożono zarządzenie nr 18/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie zasad prowadzenia audytu wewnętrznego w Biurze Rzecznika Finansowego; zarządzenie nr 20/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie Regulaminu kontroli wewnętrznej oraz realizacji postępowań wyjaśniających w Biurze Rzecznika Finansowego; zarządzenie nr 21/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie Regulaminu kontroli zarządczej w Biurze Rzecznika Finansowego.

⁵⁶ Art. 68 *u.f.p.*

⁵⁷ Dz.U. Nr 187, poz. 1254. Dalej: rozporządzenie w sprawie planu działalności.

grudzień 2021 r., którego koszt był najwyższy spośród usług zleczanych wykonawcom zewnętrznym w tym roku (wyniósł 3 059,1 tys. zł).

Rzecznik sporządził sprawozdania z wykonania planów działalności za lata 2020-2021, zgodnie z wzorem z załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie planu działalności*. Plany i sprawozdania z ich wykonania oraz złożone przez Rzecznika oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2019 (od dnia 12 października do dnia 31 grudnia), 2020 i 2021, zgodnie z art. 70 ust. 5 *u.f.p.*, zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej⁵⁸. Powołany w lipcu 2020 r. Wydział Audytu i Kontroli opracował plany audytu wewnętrznego oraz plany kontroli wewnętrznej na poszczególne lata 2020-2022. Plany zostały wykonane, a z ich wykonania zostały sporządzane raporty z zaleceniami.

(akta kontroli: str. 60-71, 2629, 2664-2767)

Rzecznik zgodnie z art. 34 ust. 1 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* składał Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Finansów corocznie, w terminie 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego sprawozdanie ze swojej działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, a także sprawozdanie z działalności finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej, wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu za lata 2019, 2020 i 2021, oraz podawał je do publicznej wiadomości⁵⁹.

Sprawozdania z działalności Rzecznika w sposób przejrzysty przedstawiały informacje o zrealizowanych działaniach i prezentowały rzetelne dane o stanie środków Funduszu Edukacji Finansowej oraz były sporządzane w terminach wynikających z ustawy i przedkładane właściwym organom. Sprawozdania z wykonania planów działalności rzetelnie prezentowały zakres realizacji przyjętych celów i zadań. *Sprawozdanie z wykonania planu działalności Biura Rzecznika Finansowego za rok 2020* nie zawierało daty sporządzenia⁶⁰.

Rzecznik również, zgodnie z art. 4 pkt 4 i 5 regulaminu Funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej, przekazywał Radzie Edukacji Finansowej sprawozdania kwartalne z realizacji zadań Funduszu oraz sprawozdania z gospodarowania środkami Funduszu wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu, według stanu na ostatni dzień danego kwartału. Według stanu na dzień 5 maja 2022 r., przekazane zostały sprawozdania za okresy I-IV kw. 2021 oraz za I kw. 2022 r.

(akta kontroli: str. 1866-2450)

Rzecznik sporządzał i w wymaganych terminach przekazywał Ministrowi Finansów roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym RB-BZ2. Rzecznik przeznaczał budżet na realizację jednego zadania 6.5. *Ochrona konkurencji i konsumentów*, podzadania/działania 6.5.5.1: *Ochrona klientów podmiotów rynku finansowego*, z miernikiem realizacji celu *Liczba spraw przypadających na jednego pracownika*.

Plan kosztów na 2019 r. w wysokości 19 786,00 tys. zł został wykonany w 94,5%, w kwocie 18 689,00 tys. zł; wartość miernika zaplanowana na 629 spraw została wykonana w liczbie 683 (wzrost o 8,6%). Plan kosztów na 2020 r. w kwocie 31 055,00 tys. zł został wykonany w 89,9%, w kwocie 27 924,00 tys. zł. Zaplanowana wartość miernika (634 sprawy) nie została osiągnięta (wykonanie: 466 spraw) – nastąpił spadek o 26,5% liczby spraw przypadających na jednego pracownika,

⁵⁸ <https://bip.rf.gov.pl/rf/kontrola-zarzadcza/7863,Kontrola-zarzadcza.html> (dostęp: 20.05.2022 r.).

⁵⁹ Na stronie internetowej Rzecznika Finansowego: <https://rf.gov.pl/o-nas/sprawozdania/> (dostęp: 20.05.2022 r.).

⁶⁰ Element wymagany w § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu działalności.

a w porównaniu z miernikiem wykonanym w roku 2019 spadek ten był jeszcze większy, tj. o 31,8%. W roku 2021 plan kosztów (31 608,00 tys. zł) został wykonany w 95,8%, w kwocie 31 240,65,00 tys. zł. Wartość miernika, zaplanowana na 469 spraw na jednego pracownika – została wykonana w liczbie 436 spraw i podobnie jak w roku 2020 spadła (o 7,0%).

(akta kontroli: str. 1634-1662)

Prezes Rady Ministrów oraz Minister Finansów nie wnosili uwag do przekazywanych sprawozdań z działalności Rzecznika Finansowego i ze stanu środków Funduszu Edukacji Finansowej oraz do sprawozdań z wykonania planów działalności.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Rzecznika w zakresie sporządzania i wykonania planów finansowych, planów finansowych w układzie zadaniowym oraz planów działalności⁶¹ za lata 2019-2022 (I kw.). Były one sporządzane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami i uwzględniały potrzeby w celu realizacji ustawowych zadań. Z wykonania powyższych planów Rzecznik sporządzał sprawozdania z odpowiednią szczegółowością i przedkładał je Ministrowi Finansów w ustawowym terminie.

Sprawozdania z działalności Rzecznika oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego za lata 2019, 2020 i 2021⁶², a także sprawozdania z działalności finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu⁶³ za lata 2019, 2020 i 2021 były sporządzane z odpowiednią szczegółowością i przedkładane Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych w ustawowym terminie.

Rzecznik prawidłowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Rady Edukacji Finansowej – terminowo oraz rzetelnie sporządzał i przekazywał sprawozdania ze stanu środków Funduszu Edukacji Finansowej na koniec każdego roku 2019, 2020 i 2021 oraz sprawozdania kwartalne z realizacji zadań Funduszu i z gospodarowania środkami Funduszu wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu, według stanu na ostatni dzień danego kwartału.

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

Opis stanu
faktycznego

Podstawą gospodarki finansowej Rzecznika był roczny plan finansowy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* koszty Rzecznika były finansowane z wpłat z tytułu wpłat od podmiotów rynku finansowego, w tym banków, zakładów ubezpieczeń krajowych i zagranicznych, instytucji pożyczkowych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, instytucji płatniczych i innych. Stanowiły one przychody Rzecznika. Pozostałe przychody pochodziły z opłat z pozasądowego rozpatrywania sporów, z wynagrodzenia Rzecznika z tytułu obsługi FEF, z odsetek oraz pozostałych przychodów operacyjnych. Rzecznik nie otrzymywał dotacji z budżetu państwa.

⁶¹ Plany działalności sporządzane w oparciu o rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. nr 187, poz. 1254.).

⁶² Sprawozdanie z działalności, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*.

⁶³ Sprawozdanie z działalności, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 2 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*.

W latach 2019-2021 wykonane przychody kształtowały się odpowiednio: w 2019 r. – 18 689 tys. zł, w 2020 r. – 27 924 tys. zł, w 2021 r. – 31 241 tys. zł. Na rok 2022 zaplanowano przychody ogółem w kwocie 35 234 tys. zł, z uwzględnieniem przychodów od podmiotów rynku finansowego – 35 094 tys. zł, przychodów z tytułu wpłat na pozasądowe rozwiązywanie sporów – 120 tys. zł oraz z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej (wynagrodzenie) – 20 tys. zł.

(akta kontroli: str. 2453-2608, 2610-2611)

Biuro Rzecznika nie posiadało własnych nieruchomości. W 2019 r. wynajmowało od Polskiego Instytutu Ekonomicznego⁶⁴ w Warszawie lokal biurowy o powierzchni 1677 m kw. (i lokal archiwum o pow. 75 m kw.) przy Al. Jerozolimskich 87⁶⁵. Koszty jego najmu w latach 2019-2021 wyniosły 3 288,3 tys. zł; czynsz wynosił od stycznia 2019 r. do lipca 2020 r. miesięcznie 137,8 tys. zł, od sierpnia 2020 r. – 141 tys. zł, a od sierpnia 2021 wzrósł do 145,8 tys. zł. W dniu 16 czerwca 2020 r. na podstawie umowy najmu zawartej z prywatnym podmiotem Rzecznik wynajął dodatkowy lokal przy ul. Nowogrodzkiej 68 o powierzchni 190,71 m kw. (czynsz – 25,7 tys. zł miesięcznie do dnia 30 czerwca 2021 r., następnie, do dnia 30 listopada 2021 r. – 24,9 tys. zł miesięcznie)⁶⁶, gdzie przeniósł się z 10 pracownikami wybranych wydziałów. W listopadzie 2021 r. zakończyła się umowa najmu lokalu od PIE. Część biura przeniesiono do budynku przy ul. Nowogrodzkiej 47a, gdzie wynajęto kolejne biuro o powierzchni 933,9 m kw. (czynsz – 95,7 tys. zł miesięcznie), a część do biurowca przy ul. Nowogrodzkiej 68, gdzie wynajęto dodatkową powierzchnię (łącznie wynajmowano tam 529,15 m kw. za czynsz – 66 tys. miesięcznie).

(akta kontroli: str. 2768-2921)

Wartość środków trwałych (po amortyzacji) według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiła 301,4 tys. zł, zaś według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. – 384,2 tys. zł. W 2020 r. zakupiono składniki majątkowe za łączną kwotę 374 tys. zł, w tym: samochód osobowy Volkswagen Arteon za 157,2 tys. zł, sześć kserokopiarek za 95,2 tys. zł, serwer za 37,1 tys. zł, komorę dezynfekującą za 31,3 tys. zł, UPS za 24 tys. zł, niszczarkę za 16 tys. zł. Środki na wydatki majątkowe były ujęte w planie finansowym na 2020 r. Koszty najmu pomieszczeń biurowych, dzierżawy i leasingu innych środków transportu w 2020 r. wyniosły 1 900 tys. zł, a w 2021 r. wyniosły 2 294 tys. zł. (wzrost r/r o 20,7%).

(akta kontroli: str. 2527, 2923-2958)

Koszty Rzecznika rosły, a ich wykonanie kształtowało się następująco: 2019 r. – 18 689 tys. zł, w 2020 r. – 27 924 tys. zł, w 2021 r. – 31 241 tys. zł. Najwyższą pozycję w strukturze kosztów w latach 2019-2021 r. zajmowały wynagrodzenia i kształtowały się następująco: w 2019 r. – 10 639 tys. zł, w 2020 r. – 18 002 tys. zł, w 2021 r. – 17 849 tys. zł. Na drugim miejscu w strukturze kosztów znalazły się usługi obce: w 2019 r. – 5 099 tys. zł, w 2020 r. – 4 644 tys. zł, w 2021 r. – 8 324 tys. zł. Kolejną wysoką pozycją były składki (na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy, PPK): w 2019 r. – 1 782 tys. zł, w 2020 r. – 3 188 tys. zł, w 2021 r. – 3 145 tys. zł.

(akta kontroli: str. 2610-2611)

Badaniem szczegółowym objęto próbę 71 dowodów księgowych (i dokumentacji dotyczącej danej transakcji), dotyczących kosztów poniesionych w 2020 r. na kwotę 1 061,08 tys. zł, co stanowiło 3,8% wykonanych kosztów. Dowody księgowe były

⁶⁴ Dalej: PIE.

⁶⁵ Umowa najmu biura zawarta z PIE 24 listopada 2017 r. na cztery lata, 1677 m kw. w Al. Jerozolimskich 87 obowiązywała do listopada 2021 r. Kwota czynszu wynosiła miesięcznie 110 538 zł za biuro i 1500 zł za lokal archiwum 75 m kw. łącznie 112 038 zł, z VAT 23% - 137 806,74 zł (faktura za styczeń 2020 r.).

⁶⁶ Kwota czynszu zawierała opłatę eksploatacyjną i opłatę za cztery miejsca parkingowe.

opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, zawierały polecenia do wypłaty, dekretacje głównego księgowego oraz wskazanie numerów kont do ujęcia w księgach rachunkowych. Koszty Rzecznika były ewidencjonowane zgodnie z planem kont zamieszczonym w polityce rachunkowości w Biurze Rzecznika Finansowego⁶⁷. W badaniu próby 15 umów na usługi lub dostawy zawartych w latach 2019-2021 w stwierdzono, że w przypadku zawarcia lub realizacji ośmiu z nich wystąpiły nieprawidłowości, które opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru 3. i 4. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 2960-2964, 3031-3119, 3131-3134)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogółem pracowników Biura Rzecznika w poszczególnych latach 2019-2022⁶⁸ wzrastało: w 2019 r. – 7 299 zł, w 2020 r. – 8 531 zł, w 2021 r. – 8 683 zł, zaś w 2022 r. (miesiące I-IV) wyniosło 8 193 zł.

Przeciętne średniomiesięczne wynagrodzenia⁶⁹ pracowników zatrudnionych na stanowiskach eksperckich/specjalistycznych rosło: w 2019 r. – 6 543 zł; w 2021 – 8 693 zł. W 2022 r. spadło do 7 194 zł. Najniższe wynagrodzenia w tej grupie pracowników zmieniały się i wynosiły od 3 417 zł (w 2020 r.) do 4 357 zł (w 2022 r.). Najwyższe wynagrodzenia w tej grupie także zmieniały się w czasie i wynosiły od 14 191 zł (w 2019 r.) do 20 703 zł (w 2020 r.). W grupie ekspertów pracownicy na najwyższym stanowisku radcy Rzecznika zarabiali przeciętnie od 14 295 zł w 2020 r. do 16 185 w 2021 r. Najniższe wynagrodzenie w tej grupie wynosiło od 9 087 zł w 2022 r. do 11 030 zł w 2021 r., zaś najwyższe – od 20 426 zł w 2020 r. do 25 275 zł w 2021 r.

Średniomiesięczne wynagrodzenia pracowników, zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych niższego szczebla (dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziału) mieściły się w przedziale od 13167 zł w 2019 r. do 15 454 zł w 2020 r. Najniższe wynagrodzenie dla tych pracowników zmieniało się w okresie objętym kontrolą i wynosiło od 7795 zł (w 2022 r.) do 8 699 zł (w 2021 r.). Najwyższe wynagrodzenie dla tych pracowników wynosiło od 22 999 zł (w 2019 r.) do 25 314 zł (w 2022 r.).

Średniomiesięczne wynagrodzenie kierownictwa wyższego szczebla (Rzecznika Finansowego i jego zastępców) od 2020 r. wzrastało: w 2019 r. wyniosło 11 477 zł, w 2020 r. – 11 324 zł; w 2021 r. – 14 689 zł, w 2022 r. – 16 690 zł. Najniższe wynagrodzenie w tej grupie wrosło i wynosiło od 10 678 zł w 2019 r. do 15 583 zł w 2022 r., zaś najwyższe wynosiło: w 2019 r. – 13 692 zł ; w 2020 r. spadło do 11 778 zł, zaś w 2021 r. wzrosło do 16 534 zł w 2021 r. i następnie w 2022 r. do – 18 176 zł.

(akta kontroli str. 636, 743-744, 2965-3029)

Rzecznik Finansowy od 2019 r. do dnia 31 marca 2022 r. zawarł umowy cywilnoprawne z 83 osobami fizycznymi oraz umowy B2B z 91 podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą⁷⁰, w związku z zadaniami merytorycznymi zlecanymi ekspertom zewnętrznym. Łączna wysokość wypłaconych wynagrodzeń w ramach umów cywilnoprawnych obniżała się i wynosiła odpowiednio: w 2019 r. –

⁶⁷ Zarządzenie nr 11/2018 Rzecznika Finansowego z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie aktualizacji polityki rachunkowości oraz zakładowego planu kont Biura Rzecznika Finansowego; zarządzenie nr 4/2021 Rzecznika Finansowego z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości Biura Rzecznika Finansowego.

⁶⁸ Na dzień 19 maja 2022 r.

⁶⁹ Wynagrodzenia brutto (w przeliczeniu na pełny etat), na które składają się wszystkie składniki naliczone i wypłacone pracownikom, w tym: nagrody jubileuszowe, ekwiwalenty za urlop, odprawy emerytalne, dodatkowe wynagrodzenie roczne, premie, wynagrodzenie za czas choroby i świadczenia z ZUS.

⁷⁰ Rozkład według lat: 2019 – 40 cywilnoprawnych i 47 B2B; 2020 r. – 42 cywilnoprawne i 36 B2B; 2021 r. – jedna cywilnoprawna i sześć B2B; 2022 r. – sześć B2B.

osoby fizyczne 1 274 928 zł, podmioty 2 294 229,5 zł; w 2020 r. – osoby fizyczne 215 387,3 zł, podmioty 329 972,9 zł; w 2021 r. osoby fizyczne – 1 634,5 zł, podmioty 49 427,5 zł; w 2022 r. – osoby fizyczne – 0 zł, podmioty – 48 590 zł. Średnie roczne wypłacone wynagrodzenie w ramach umów cywilnoprawnych i B2B wynosiło odpowiednio: w 2019 r. osoby fizyczne 31 873,2 zł, podmioty 48 813,4 zł; w 2020 r. – osoby fizyczne 5 128,3 zł, podmioty – 9 165,9 zł; w 2021 r. osoby fizyczne 1 634,5 zł, podmioty – 8 237,9 zł; w 2022 – osoby fizyczne – 0 zł, podmioty – 16 196,7 zł.

Wysokości wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych były zależne od przedmiotu i zakresu danej umowy. Najniższe wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosły dla osób fizycznych odpowiednio: 140 zł (w 2020 r.), 785 zł (w 2019 r.) i 1 634,5 zł (w 2021 r.), zaś najwyższe: 133 255 zł (w 2019 r.) i 30 401,5 zł (w 2020 r.). Najniższe wynagrodzenia dla ekspertów z tytułu umów B2B wzrastały i wyniosły odpowiednio: 105 zł (w 2019 r.) do 8 000 zł (w 2022 r.), zaś najwyższe spadło z 192 958 zł (w 2019 r.) do 25 830 zł (w 2022 r.).

(akta kontroli str. 745, 3031-3119)

W trakcie kontroli nie ujawniono przypadków, by osoby otrzymujące wynagrodzenie z umów cywilnoprawnych były jednocześnie pracownikami etatowymi Biura, których zadania wykonywane w ramach umowy cywilnoprawnej byłyby zbieżne z obowiązkami służbowymi. NIK stwierdziła jednak, że zawierano odpłatne umowy cywilnoprawne z członkami Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym na sporządzenie opinii prawnych, opracowań oraz raportów. W roku 2020 z ośmioma członkami tego komitetu zawarto umowy na kwotę łącznie 17,5 tys. zł, w tym z dwoma na kwotę łącznie 480 euro, zaś w roku 2021 zawarto umowy z dwoma członkami komitetu na kwotę odpowiednio: 27,5 tys. zł i 250 euro. Ponadto zawierano odpłatne umowy z członkami tego komitetu, dotyczące udziału w jury i recenzowaniu prac zgłaszanych do konkursów o nagrodę Rzecznika Finansowego (szerzej w opisie czwartego obszaru). Z byłym pracownikiem [...] zawarto w [...] dwie umowy – na obsługę konkursu oraz na realizację webinarium, na kwotę łączną 62,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 3030-3119)

Biuro Rzecznika w latach 2019-2022 (I kw.) poniosło koszty krajowych podróży służbowych w wysokości 57,9 tys. zł oraz zagranicznych podróży służbowych w kwocie 4,5 tys. zł. Badaniem szczegółowym objęto wszystkie cztery delegacje zagraniczne (szerzej: w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 764-765, 774-813)

Przychody i koszty Funduszu

Środki Funduszu pochodziły głównie z wpływów z tytułu kar pieniężnych określonych w art. 43c ust. 1 pkt 1-3 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*. Mimo że zgodnie z art. 43b ust. 1 tej ustawy środki Funduszu powinny być przeznaczone na finansowanie edukacji finansowej, to środki te były gromadzone na rachunku i nie były wydatkowane na realizację ww. zadania ustawowego.

Stan środków na rachunku FEF w latach 2019-2021 (stan narastająco na dzień 31 grudnia) systematycznie wzrastał i wyniósł: w 2019 r. – 11 656,3 tys. zł, w 2020 r. – 43 581,2 tys. zł, w 2021 r. – 105 608,7 tys. zł, w 2022 r. (stan na 31 marca) – 107 421,3 tys. zł; w tym z tytułu nakładanych kar przez Komisję Nadzoru Finansowego (odpowiednio w latach 2019-2021): 8 463,5 tys. zł, 38 041,9 tys. zł, 71 595,9 tys. zł i w 2022 r. (stan na 31 marca) – 72 890,9 tys. zł oraz przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odpowiednio: 31 84,5 tys. zł, 5 438,1 tys. zł, 33 824 tys. zł i 33 824 tys. zł w 2022 r. (stan na 31 marca). Przychodami Funduszu były także środki pochodzące z odsetek depozytów *overnight*

oraz lokat, które zasiliły rachunek FEF w wysokości (odpowiednio): w 2019 r. – 8,2 tys. zł, w 2020 r. – 114,9 tys. zł, w 2021 r. – 221 tys. zł, w 2022 r. (31 marca) 247,4 tys. zł.

Kosztami Funduszu były środki przekazane w latach 2020-2021 na wynagrodzenie Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi Funduszu i Rady (13 730,9 zł w 2020 r. i 18 481,8 zł w 2021 r., łącznie 32 212,8 zł).

Wysokość środków, które mogły być wydatkowane zgodnie z art. 43c ust. 2 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*, tj. środków, co do których decyzje o nałożonych karach stały się prawomocne, wraz z przychodami z odsetek (po odjęciu kosztów) także rosła i wyniosła wg stanu na dzień 31 grudnia, odpowiednio: w 2019 r. – 8,2 tys. zł; w 2020 r. – 1 825,6 tys. zł, w 2021 r. – 2 549,5 tys.; w 2022 (31 marca) – 2 735,2 tys. zł.

Na dzień 31 maja 2022 r. stan środków zgromadzonych na rachunku Funduszu wyniósł 113 943 278,4 zł, natomiast stan środków, które mogły być wydatkowane – 3 584 187,3 zł.

(akta kontroli: str. 838-842,1655)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rzecznik Finansowy, dysponując wystarczającym pod względem powierzchni użytkowej lokalem biurowym, pozwalającym realizować ustawowe zadania, wynajął w 2020 r. dodatkową powierzchnię biurową w innej lokalizacji Warszawy, ponosząc w okresie nieco ponad półtora roku dodatkowy koszt w kwocie 408 673,46 zł, co zwłaszcza w sytuacji epidemii COVID-19, która wymusiła pracę zdalną – było działaniem niecelowym i niegospodarnym, naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 *u.f.p.*

Rzecznik Finansowy w latach 2020-2021, wynajmując od Polskiego Instytutu Ekonomicznego lokal biurowy o pow. 1 677 m kw. przy Al. Jerozolimskich 87 i płacąc czynsz 137 806,7 zł miesięcznie (tj. 82,2 zł/m kw.), a od dnia 1 sierpnia 2020 r. – 140 976,3 zł/mies., tj. 84,1 zł/m kw.), wynajął od prywatnego podmiotu drugi lokal biurowy o powierzchni 190,71 m kw. przy ul. Nowogrodzkiej 68 w Warszawie. Czynsz miesięczny z opłatą eksploatacyjną za m kw. powierzchni był tu wyższy niż w Al. Jerozolimskich i wynosił 134,7 zł/m kw. Skutkiem tego najmu w okresie od czerwca 2020 r. do grudnia 2021 r. Rzecznik poniósł dodatkowe koszty najmu w kwocie 408 673,46 zł.

Zdaniem NIK najem większej przestrzeni biurowej w 2020 r. nie był uzasadniony i celowy, ponieważ w związku z obowiązującymi w Polsce obostrzeniami związanymi z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-COV-2, pracownicy Biura Rzecznika na podstawie *zarządzenia nr 15/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu zadań przez Biuro Rzecznika Finansowego* co do zasady wykonywali pracę w trybie zdalnym i korzystali w mniejszym zakresie z pomieszczeń biurowych. Jak określał bowiem wówczas § 1 lit. c ww. zarządzenia, „świadczanie pracy na terenie pomieszczeń Biura RF odbywa się w uzasadnionych przypadkach”.

(akta kontroli: str. 2771-2921, 5065-5066)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁷¹, że głównym czynnikiem zmiany lokalizacji Biura były względy ekonomiczne (koszty wynajmu powierzchni w budynkach przy ul. Nowogrodzkiej są znacznie niższe

⁷¹ Pismo RF z dnia 9 czerwca 2022 r.

niż wynajmu od PIE). Podjęcie działań zmierzających do pozyskania dodatkowych powierzchni dla Biura wiązało się także z planowanym wzrostem zatrudnienia oraz koniecznością zapewnienia stosownych warunków lokalowych dla Rady Edukacji Finansowej.

(akta kontroli: str. 2768-2770, 2772-2773)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela udzielonych wyjaśnień, wskazując na dokonany szacunek porównawczy kosztów, jak również zwracając uwagę, że pomieszczenia w nowej lokalizacji nie były przeznaczone dla nowo zatrudnianych pracowników komórek organizacyjnych Biura Rzecznika, a dla Rzecznika i 10 pracowników. Z niewiadomego powodu Rzecznik rozpoczął urzędowanie w lokalizacji odrębnej od niemal wszystkich pracowników merytorycznych Biura Rzecznika.

2. W przepisach wewnętrznych nie określono procedur w zakresie zagranicznych podróży służbowych, przez co rozliczono zagraniczną delegację pracownika Biura, który podczas konferencji wygłaszał wykład jako profesor uczelni, a nie jako przedstawiciel Rzecznika Finansowego, co było działaniem nierzetelnym.

Wyjazd na konferencję naukową Uniwersytetu w [...] w dniach 4-6 listopada 2021 r. odbył się z inicjatywy pracownika Biura ([...], będącego profesorem Uniwersytetu [...]). Dla uzasadnienia delegacji, przedstawił on program konferencji pn. „[...]”, w którym zaplanowano jego wykład „[...]” jako wykład profesora prawa Uniwersytetu [...].

Pracownik otrzymał zwrot kosztów (w wysokości 1 170,17 zł) za wyjazd na konferencję naukową do [...], mimo że koszt ten był wydatkiem niezwiązanym ściśle z działalnością i zadaniami Rzecznika Finansowego, tylko *stricte* z działalnością naukową delegowanego i w związku z tym był wydatkiem niecelowym, a jego dokonanie było naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 *u.f.p.*

W przepisach wewnętrznych nie określono procedur w zakresie zagranicznych podróży służbowych, w tym wymogu sporządzania raportu przedstawiającego efekty wyjazdu, co w opinii NIK było działaniem nierzetelnym.

Ponadto nierzetelnie dokumentowano polecenia zagranicznych wyjazdów służbowych (w przypadku trzech spośród czterech zrealizowanych w latach 2019-2022 wyjazdów zagranicznych brakowało polecenia wyjazdu służbowego w formie druku delegacji – rozliczenia dokonano na podstawie przedłożonego post factum rozliczenia kosztów zagranicznej podróży służbowej).

(akta kontroli: str. 748-758, 764-765, 774-801, 5062)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁷², że przepisy nie uzależniają rozliczenia podróży od wystawienia polecenia wyjazdu służbowego; skoro rozliczenie kosztów podróży służbowej podpisał pracodawca, wyraził on zgodę na odbycie delegacji przez pracownika. Ponadto przepisy rozporządzenia nie wymagają obowiązkowego sporządzenia raportu oraz oceny korzyści wynikających z wyjazdu służbowego dla pracodawcy. Pracownik na konferencji naukowej reprezentował Rzecznika Finansowego.

(akta kontroli: str. 3575)

NIK nie kwestionuje, że pracodawca podpisał w powyższych przypadkach rozliczenie kosztów delegacji, jednak nastąpiło to *ex post*, co jest praktyką niewykluczającą ryzyka, iż sam fakt wyjazdu w delegację i jego parametry zostaną samodzielnie określone przez pracownika, co następnie będzie musiało

⁷² Pismo RF z dnia 6 czerwca 2022 r. oraz z dnia 20 czerwca 2022 r.

być przedmiotem akceptacji lub jej braku przez pracodawcę, co może generować ewentualne rozbieżności. NIK sygnalizuje przy tym, iż skoro samo Biuro Rzecznika wprowadziło określone druki delegacji przedkładane przed rozpoczęciem podróży służbowej, to względy rzetelności wymagały dotrzymania określonych przez siebie procedur.

3. Zakup samochodu osobowego Volkswagen Arteon Elegance został dokonany z pominięciem zasad i procedur przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie wyłączenia ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷³, określonych w § 9 wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych.

Zamówienie publiczne – zakup samochodu osobowego Volkswagen Arteon Elegance za kwotę 127 804 zł netto, tj. 29 935,79 euro (157 200 zł brutto) zostało zrealizowane na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. bez stosowania ustawy Pzp jako zamówienie poniżej progu 30 tys. euro. Zamówienie wszczęto bez pisemnego wniosku, którego obowiązek złożenia określił Rzecznik Finansowy w § 9 ust. 4 Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami w Biurze Rzecznika Finansowego⁷⁴ oraz bez wymienionych w § 9 ust. 6 tego regulaminu załączników do wniosku, w szczególności: krótkiej charakterystyki i zakresu przedmiotu zamówienia, uzasadnienia dotyczącego potrzeby realizacji zamówienia, szacunkowej wartości zamówienia w złotych oraz w euro, notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku.

Samochód, zamówiony w dniu 16 maja 2020 r., został zakupiony w czerwcu poza planem zamówień publicznych Biura Rzecznika na 2020 rok. Zaktualizowana wersja planu z dnia 9 maja 2020 r. w części Dostawy nie zawierała pozycji zakup środka transportu i planowanej kwoty. Pozycję (nr 22) – zakup środka transportu dodano w kolejnej wersji planu z dnia 1 lipca 2020 r., już po zamówieniu samochodu i po dokonaniu zakupu (fakturę z dnia 25 czerwca 2020 r. opłacono w dniu 26 czerwca 2020 r.). W rezultacie wydatkowano środki publiczne w kwocie 157 200 zł na nieplanowany wcześniej zakup, nieuzasadniony udokumentowaną analizą potrzeb.

(akta kontroli: str. 3122, 3578-3659)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁷⁵, że w okresie pandemii niezbędne było zapewnienie bezpieczeństwa realizacji ustawowych zadań Rzecznika poprzez niezwłoczne powiększenie możliwości transportowych Biura. Samochód zakupiono dla zastępcy Rzecznika z uwagi na konieczność zachowania bezpieczeństwa epidemicznego. Szacowanie wartości zamówienia odbyło się przez dokonanie rozeznania rynku u dealerów marki VW.

(akta kontroli: str. 3128, 3576)

4. W Biurze Rzecznika dokonano w czerwcu 2020 r. zakupu 10 laptopów na ustne polecenie dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego, co było niezgodne z procedurami regulaminu udzielania zamówień publicznych.

⁷³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) obowiązująca do dnia 31 grudnia 2020 r. Dalej: ustawa – Prawo zamówień publicznych lub Pzp.

⁷⁴ Zarządzenie nr 6/2019 Rzecznika Finansowego z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami w Biurze Rzecznika Finansowego. Dalej: regulamin zamówień publicznych.

⁷⁵ Pismo RF z dnia 2 czerwca i 20 czerwca 2022 r.

W dniu 30 czerwca 2020 r. dokonano zakupu 10 laptopów za kwotę 29 261,9 zł bez pisemnego wniosku uzasadniającego potrzebę tego zakupu. Na odwrocie faktury pracownik dokonujący kontroli merytorycznej dowodu księgowego odnotował: „pilny wniosek na ustne zapotrzebowanie dyrektora J.J. na zakup 10 laptopów dla pracowników zatrudnionych od 1 lipca. 26.06.2020 (podpis pracownika)”.

Dokonanie zakupu *ad hoc* na ustne polecenie dyrektora było działaniem niezgodnym z zasadami dokonywania zakupów określonymi zarządzeniem nr 6/2019 Rzecznika Finansowego z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami w Biurze Rzecznika Finansowego, który w § 9 ust. 4 stanowił, że w przypadku zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy, wnioskodawca składa wniosek do właściwie umocowanego kierownika komórki organizacyjnej o zaciągnięcie zobowiązania, zaś w § 9 ust. 6 pkt 2 i 4-6 zapisano, że do wniosku załącza się w szczególności uzasadnienie dotyczące potrzeby realizacji zamówienia, szacunkową wartość zamówienia w złotych oraz w euro, a także notatkę potwierdzającą przeprowadzenie analizy rynku.

(akta kontroli: str. 474-489, 3122, 3955-3959)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁷⁶, że zakup laptopów nie był zaplanowany, dostał dokonany w trybie interwencyjnym, w celu zapewnienia narzędzi do pracy zdalnej nowo zatrudnionym pracownikom. W związku z pandemią potrzeba zakupu komputerów przenośnych dla pracowników była oczywista, w celu zapewnienia realizacji ustawowych zadań Rzecznika.

(akta kontroli: str. 3136)

NIK, nie kwestionując potrzeby zapewnienia sprzętu komputerowego nowo zatrudnionym pracownikom, wskazuje jednak, że opisane procedury przyjęło samo Biuro Rzecznika, nie były one nadmierne, uciążliwe czy niemożliwe do spełnienia nawet w bardzo krótkim czasie, pandemia była w danym momencie stanem ciągłym, nie zaś dopiero ujawnionym, a zatrudnienie pracowników nie następowało z dnia na dzień i pozwalało na zachowanie minimum procedur związanych z nabyciem środków trwałych.

5. W Biurze Rzecznika nierzetelnie została sporządzona umowa na kwotę 47 232 zł, albowiem nie zabezpieczono interesu zamawiającego, w tym m.in. poprzez niezawarcie zapisu o karach umownych w przypadku niewykonania usługi.

W umowie na sprawowanie opieki technicznej i informatycznej, zawartej w dniu 9 października 2019 r. na okres sześciu miesięcy, nie zabezpieczono interesu zamawiającego. Nie przewidziano kar umownych na wypadek niewykonania usługi w gwarantowanym czasie reakcji na zgłoszenie usterki. Określono warunki płatności niekorzystne dla zamawiającego – płatność za usługę miała być dokonana w ciągu 14 dni od daty wystawienia faktury, a nie od daty otrzymania faktury, co stwarzało ryzyko braku możliwości terminowej zapłaty lub trudności w dotrzymaniu terminu płatności w przypadku, gdy faktura wpłynęłaby po wyznaczonym terminie płatności. Nie określono wymogu uzyskania przez wykonawcę potwierdzenia wykonanych w danym miesiącu usług. Wynagrodzenie zryczałtowane w kwocie 7 872 zł brutto miesięcznie wypłacano

⁷⁶ Pismo RF z dnia 29 czerwca 2022 r.

na podstawie faktur przedkładanych przez wykonawcę, bez prowadzenia ewidencji usług. Wartość umowy wyniosła łącznie 47 232 zł.

(akta kontroli: str. 3124, 3141, 3205-3213)

Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień⁷⁷ przez zastępcę dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wynika, że ewentualną wiedzę w tym zakresie dysponować może były dyrektor Wydziału Administracyjno-Finansowego.

(akta kontroli: str. 3136-3137)

6. W przypadku jednej z zawartych umów dokumentowanie jej realizacji i rozliczenie nie było kompletne, a przez to było nierzetelne, albowiem zatwierdzono fakturę pod względem merytorycznym mimo niedołączenia raportu, będącego częścią przedmiotu umowy i braku protokołu odbioru usługi. Jednocześnie określony w umowie termin realizacji umowy był nieprecyzyjny, co tym bardziej wskazywało na wagę protokołu odbioru usługi i poszczególnych jej etapów.

W dniu 20 października 2020 r. zawarto umowę nr 77/RF/2020 na: 1) usługę audytu strony www.rf.gov.pl, 2) wykonanie raportu z wnioskami z audytu (wraz z propozycjami zmian na stronie) oraz 3) wprowadzenie zmian zgodnie z raportem. Zamawiający w § 2 ust. 3 umowy zobowiązał się do protokolarnego odbioru umowy oraz zapłaty wynagrodzenia za ww. trzy poszczególne etapy realizacji umowy, po otrzymaniu faktury. W umowie nie określono precyzyjnie terminu realizacji umowy, gdyż zawarto ją „na czas realizacji przedmiotu Umowy”, co tym bardziej wskazywało na wagę protokołu odbioru usługi i poszczególnych jej etapów.

Potwierdzeniem wykonania przedmiotu umowy miał być, zgodnie z § 3 ust. 3 umowy, podpisany przez zamawiającego protokół odbioru, stwierdzający brak uwag i zastrzeżeń zamawiającego co do wykonania przedmiotu umowy. Do kontroli nie przekazano takiego protokołu, dokumentującego termin wykonania i odbiór przedmiotu umowy oraz nie przekazano raportu z wnioskami z audytu wraz z propozycjami zmian na stronie internetowej, które – jako część przedmiotu umowy – miał przesłać wykonawca.

Po otrzymaniu w dniu 4 stycznia 2021 r. faktury na kwotę 15 500 zł (za trzy etapy łącznie) główna księgowa Biura Rzecznika w dniu 5 stycznia 2021 r. odnotowała w systemie EZD opisanie faktury mailowo i dokonanie sprawdzenia pod względem formalnorachunkowym. Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego, mimo braku w systemie EZD raportu z wnioskami z audytu i braku protokołu odbioru, w dniu 7 stycznia 2021 r. zaakceptował fakturę pod względem merytorycznym, co było działaniem nierzetelnym. W tym samym dniu dokonano płatności.

(akta kontroli: str. 3126, 3937-3952, 5166-5167)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁷⁸, że informacjami dotyczącymi przedmiotowej umowy dysponować może ówczesny zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego. Ponadto zastępca dyrektora na pytanie NIK, dlaczego pracownicy kończący pracę w Biurze Rzecznika Finansowego nie zostali zobowiązani do przekazania dokumentacji prowadzonych przez siebie spraw kierownikom/dyrektorom lub w przypadku dyrektorów – swym zastępcom lub następcom – wyjaśniła⁷⁹: *Normatywy kancelaryjno-archiwalne ani regulaminy organizacyjne Biura RF nie zobowiązują*

⁷⁷ Pismo RF z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁷⁸ Pismo RF z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁷⁹ Pismo RF z dnia 30 czerwca 2022 r.

pracowników kończących pracę w Biurze Rzecznika Finansowego do przekazania prowadzonych przez nich spraw przełożonym ani następcom, gdyż sprawy przechowywane w teczkach aktowych w komórce organizacyjnej wraz ze spisami spraw są dostępne dla osób uprawnionych, np. zwierzchnika. W prawidłowo prowadzonej sprawie dokumentacja powinna być kompletna. Zgodnie ze stosowaną w BRF praktyką przełożony wskazywał pracownika do prowadzenia sprawy i w przypadku jego odejścia z pracy, pracownika, który sprawy będące w toku przejmie.

(akta kontroli: str. 3140, 5066-5067)

Niezależnie od ww. nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak procedur wewnętrznych, zobowiązujących pracowników odchodzących z Biura Rzecznika Finansowego do przekazania pełnej dokumentacji prowadzonych przez siebie spraw kierownikom zespołów lub dyrektorom lub w przypadku dyrektorów – swym zastępcom lub następcom – stwarza ryzyko utraty dokumentacji, w szczególności w czasie zmiany na stanowiskach Rzecznika i dyrektorów wydziałów. Może to zagrażać ciągłości pracy instytucji, utrudnia odtworzenie procesu decyzyjnego i zachowanie ścieżki kontrolnej. Na konieczność zapewnienia mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych z wykorzystaniem, między innymi, wyników analizy ryzyka, wskazują standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, ogłoszone przez Ministra Finansów⁸⁰.

NIK zauważa, że zgodnie z pkt 4 rozdz. 4D (Informacja i komunikacja) *regulaminu kontroli zarządczej w Biurze Rzecznika Finansowego*⁸¹, obowiązkiem każdego pracownika Biura jest zidentyfikowanie, zebranie i przekazanie istotnych zewnętrznych i wewnętrznych informacji w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób – mechanizm ten nie zadziałał, gdyż obowiązujące w Biurze normatywy nie obligowały do przekazania spraw, które prowadzili odchodzący z Biura pracownicy i informacji o nich.

(akta kontroli: str. 328-341, 5064-5067, 5165-5167)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowo-majątkowej Rzecznika Finansowego w latach 2020-2021. Pomimo że Rzecznik prowadził gospodarkę na podstawie planu finansowego, a koszty były w całości pokrywane z przychodów, to zakupów w 2020 r. w dwóch poniżej wskazanych przypadkach dokonano z pominięciem zasad i procedur określonych w wewnętrznym regulaminie zamówień publicznych. Wystąpił przypadek zawarcia umowy, która nie chroniła interesu zamawiającego, gdyż nie zawierała postanowień umożliwiających rzetelny odbiór przedmiotu zamówienia i zapisów o karach umownych. W przypadku jednej umowy występowały braki z powodu nieprzekazania dokumentacji przez pracowników, którzy odeszli z pracy w Biurze. Ponadto w 2020 r. zakupu samochodu dokonano z pominięciem zasad i procedur przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie wyłączenia ze stosowania *ustawy Pzp*, określonych w wewnętrznym *regulaminie zamówień publicznych*, a zakupu 10 laptopów dokonano niezgodnie z procedurami zapisanymi w tym regulaminie.

NIK negatywnie ocenia wynajem w 2020 r. drugiego biura dla osoby Rzecznika i 10 pracowników bez uzasadnionego szczególnymi potrzebami celu, zwłaszcza w czasie pandemii, gdy pracownicy świadczyli co do zasady pracę zdalną. Spowodowało to poniesienie w okresie półtora roku dodatkowych kosztów w wysokości 408 673,46 zł,

⁸⁰ Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84).

⁸¹ Zarządzenie nr 21/2020 Rzecznika Finansowego z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie Regulaminu kontroli zarządczej w Biurze Rzecznika Finansowego.

co było działaniem niecelowym i niegospodarnym, naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 *u.f.p.*

Zasoby majątkowe, finansowe i kadrowe Biura Rzecznika Finansowego były adekwatne do powierzonych zadań i pozwalały na ich bieżącą realizację, choć w 2019 r. wykonywanie zadań wymagało wsparcia ekspertów zewnętrznych.

W roku 2022 w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Rzecznik prawidłowo prowadził obsługę środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Edukacji Finansowej, lokując je na lokatach terminowych i *overnight*, co przysporzyło Funduszowi dodatkowych przychodów.

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

Opis stanu
faktycznego

Rzecznik w latach 2019-2022 wykonywał zadania określone w *ustawie o rozpatrywaniu reklamacji*. Jedynym źródłem finansowania zadań były przychody uzyskiwane z tytułu wpłat od podmiotów rynku finansowego, w tym banków, zakładów ubezpieczeń krajowych i zagranicznych, instytucji pożyczkowych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, instytucji płatniczych.

Badaniem objęto wykonywanie wybranych zadań ustawowych o charakterze opiniodawczym, eksperckim i edukacyjno-informacyjnym, określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3-4 i pkt 6 przywołanej ustawy, tj.: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego; występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego; inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego oraz zadanie wynikające z art. 25 ust. 1 pkt 3 – przeprowadzanie lub zlecenie badań dotyczących sytuacji na rynku finansowym, w szczególności ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku.

W latach 2019-2022 efektem opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego (tj. zadania określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*) było przeprowadzenie analiz i opracowanie 3309 opinii, stanowisk i uwag do projektów ustaw lub rozporządzeń (odpowiednio w roku 2019 – 65, w 2020 – 107, w 2021 – 96, w 2022 do 31 maja – 31), otrzymanych m.in. od Ministra Finansów⁸², Kancelarii Sejmu RP, Kancelarii Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Cyfryzacji, Prezesa UOKiK, Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Analizy dokonywane były głównie pod kątem wpływu regulacji na prawa i obowiązki klientów rynku finansowego, w tym m.in. kredytobiorców i pożyczkobiorców, uczestników funduszy inwestycyjnych, klientów banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, małych instytucji płatniczych, ubezpieczycieli i ubezpieczonych. Opinie wykonywano w wyznaczonych terminach. W przypadku jednego projektu ustawy, tj. druku nr 1532: *Autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, przekazanym przez Kancelarię Sejmu, opinia nie została sporządzona. Po przeprowadzonej analizie stwierdzono, że skierowany do zaopiniowania przez Rzecznika projekt wykracza poza ustawowe właściwości urzędu. Analizy i opinie wykonywane były przez pracowników Biura Rzecznika,

⁸² Poprzednio: Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju.

a źródłem ich finansowania były przychody Rzecznika. Ponadto wybrani członkowie Doradczego Komitetu Naukowego Rzecznika Finansowego w latach 2020-2021 wykonywali odpłatnie na zamówienie Rzecznika opinie prawne i opracowania na podstawie umów o dzieło lub umów zlecenia. W latach 2020-2021 Rzecznik zawarł z nimi 10 umów (osiem w 2020 r. i dwie w 2021 r.), których łączna wartość wyniosła 45,01 tys. zł.

(akta kontroli: str. 4314, 4515-4819)

W zakresie zadania z art. 17 ust. 1 pkt 4 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* Rzecznik Finansowy wystąpił w okresie objętym kontrolą z 11 wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego – w roku 2019 z wnioskiem do Kancelarii Prezydenta RP, w roku 2020 – do Ministra Finansów z sześcioma wnioskami i do Ministra Infrastruktury, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do Kancelarii Prezydenta RP (po jednym wniosku); w roku 2021 – do Ministra Finansów – z propozycją modyfikacji przepisów *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*. Projektowane poprawki dotyczyły m.in. powołania, w miejsce dotychczas funkcjonującego Funduszu Edukacji Finansowej, nowego funduszu kompensacyjnego (Fundusz Edukacji Finansowej i Pomocy Poszkodowanym), który miałby funkcjonować w prawnej formie państwowego funduszu celowego.

(akta kontroli: str. 4082-4110)

Określone w art. 17 ust. 1 pkt 6 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* zadanie inicjowania i organizowania działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego w latach 2019-2022 (I kw.) było realizowane zarówno przez pracowników Biura (od roku 2020 prace koordynował Zespół, następnie Wydział Edukacji i Komunikacji), jak i przez wykonawców zewnętrznych. Łączny koszt realizacji zadania w tym okresie wyniósł 4 217,4 tys. zł.

W porównaniu z rokiem 2019 (66,5 tys. zł) znacząco wzrosły koszty działań informacyjno-edukacyjnych prowadzone w kolejnych latach. W 2020 r. wyniosły 222,4 tys. zł – wzrost o 234,4%, a w 2021 r. – 3 924,06 tys. zł (w relacji do roku 2019 – wzrost o 5 800%, w relacji do 2020 r. – o 1 664%). Wzrost nakładów na to zadanie był spowodowany m.in. zamówieniem u wykonawców zewnętrznych trzech strategii komunikacyjnych oraz usług informacyjno-edukacyjnych w mediach społecznościowych, a także zamówieniem w 2021 r. kampanii medialnej w telewizji, radiu i prasie, której koszty wyniosły 3 059,1 tys. zł. Stanowiło to 36,7% kosztów usług obcych i było najdroższą usługą realizowaną dla Rzecznika Finansowego w 2021 r. Natomiast w I kw. 2022 r. koszty zadania wyniosły 4,4 tys. zł.

W 2019 r. zrealizowano 30 działań, m.in. organizowano konferencje naukowe (we współpracy m.in. z Doradczym Komitetem Naukowym Rzecznika Finansowego, Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej, Okręgową Radą Adwokacką w Warszawie), publikowano komunikaty, analizy i raporty na stronie internetowej Rzecznika, wygłaszano wykłady⁸³. Powstały cztery scenariusze zajęć edukacyjnych wraz z materiałami pomocniczymi, wydano trzy numery zeszytów naukowych „Rozprawy ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych”. Cztery działania zostały zrealizowane przez zlecenie usług wykonawcom zewnętrznym lub zawieranie umów cywilnoprawnych z ekspertami. W 2020 r. zrealizowano 58 działań informacyjno-komunikacyjno-edukacyjnych. W związku z pandemią COVID-19 zwiększono aktywność w Internecie: publikowano analizy, komunikaty, ostrzeżenia dla klientów rynku finansowego przed oszustwami, m.in. opublikowano stanowisko rzecznika

⁸³ Na uczelniach, m.in. na wydziałach prawa i administracji UMCS w Lublinie, UAM w Poznaniu, Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

„Wakacje kredytowe – podsumowanie problematyki i działań podjętych przez Rzecznika”, wprowadzono nową formę komunikacji – webinaria Rzecznika (przeprowadzono dziewięć webinariów), zorganizowano Międzynarodową Konferencję Naukową „Rynek finansowy a ochrona konsumentów”, wydano raport pt. „Biała Księga – działalność Rzecznika Finansowego w latach 2016-2020”. Rzecznik zrealizował dwie kampanie informacyjne w mediach społecznościowych: strategię i działania w serwisach *Facebook* i *Twitter* realizowały firmy zewnętrzne: ich koszt wyniósł odpowiednio: 136,5 tys. zł, i 73,8 tys. zł. W roku 2021 Rzecznik zamówił trzecią kampanię informacyjną pn. „Komunikacja w mediach społecznościowych Rzecznika Finansowego”. Usługę wykonywała po raz kolejny ta sama firma (co w 2020 r.), koszt kampanii wyniósł 147,6 tys. zł. W rezultacie opublikowano posty w serwisach *Facebook*, *LinkedIn* oraz *Twitter* i odnotowano przyrost tzw. *followersów* czyli obserwujących (na *fb*: 15 952 i 773 nowych w 2021 r., na *LinkedIn* 669 oraz na *tt* 514 i 264 nowych w 2021 r.).

(akta kontroli: str. 4112-4117, 4822-5061)

W 2021 r. zrealizowano 87 działań informacyjno-komunikacyjno-edukacyjnych, w tym m.in. 18 webinariów z ekspertami wewnętrznymi, w których łącznie wzięło udział 3489 osób; powstało 26 podcastów dostępnych na stronie Rzecznika i na platformach streamingowych; organizowano konferencje on-line i tradycyjne, sporządzano raporty, publikowano komunikaty i analizy. Na XIII Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach 21 września 2021 r. Rzecznik zorganizował debatę poświęconą ochronie konsumentów na europejskim rynku finansowym, z udziałem gości z Polski i zagranicy. Z debaty prowadzony był streaming, powstały też materiały filmowe i prasowe. Koszt wyniósł 57,7 tys. zł.

Rzecznik Finansowy był partnerem XXX Forum Ekonomicznego, które odbyło się we wrześniu 2021 r. w Karpaczu. Rzecznik był organizatorem trzech debat: „Kredyty frankowe dziś i jutro w kontekście europejskim”, „Transakcje nieautoryzowane jako przykład współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa klienta na rynku finansowym” oraz „Ochrona konsumenta na rynku finansowym w perspektywie europejskiej”. Koszt organizacji debat na Forum wyniósł 380,8 tys. zł, koszt delegacji 10 uczestników wyniósł 6,1 tys. zł (łącznie 386,9 tys. zł).

(akta kontroli: str. 4480-4496, 4823-4826)

W okresie październik-grudzień 2021 r. Biuro Rzecznika zrealizowało kampanię informacyjno-edukacyjną w mediach: publicznych, tj. w Polskim Radiu (Program 1, 3 oraz stacje lokalne), Telewizji Polskiej i w dziennikach lokalnych należących do koncernu Polska Press, a także w mediach prywatnych: Telewizji Polsat, Telewizji Trwam oraz w czasopiśmie „Fakt” i „Auto Świat”. Koszty kampanii wyniosły 3 059,1 tys. zł i stanowiły 77,9% kosztów poniesionych na realizację zadania edukacyjno-informacyjnego w 2021 r. Kampania nie została ujęta w planie działalności na 2021 r. jako zaplanowane zadanie, natomiast została wykazana w sprawozdaniu z wykonania tego planu (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: str. 4825-4826)

Jedno zadanie – kampania medialna mająca się odbyć w 2021 r., na którą zaplanowano 400 tys. zł – nie zostało wykonane. W planie zamówień publicznych, opublikowanym w lutym 2021 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych, zaplanowano przetarg na realizację kampanii medialnej, jednak nie został on ogłoszony. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego⁸⁴, w trakcie roku budżetowego 2021 uległa zmianie koncepcja prowadzonych działań i podjęto

⁸⁴ Pismo RF z dnia 23 czerwca 2022 r.

decyzję o organizowaniu przetargu na obsługę kanałów informacyjnych, a nie na kampanię medialną.

(akta kontroli: str. 2630-2632, 3845-3847)

Corocznie organizowano konkurs Rzecznika Finansowego na najlepszą pracę doktorską, magisterską, licencjacką i podyplomową⁸⁵, który objęto szczegółowym badaniem. Koszty konkursu obejmowały honoraria za recenzje naukowe prac, udział w jury oraz nagrody finansowe dla laureatów. W roku 2019 (III edycja) zgłoszono 16 prac, w 2020 r. (IV edycja) – 32 prace, w 2021 (V edycja) – 42 prace. Koszty konkursu wzrastały i wyniosły odpowiednio: w 2019 r. – 9,2 tys. zł (w tym 7,35 tys. zł koszty wynagrodzeń recenzentów i jury i 1,9 tys. zł – nagrody); w 2020 r. – 101,1 tys. zł (w tym 56,1 tys. zł koszty wynagrodzeń recenzentów i jury oraz 45 tys. – nagrody); w 2021 – 183 tys. zł (w tym 40 tys. na nagrody). W 2021 r. obsługa konkursu została zlecona określonemu przedsiębiorcy (działalność gospodarcza prowadzona przez byłego pracownika WEK) za wynagrodzeniem 31,15 tys. zł.

W IV edycji Konkursu Rzecznika na najlepszą pracę dyplomową w 2021 r. nagrodę Rzecznika w kategorii najlepszej rozprawy habilitacyjnej uzyskała wykładowczyni Uniwersytetu [...], która była członkiem Doradczego Komitetu Naukowego Rzecznika Finansowego. W V edycji Konkursu Rzecznika Finansowego na najlepszą pracę dyplomową w 2021 r. w jury konkursu zasiadała członkini Doradczego Komitetu Naukowego Rzecznika Finansowego prof. [...], która była także recenzentką prac. Oprócz niej w skład jury konkursu wchodził trzech członkowie Komitetu, którzy byli także recenzentami prac. Nagrodę jury w kategorii rozpraw habilitacyjnych zdobył prof. [...]. W tej edycji konkursu nagrodzone zostały jeszcze dwie prace absolwentek [...].

(akta kontroli: str.3796-3797, 3845-3875, 4143-4145, 4315-4377, 4495-4514, 4820-4826)

Zadanie wynikające z art. 25 ust. 1 pkt 3 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* – przeprowadzanie lub zlecenie badań dotyczących sytuacji na rynku finansowym, w szczególności ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku – było realizowane w latach 2020-2022 (I kw.) poprzez zamówienie u zewnętrznych ekspertów opracowania opinii eksperckich (na podstawie zawartych umów o dzieło). Dotyczyły one: 1) zasad tworzenia, wymogów licencyjnych, możliwości tworzenia ogólnopolskiego i regionalnych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych obsługujących polski rynek rolny, z analizą uwarunkowań organizacyjnych związanych z utworzeniem takich podmiotów (2020 r.); 2) roli rzecznika finansowego na rynku polskim rynku finansowym (2020 r.); 3) węgierskiego modelu ochrony usług finansowych (2020 r.); 4) zgodności z prawem europejskim projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz Funduszu Edukacji Finansowej (2020 r.); 5) oceny mechanizmu finansowania ochrony klientów instytucji rynku finansowego w projekcie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego (2020 r.); 6) analizy wpływu połączenia urzędu Rzecznika Finansowego z kompetencjami UOKiK na prowadzone postępowania administracyjne (2021 r.); 7) potrzeby i możliwości powołania europejskiego organu reprezentacji interesów konsumentów usług finansowych z uwzględnieniem jego zadań, prerogatyw i zakresu działania (2022 r.). Spośród ww. siedmiu odpłatnych umów trzy zostały zamówione u ekspertów będących członkami Doradczego Komitetu Naukowego Rzecznika Finansowego (szerzej w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*). Z tytułu wynagrodzenia za wykonane w ramach zadania (przeprowadzanie lub zlecenie badań) dzieła Rzecznik

⁸⁵ Do roku 2019 r. konkurs był organizowany we współpracy z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej, w roku 2020 obsługę konkursu prowadził Wydział Edukacji i Komunikacji Biura RF, w roku 2021 – firma zewnętrzna.

poniósł koszty w wysokości 26,6 tys. zł, a źródłem ich finansowania były zrealizowane przez Rzecznika przychody. W umowach nie określano wymogów wobec zamawianego dzieła innych niż wskazanie tematu, sporządzenia dzieła (raportu) w języku polskim i terminowego przekazania zamawiającemu.

(akta kontroli: str. 3798-3844, 4117-4120, 4142, 4146-4313)

Rzecznik Finansowy podczas realizacji swoich zadań ustawowych w latach 2019-2022 współpracował z wieloma instytucjami, uczelniami, instytutami, mającymi w swych kompetencjach zadania edukacyjne, informacyjne lub badawcze, m.in.: z Ministerstwem Finansów, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznikami Konsumentów, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowym Bankiem Polskim, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych SA, Krajową Radą Notarialną, Okręgową Radą Adwokacką w Warszawie, Szkołą Główną Handlową, uniwersytetami, w tym ekonomicznymi, Instytutem Badań Edukacyjnych, Instytutem Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi, Instytutem Studiów Wschodnich – Forum Ekonomiczne oraz z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej, Fundacją na rzecz Standardów Doradztwa Finansowego (EFPA Polska), Fundacją Przyszłość Pokoleń, Stowarzyszeniem Stop Bankowemu Bezprawiu i Polskim Stowarzyszeniem Kredytobiorców Frankowych. Współpraca polegała m.in. na współorganizowaniu konferencji, wykładów, seminariów, Forum Ekonomicznego w Karpaczu, konkursów oraz na zleceniu naukowcom z dorobkiem naukowym ekspertyz lub raportów dotyczących ochrony praw klientów rynku finansowego w Polsce i za granicą.

(akta kontroli: str. 4076-4077, 4515-4523, 4820-4827)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż w badanym okresie wystąpił systemowy problem z brakiem realizacji zadań przewidzianych ustawowo dla Funduszu Edukacji Finansowej, którym miał dysponować Rzecznik Finansowy na wniosek Rady Edukacji Finansowej.

Na rachunku Funduszu – według stanu na dzień 31 maja 2022 r. – były zgromadzone środki w wysokości 113 943 278,4 zł, natomiast środki które mogły być wydatkowane wynosiły 3 584 187,4 zł i systematycznie rosły. Mimo to od powołania Funduszu, tj. od dnia 1 stycznia 2019 r., nie było realizowane zadanie ustawowe Funduszu Edukacji Finansowej, tj. finansowanie edukacji finansowej. Art. 43a *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* stanowi, że środkami Funduszu dysponuje Rzecznik, na wniosek Rady Edukacji Finansowej. Rzecznik wielokrotnie zgłaszał Ministrowi Finansów problemy związane z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji, w zakresie dysponowania środkami Funduszu.

Zastępca Rzecznika Finansowego wyjaśnił⁸⁶, że *Rzecznik Finansowy od początku miał bardzo duże wątpliwości co do nieokreślonego statusu prawnego funduszu i ciążącej na Rzeczniku odpowiedzialności za dysponowanie środkami Funduszu na wniosek Rady Edukacji Finansowej. W pierwszym roku (2019) od powołania Funduszu trwały prace organizacyjne oraz prace nad projektami rozporządzeń, mającymi określić regulamin Rady Edukacji Funduszu, regulamin działania Funduszu oraz zasady wynagradzania Rzecznika. Na koncie Funduszu nie było jeszcze środków (zaczęły one wpływać w sierpniu 2019 r.). Rzecznik zgłaszał wiele uwag do projektów rozporządzeń, zadawał wiele pytań i proponował konkretne rozstrzygnięcia w celu usunięcia wątpliwości i doprecyzowania przepisów. Z powodu nieokreślonego statusu prawnego Funduszu Rzecznik dysponuje środkami w bardzo ograniczonym zakresie, związanym z lokowaniem środków oraz pobieraniem wynagrodzenia za obsługę Rady oraz Funduszu. Rzecznik nie jest uprawniony do swobodnego*

⁸⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 4 maja 2022 r.

decydowania o przeznaczeniu środków Funduszu, bowiem decydujący głos o sposobie wydatkowania i przeznaczeniu środków należy do Rady.

(akta kontroli: str. 1091-1137, 1236-1241)

W roku 2020 Rzecznik uzyskał od Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁷ opinię prawną w przedmiocie wykładni przepisów regulujących Fundusz Edukacji Finansowej oraz opinię prawną dotyczącą *statio fisci* właściwej w zakresie środków Funduszu, a tym samym uprawnionej i zobowiązanej do podejmowania czynności w odniesieniu do środków FEF. W opinii Prokuratury Generalnej, na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji nie było możliwości jednoznacznego określenia podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu, podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności związanych z FEF i sposobu dokonywania tych czynności. Podejmowanie takich czynności przez Rzecznika Finansowego, jak wskazano, rodzi ryzyko zawierania umów dotyczących zadań finansowanych ze środków Funduszu przez podmiot do tego nieuprawniony oraz ryzyko narażania się na zarzut braku legitymacji procesowej w ewentualnym postępowaniu sądowym dotyczącym środków Funduszu. Prokuratura Generalna zarekomendowała szybką zmianę przepisów, w celu usunięcia luki prawnej w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 1131-1195)

Po uzyskaniu opinii Prokuratury Generalnej, w dniu 16 lipca 2020 r. Rzecznik Finansowy powiadomił⁸⁸ przewodniczącą Rady Edukacji Finansowej, że „do czasu dokonania zmian legislacyjnych, wyznaczających prawne ramy funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej, nie będzie podejmował żadnych czynności, których przedmiotem byłoby angażowanie środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, w szczególności w zakresie zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków ze środków FEF.” Swą decyzję Rzecznik Finansowy opierał na opinii PG z dnia 3 czerwca 2020 r., z której wynika, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu (tj. czy jest to Skarb Państwa czy RF jako ich dysponent). Wskazał, że ponadto nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z Funduszem, a także sposobu dokonywania tych czynności. Jak przywołano, Prokuratura Generalna stwierdziła, że występuje w tym zakresie istotna luka w prawie, której usunięcie w drodze wykładni napotyka trudne do przewyżnienia przeszkody. Prokuratura Generalna postulowała niezwłoczne dokonanie kompleksowej nowelizacji ustawy, w której ustawodawca jednoznacznie i precyzyjnie określi charakter prawny Funduszu, podmiot, któremu przysługuje własność środków Funduszu, jak również rolę Rzecznika Finansowego w stosunku do Funduszu.

(akta kontroli: str. 1277-1278, 1236-1241)

Przewodnicząca Rady poinformowała⁸⁹, że Rada była zdziwiona stanowiskiem Rzecznika, ponieważ wcześniej, od posiedzenia w dniu 2 października 2019 r. do maja 2020 r. nie były podnoszone wątpliwości ze strony Rzecznika Finansowego, których dotyczyła opinia Prokuratury Generalnej. Jak wskazała, praktycznie, w wyniku tej opinii Rada została ubezwłasnowolniona, nie może decydować o finansowaniu działań edukacyjnych do momentu zmiany ustawy, zmieniającej status Funduszu na fundusz celowy zarządzany przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli: str. 1663-1701)

⁸⁷ Dalej: Prokuratura Generalna lub PG.

⁸⁸ Pismo RF/73/2020 z dnia 16 lipca 2020 r.

⁸⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 27 maja 2022 r.

Z powodu zgłaszanych przez Rzecznika problemów prawnych w zakresie dopuszczalności dokonywania wydatków z Funduszu przez Rzecznika Finansowego na realizację ustawowych zadań z zakresu edukacji finansowej, Rada nie mogła podejmować decyzji związanych z dysponowaniem środkami Funduszu. Pomimo braku możliwości wydatkowania środków Funduszu, Rada podejmowała w latach 2020-2021 inicjatywy na rzecz edukacji finansowej, niepociągające za sobą konieczności uruchomienia ich finansowania z Funduszu. Rzecznik realizował te inicjatywy, ponosząc ich koszty z wynagrodzenia przysługującego mu z racji obsługi Funduszu. Dotyczyły one m.in. dokonania rozeznania rynkowego kosztów zaprojektowania strony internetowej Rady; opracowania zakładki na stronie RF dotyczącej porad w czasie pandemii COVID-19; dokonania rozeznania rynku na analizę określenia problemów w zakresie wiedzy i postaw finansowych Polaków oraz opracowania narodowej strategii edukacji finansowej; opracowania regulaminu przyznawania wyróżnienia Rady, opracowania projektu regulaminu przyznawania środków finansowych na realizację projektów z zakresu edukacji finansowej.

(akta kontroli: str. 1196-1203, 1267-1269, 1372-1708)

Ze środków Funduszu nie ponoszono kosztów na realizację zadań, a jedynym kosztem było wynagrodzenie Rzecznika Finansowego – za rok 2020 w wysokości 13 730,95 zł, za rok 2021 – 18 481,83 zł (łącznie – 32 212,78 zł). Rzecznik prowadził obsługę Funduszu m.in. poprzez prowadzenie obsługi księgowej rachunku, obsługi prawnej i administracyjnej Rady Edukacji Finansowej, natomiast nie realizował zadania ustawowego Funduszu, tj. finansowania edukacji finansowej ze środków Funduszu. Jednak art. 43c ust. 7 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* stanowi, że Rzecznikowi przysługuje wynagrodzenie ze środków Funduszu z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, a w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej*⁹⁰ określającym wysokość i sposób obliczania wynagrodzenia Rzecznika Finansowego w § 1 także sformułowano warunek łączny pobierania wynagrodzenia, tj. „wynagrodzenia z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej”.

(akta kontroli: str. 1267-1269)

Ministerstwo Finansów w 2020 r. przygotowało rządowy projekt zmiany ustawy, według którego FEF miał stać się funduszem celowym, a jego dysponentem miał być Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rzecznik Finansowy miał zostać włączony w struktury UOKiK. Projekt w dniu 9 grudnia 2020 r. trafił do Sejmu RP, gdzie w dniu 21 stycznia 2021 r. odbyło się pierwsze czytanie, po czym został skierowany do Komisji Finansów Publicznych (stan na dzień 22 czerwca 2022 r.)⁹¹. Kolejny projekt z dnia 29 listopada 2021 r.⁹² zakładał, że FEF stanie się funduszem celowym, a jego dysponentem miał być Minister Finansów. W związku z likwidacją FEF projekt zawierał również przepisy zobowiązujące Rzecznika Finansowego do przekazania ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych wszelkich informacji i dokumentów niezbędnych do dysponowania środkami FEF, w szczególności danych dotyczących rachunków bankowych, na których były gromadzone środki likwidowanego Funduszu, oraz ewidencję księgową operacji związanych z funkcjonowaniem likwidowanego Funduszu. Do obu projektów Rzecznik Finansowy zgłaszał uwagi i propozycje zmian. Do dnia zakończenia kontroli

⁹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 998.

⁹¹ Druk nr 834. Rządowy projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej.

⁹² Projekt nr UD317. Projekt ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym.

status Funduszu Edukacji Finansowej nie uległ zmianie – projekt zmiany ustawy był na etapie opiniowania⁹³.

(akta kontroli: str. 1205-1235, 4631-4642)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Biuro Rzecznika dokonało nierzetelnego odbioru pierwszego etapu przedmiotu umowy nr 29/WAF/2020 z dnia 18 maja 2020 r. skutkującego wypłatą pełnego wynagrodzenia za miesiąc maj 2020 r. w kwocie 36 900 zł, pomimo nieprzekazania w terminie wynikającym z § 2 pkt 5 umowy przedmiotu umowy, tj. projektu strategii działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych.

W wewnętrznym planie zamówień publicznych na 2020 rok w wersji z 9 maja 2020 r. oraz w wersji z dnia 1 lipca 2020 r. nie przewidziano zakupu usługi opracowania strategii działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych i konieczności poniesienia kosztu w kwocie 136 tys. zł, a mimo to w dniu 18 maja 2020 r. dokonano zakupu takiej ww. usługi. Określonym w SIWZ przedmiotem zamówienia dokonanego w trybie zapytania ofertowego było m.in. opracowanie krótkoterminowej strategii działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych, mających na celu skokowe zwiększenie obecności Rzecznika Finansowego w mediach tradycyjnych i społecznościowych, określenie formuł obecności Rzecznika w mediach społecznościowych i tradycyjnych oraz realizacja ww. działań. Oferta przedsiębiorcy⁹⁴, którego wybrano, nie zawierała kwoty wynagrodzenia za usługę. Nie sporządzono notatki z porównania ofert i nie uzasadniono wyboru tego podmiotu⁹⁵. Przedmiotem umowy nr 29/WAF/2020 w dniu 18 maja 2020 r. było sporządzenie *strategii działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych wraz z realizacją wybranych aktywności*, z odesłaniem do szczegółowego opisu przedmiotu i wytycznych do załącznika (SIWZ). Zgodnie z § 2 pkt 4 umowy projekt strategii miał być przygotowany do dnia 31 maja 2020 r. i przesłany do zamawiającego *po pierwszych dwóch tygodniach obowiązywania umowy* (§ 2 pkt 5 umowy), a pozostałe działania miały być realizowane do dnia 31 sierpnia 2020 r. Za wykonanie usługi ustalono wynagrodzenie brutto w kwocie 136 530 zł.

Wynagrodzenie za pierwszy etap usługi wypłacono w pełnej kwocie 36 900 zł, mimo że wykonawca nie przesłał w terminie wymaganym w § 2 pkt 5 umowy (tj. po pierwszych dwóch tygodniach obowiązywania umowy) projektu strategii działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych i wstępnej listy aktywności oraz nie przedstawił na dwa dni przed tym terminem ostatecznego projektu strategii wraz z listą aktywności zrealizowanych i zaplanowanych do realizacji – mimo że tak stanowił § 2 pkt 6 umowy.

Zamawiający nie udokumentował realizowanych w pierwszym etapie działań wykonawcy w formie protokołu odbioru wstępnego, co było działaniem nierzetelnym. Na fakturze z dnia 31 maja 2020 r. na kwotę 36 900 zł za pierwszy etap świadczenia usługi doradztwa komunikacyjnego potwierdzono wykonanie usługi zgodnie z umową (bez podpisu osoby odpowiedzialnej), zatwierdzono fakturę pod względem merytorycznym i potwierdzono zgodność pod względem formalnorachunkowym, mimo że strategia komunikacji (z fakturą) została

⁹³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356057/katalog/12852039#12852039> (dostęp: 14.07.2022 r.).

⁹⁴ Według oferty partnerami spółki byli: [...], wieloletni rzecznik prasowy Policji oraz [...], były asystent i doradca dwóch premierów, m.in. Jarosława Kaczyńskiego. Informacje te zostały wprost wskazane w treści oferty.

⁹⁵ W dokumentacji dotyczącej udzielania zamówień publicznych i dokonywania zakupów w 2019 i 2020 roku występują braki, wynikające z nieprzekazania pełnej dokumentacji prowadzonych spraw przez odchodzących z pracy w Biurze pracowników, w związku ze zmianami na stanowisku Rzecznika Finansowego w październiku 2019 r. i w grudniu 2021 r.

przesłana przez wykonawcę do dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego pocztą elektroniczną w dniu 8 czerwca 2020 r., tj. z 7-dniowym opóźnieniem.

(akta kontroli: str. 3126, 3660-3770)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁹⁶, że jeśli została uprzednio dokonana kontrola merytoryczna i faktura była zatwierdzona przez upoważnione osoby, a dokument spełnia wymogi określone w ustawie o rachunkowości, to księgowość nie ma podstaw do niezatwierdzenia operacji pod względem formalnorachunkowym. Wskazała również, że dalszymi informacjami dotyczącymi przedmiotowej umowy dysponować może być pracownik, który w okresie od dnia 1 grudnia 2020 r. do dnia 12 grudnia 2021 r. był zatrudniony na stanowisku Dyrektora Wydziału Edukacji i Komunikacji Biura Rzecznika Finansowego.

(akta kontroli: str. 3737, 5069)

2. Biuro Rzecznika nierzetelnie i niezgodnie z wymogami *regulaminu zamówień publicznych* sporządziło umowę nr 67/WAF/2020 (poprzez nieokreślenie terminów realizacji elementów przedmiotu umowy i nieokreślenie kwoty brutto wynagrodzenia) oraz nierzetelnie dokonywało kontroli merytorycznej realizacji przedmiotu zamówienia, a wreszcie dokonało odbioru przedmiotu umowy mimo braku wymaganych umową elementów opracowania, czego skutkiem było wydatkowanie kwoty 73 800 zł brutto.

Umowa nr 67/WAF/2020 zawarta dnia 1 października 2020 r. na wykonanie usługi m.in.: „*audytu i opracowania strategii komunikacji w mediach społecznościowych i tygodniowego planu komunikacji dla działań na profilu Facebook, moderacji rozmów z fanami i Fb i Twitterze, kompleksowego utworzenia i prowadzenia wydarzenia na profilu Fb, konsultacji marketingowej, analizy statystyk i opracowania miesięcznego raportu z podsumowaniem i rekomendacjami*” – została przygotowana nierzetelnie. Do umowy nie załączono załącznika nr 1 z ofertą wykonawcy (stanowiącego, jak zapisano w dwóch miejscach umowy – w § 2 pkt 1 oraz w § 10 pkt 8 – integralną część umowy), nie można było więc rzetelnie zweryfikować, czy warunki umowy były zgodne z ofertą. W umowie nie określono terminu jej zakończenia, co było niezgodne z § 17 ust. 1 pkt 3 regulaminu, który stanowił, iż w każdym projekcie umowy należy określić co najmniej okres, na jaki umowa zostaje zawarta bądź termin końcowy wykonania przedmiotu umowy. Utrudniało to sprawdzenie, czy wszystkie elementy przedmiotu umowy zostały wykonane terminowo i w pełnym zakresie. Wartość umowy ustalono „*na miesięczną kwotę netto 20 000 PLN*”, co było niezgodne z § 17 ust. 1 pkt 5 regulaminu, zobowiązującego do określenia w umowie wysokości wynagrodzenia brutto. Pomimo że do faktury za październik 2020 r. nie dołączono raportu miesięcznego, potwierdzono ją pod względem merytorycznym i dokonano płatności w kwocie 24 600 zł. Było to działanie nierzetelne oraz niezgodne z § 4 pkt 1 umowy, w którym zapisano, że „*podstawą do wystawienia faktury przez wykonawcę będzie akceptacja lub częściowa akceptacja przez zamawiającego miesięcznego raportu z prowadzonych działań. W razie braku akceptacji miesięcznego raportu w całości wykonawca nie ma prawa do wynagrodzenia*”. W kolejnych raportach wykonawcy z realizowanych działań brakowało elementu określonego w § 2 pkt 4 umowy, tj. wskazania wartości wykonywanych działań, a mimo to faktury akceptowano pod względem merytorycznym i kierowano do wypłaty, co było

⁹⁶ Pismo RF z dnia 21 czerwca 2022 r. oraz z 29 czerwca 2022 r.

działaniem nierzetelnym. Za trzy miesiące realizacji usługi wypłacono łącznie 73 800 zł brutto.

(akta kontroli: str. 474-482, 3124, 3269-3329)

Zastępca Dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła⁹⁷, że „informacjami dysponować może Pan (...), który w okresie od 1 grudnia 2020 r. do 12 grudnia 2021 r. był zatrudniony na stanowisku Dyrektora Wydziału Edukacji i Komunikacji Biura Rzecznika Finansowego”.

(akta kontroli: str. 3137)

NIK zauważa, że projekt umowy przekazywał do opinii prawnej pracownik WEK, nadal pracujący w tym wydziale, a pod względem prawnym projekt opiniował zatrudniony radca prawny.

3. Biuro Rzecznika dokonało nierzetelnego odbioru przedmiotu umowy, dotyczącej usługi opracowania strategii komunikacji w mediach społecznościowych, potwierdzenia pod względem merytorycznym wykonania usług pomimo nierzetelnie przygotowanych raportów, co stwarzało ryzyko niegospodarnej wypłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 147 600 zł.

W umowie (nr 49/WEK) zawartej w dniu 8 lutego 2021 r. określono terminy dostarczania elementów przedmiotu umowy, ale w raportach otrzymanych od wykonawcy brakowało elementu wymienionego w § 2 pkt 4 umowy, tj. wskazania wartości wykonywanych działań, a mimo to faktury akceptowano pod względem merytorycznym i kierowano do wypłaty. Umowa została zawarta na okres sześciu miesięcy (od dnia 1 lutego 2021 r.), wskazano w niej, że „wynagrodzenie wykonawcy może wynieść maksymalnie 147 600 zł brutto”. Wypłaty za miesiąc luty 2021 r. dokonano w pełnej kwocie 24 600 zł na podstawie faktury i raportu za luty, pomimo że nie udokumentowano wymaganego § 1 pkt 2 lit. a oraz b umowy – audytu komunikacji w mediach społecznościowych, który miał być opracowany w terminie do 7 dni od podpisania umowy (tj. do dnia 15 lutego 2021 r.) oraz nie przekazano w terminie strategii komunikacji w mediach społecznościowych, mającej być opracowanej w terminie do 14 dni od podpisania umowy (tj. do dnia 22 lutego 2021 r.). Dokument *Strategia komunikacji w mediach społecznościowych* został załączony do systemu EZD w dniu 10 marca 2021 r. tj. już po wypłacie wynagrodzenia za luty, a na wydruku nie odnotowano daty wpływu strategii innej niż dzień 10 marca 2021 r. Wynagrodzenie (po 24 600 zł miesięcznie) było wypłacane na podstawie faktur i raportów miesięcznych wykonawcy. Zamawiający przyjmował raporty bez uwag oraz potwierdzał wykonanie usług, mimo że raporty były sporządzone nierzetelnie: występowały błędy literowe, statystyka *Facebooka* w raporcie z kwietnia 2021 zawierała statystykę za marzec, raport za maj prezentował liczbę postów opublikowanych w kwietniu i również zawierał statystykę za marzec oraz miał powtórzone strony dotyczące opracowania mechanizmu do FAQ; raport za lipiec zawierał statystykę za czerwiec. Ponadto raporty nie zawierały prezentacji i statystyk aktywności w serwisie Twitter, mimo że w opisie przedmiotu umowy w § 1 pkt 2 lit. e umowy określono, że jest nim także moderacja rozmów z fanami na *Twitterze* (odpowiedzi i komentarze) w zależności od bieżącego zapotrzebowania. Akceptacja nierzetelnie sporządzonych raportów stwarzała ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków z tytułu wynagrodzenia wykonawcy, któremu zapłacono łącznie kwotę 147 600 zł.

(akta kontroli: str. 3125, 3331-3474)

⁹⁷ Pismo Rzecznika z dnia 29 czerwca 2022 r.

Zastępca Dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego, na pytania NIK o przyczyny wystąpienia wskazanych nieprawidłowości, w tym przyczyny wypłaty wynagrodzenia za miesiąc luty pomimo braku wymaganych umową wyników audytu i strategii komunikacji, oraz dokonywania dalszych płatności pomimo braku w raportach wskazania wartości wykonywanych działań wyjaśniła⁹⁸, że informacjami w tej sprawie dysponować może pracownik, który w okresie od dnia 1 grudnia 2020 r. do dnia 12 grudnia 2021 r. był zatrudniony na stanowisku Dyrektora Wydziału Edukacji i Komunikacji Biura Rzecznika Finansowego.

(akta kontroli: str. 5069, 5071)

4. Wnioski o zakup czasu antenowego nie zawierały podstawy prawnej wyłączenia spod stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* i uzasadnienia faktycznego wyłączenia spod stosowania ustawy Pzp, co było niezgodne z regulaminem udzielania zamówień publicznych.

*Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami w Biurze Rzecznika Finansowego*⁹⁹ w § 9 ust. 10 pkt 2-3 stanowi, że w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wyłączonego spod stosowania ustawy innych niż określone w ust. 4 regulaminu (tj. innych niż w trybie wyłączenia na podstawie art. 4 pkt 8 starej ustawy Pzp, czyli z powodu wartości zamówienia niższej od 30 tys. euro) należy w szczególności wskazać podstawę prawną wyłączenia spod stosowania ustawy Pzp (pkt 2) i uzasadnienie faktycznego wyłączenia spod stosowania ustawy Pzp (pkt 3). W momencie składania powyższych wniosków zakup czasu antenowego był zamówieniem wyłączonym ze stosowania ustawy w trybie innym niż wynikającym z art. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych*, tj. na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. Odpowiadała ona podstawie z art. 4 pkt 3 lit. h uprzedniej ustawy Pzp, do której odwoływał się obowiązujący w Biurze Rzecznika Finansowego niezaktualizowany Regulamin. Jednakże we wszystkich wnioskach o zakup czasu antenowego od Telewizji Polskiej SA, Telewizji Polsat SA, Fundacji Lux Veritatis (nadawcy Telewizji Trwam) i od Polskiego Radia SA były dyrektorem Wydziału Edukacji i Komunikacji nie zamieścił podstawy prawnej wyłączenia spod stosowania ustawy Pzp i uzasadnienia faktycznego wyłączenia spod stosowania ustawy Pzp, mimo że wnioskodawca był zobowiązany do ich wskazania. Wnioski nie zawierały podpisów i były dołączane do systemu EZD w formie edytowalnej, nie miały cech zatwierdzonego dokumentu.

(akta kontroli: str. 474-482, 4833-4854, 4886-4894, 4921-4925, 4969)

Zastępca Dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła¹⁰⁰, że adnotacje odnośnie do wyłączenia ze stosowania ustawy znajdują się w dekretacjach w każdej sprawie prowadzonej w EZD.

(akta kontroli: str. 5074-5075)

5. Realizacja zadania pn. „Kampania edukacyjna Rzecznika Finansowego” w roku 2021, na którą wydatkowano 3 059 146 zł na usługi medialne w radiu, telewizji i prasie, nie została poprzedzona analizami rynkowymi oraz określeniem jej założeń i spodziewanych efektów, co stanowiło działanie nierzetelne i rodziło

⁹⁸ Pismo RF z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁹⁹ Zarządzenie nr 6/2019 Rzecznika Finansowego z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz procedury zawierania umów cywilnoprawnych i obiegu dokumentacji związanej z umowami w Biurze Rzecznika Finansowego.

¹⁰⁰ Pismo RF z dnia 30 czerwca 2022 r.

ryzyko niezapewnienia zasady oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych określonej w art. 44 ust. 1 pkt 3 *u.f.p.*

W wewnętrznym planie wydatków (zamówień) na rok 2021 Wydziału Edukacji i Komunikacji z dnia 29 stycznia 2021 r. ujęto zadanie „Realizacja kampanii edukacyjnych – wykupienie czasu antenowego w mediach lokalnych i ogólnopolskich” z szacowaną wartością zamówienia 500 tys. zł oraz okresu trwania umowy: luty-grudzień 2021 r. Plan ten nie był aktualizowany. Zakup czasu antenowego ujęto w wewnętrznym planie zamówień publicznych Biura w IV kw. 2021 r. (wersja planu z dnia 31 października 2021 r.), a koszt zakupu przewidziano na 1 000 tys. zł brutto.

Faktycznie na zakup czasu antenowego od nadawców telewizyjnych i radiowych poniesiono łączny koszt w wysokości 2 829 997 zł (w tym: w Telewizji Polskiej SA – [...] zł, Telewizji Polsat SA – [...] zł, Fundacji Lux Veritatis (Telewizja Trwam) – koszt: [...] zł, Polskim Radiu SA – [...] zł). Poniesiony koszt zakupu czasu antenowego był zatem wyższy od planowanego o 1 829 997 zł. Ponadto zakupiono powierzchnię reklamową w prasie: w Polska Press sp. z o.o. (za [...] zł) i w Ringier Axel Springer Polska sp. z o.o. (za [...] zł).

Przed nabyciem czasu antenowego w radiu i telewizji nie dokonano rzetelnego szacowania wartości zamówień publicznych, odstępując od analizy rynkowej, czym naruszono § 5 regulaminu zamówień publicznych, ustalający procedurę szacowania wartości zamówienia publicznego, która w ust. 1 tego paragrafu określała, że „podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością”.

Rzecznik, realizując kampanię, zawarł cztery umowy na zakup czasu antenowego i dwie na zakup powierzchni reklamowej¹⁰¹, mimo że nie opracowano w formie pisemnej założeń kampanii lub strategii mediowej (które by określały rolę poszczególnych mediów, cele mediowe oraz optymalne koszty), mogących stanowić rzetelną podstawę do podziału budżetu kampanii pomiędzy poszczególne rodzaje mediów (tv, radio, prasa, inne).

(akta kontroli: str. 2592-2595, 2627-2628, 2658-2662, 3880-3885, 4833-4854, 4856, 4862-4867, 4882-5161)

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła¹⁰², że ówczesne kierownictwo WEK zleciło prace kreatywne nad scenariuszem spotów realizowanym w oparciu o wytyczne ówczesnego kierownictwa, mówiące o tym, że kampania ma mieć charakter edukacyjny i ostrzegawczy przed aktualnymi zagrożeniami dla klientów rynku bankowo-kapitałowego oraz ubezpieczeniowego. Zakup czasu antenowego był realizowany na podstawie wniosków zakupowych składanych przez WEK. Celem kampanii medialnej było zwiększenie świadomości klientów rynku finansowego, zwłaszcza w okresie przedsięwziętym, o zagrożeniach związanych z nieuczciwymi ofertami pożyczek, kredytów itp. W związku z dysponowaniem przez Rzecznika środkami finansowymi decyzja o kontynuowaniu kampanii medialnej i rozszerzeniu jej zakresu w radiu była uzasadniona. WEK o każdej zmianie kosztów informował poprzez przekazanie wniosku o zakup. Zakup czasu antenowego jest wyłączony

¹⁰¹ Umowa nr 116/RF/2021 z dnia 25.11.2021 r. z TVP SA; umowa nr 117/RF/2021 z dnia 25.11.2021 r. z Polsat TV; umowa nr 121/RF/2021 z dnia 30.11.2021 r. z Fundacją Lux Veritatis; umowa nr 98/RF/2021 z dnia 25.10.2021 r. i aneks nr 1 z dnia 14.12.2021 r. z Polskim Radiem SA; umowa nr 112/RF/2021 z dnia 18.11.2021 r. z Ringier Axel Springer Polska sp. z o.o.; umowa nr 111/RF/2021 z dnia 18.11.2021 r.

¹⁰² Pisma RF z dnia 27 czerwca 2022 r. oraz z 30 czerwca 2022 r.

ze stosowania *ustawy Pzp*, więc brak aktualizacji planu zamówień publicznych nie miałby wpływu na plan postępowań.

(akta kontroli: str. 4862-4867, 5073-5075)

Zdaniem NIK efektem kampanii medialnej nie może być tylko zakup czasu antenowego na emisję określonej liczby spotów oraz uzyskanie zasięgu, lecz wymierny i mierzalny rezultat kampanii w postaci osiągnięcia założonego wcześniej celu i dotarcia z przekazem informacyjno-edukacyjnym do określonej w strategii medialnej liczby odbiorców ze ściśle zdefiniowanej grupy docelowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przed rozpoczęciem kampanii medialnej Rzecznika Finansowego, realizowanej w IV kw. 2021 r. nie opracowano dokumentu z założeniami lub strategią kampanii informacyjno-edukacyjnej w radiu, telewizji i prasie, pomimo że dla kampanii w mediach społecznościowych o niższych budżetach realizowanych w latach 2020-2021 (I kampania za 136 530 zł, II za 73 800 zł, III za 147 600 zł) opracowywane były strategie komunikacji. Zdaniem NIK kampania wysokobudżetowa (o wartości 3 059 146 zł) w mediach, z racji poniesienia większych kosztów, wymagała szczególnej staranności przy jej planowaniu, czego nie dochowano. NIK zauważa, że powyższe zaniechanie skutkowało brakiem możliwości dokonania przez Rzecznika Finansowego ewaluacji przeprowadzonej kampanii i oceny efektywności wydatkowania środków.

6. W 2020 r. zamówiono odpłatne opinie u członków Doradczego Komitetu Naukowego Rzecznika Finansowego, nie określając celów, jakim mają służyć zamówione badania, a przesłane przez autorów dzieła (opinie i opracowania) były przechowywane przez dyrektora Wydziału Studiów i Analiz (będącego sekretarzem Komitetu), który przed odejściem z pracy nie przekazał ich do komórki organizacyjnej wnioskodawcy, co było niezgodne z § 29 pkt 4 regulaminu zamówień publicznych.

Trzy spośród siedmiu odpłatnych opinii i ekspertyz przedstawionych do kontroli jako realizacja zadania wynikającego z art. 25 ust. 1 pkt 3 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji* (wykonywanie i zlecenie badań), zostały zamówione u członków Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym. Skutkiem zlecenia odpłatnych opinii na podstawie umów o dzieło członkom Komitetu była wypłata wynagrodzenia (na łączną kwotę 5 500 zł brutto).

Dzieła zamówione u członków Komitetu dotyczyły: przygotowania opinii na temat roli rzecznika finansowego na polskim rynku finansowym (umowa o dzieło nr 86/RF/2020 z dnia 9 listopada 2020 r. na kwotę 1 500 zł); węgierskiego modelu ochrony usług finansowych (umowa o dzieło nr 87/RF/2020 z dnia 9 listopada 2020 r. na kwotę 1 000 zł) oraz oceny mechanizmu finansowania ochrony klientów instytucji rynku finansowego w projekcie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego (umowa o dzieło nr 90/RF/2020 z dnia 16 listopada 2020 r. na kwotę 3 000 zł). Umowy zawarł dyrektor Wydziału Studiów i Analiz, do którego autorzy przysłali pocztą elektroniczną dzieła. Przed rozwiązaniem umowy o pracę b. dyrektor WSA nie przekazał otrzymanych opinii i ekspertyz do komórki organizacyjnej wnioskodawcy (tj. do WSA) w celu ich przechowywania, co stanowiło naruszenie § 29 pkt 4 regulaminu zamówień publicznych, który stanowi, że „*dzieło należy przechowywać w komórce organizacyjnej Wnioskodawcy przez okres 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku do celów kontroli podatkowej. Okres przechowywania powinien ulec wydłużeniu w przypadku wykorzystywania dzieła do realizacji innych zadań*”.

Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła¹⁰³, że przed wdrożeniem EZD obowiązywały zapisy instrukcji kancelaryjnej, które określały, że dokumentacja przechowywana jest w komórkach organizacyjnych, teczkach aktowych oraz w archiwum zakładowym. Regulaminy organizacyjne nie zobowiązują pracowników kończących pracę w Biurze do przekazywania spraw, gdyż są one przechowywane i wraz ze spisami spraw są dostępne dla osób uprawnionych.

(akta kontroli: str. 3572, 3798-3844, 4172-4312, 4239-4251, 4258-4263)

NIK zauważa, że nieokreślenie celu zamawianych dzieł, a następnie nieprzekazanie odpłatnie wykonanych dzieł do zasobu Biura Rzecznika spowodowało, że nie były one dostępne, co pozwalałoby na ich wykorzystanie do realizacji innych zadań (dopiero w trakcie kontroli odszukano je w poczcie służbowej byłego pracownika – dyrektora wydziału). Zamawianie odpłatnych ekspertyz i analiz bez uprzedniego określenia, jakim celom mają służyć i jaka jest ich przydatność dla realizacji tych celów było działaniem nierzetelnym i niecelowym.

Zdaniem NIK w Biurze Rzecznika nie zadziałał mechanizm kontroli zarządczej określony w pkt 7 lit. b-c) rozdz. 4C (Mechanizmy kontroli) *regulaminu kontroli zarządczej w Biurze Rzecznika Finansowego*, który stanowi, że: „b) sprawy prowadzone są zgodnie z procedurami i wytycznymi, co pozwala na bieżące śledzenie toku sprawy i podjęcie jej przez zastępującego pracownika; c) sprawy są przechowywane, znakowane i rejestrowane zgodnie z procedurami i wytycznymi”. Odchodzący z pracy w Biurze Rzecznika pracownik nie przekazał do odpowiedniego przechowywania dzieł, wykonanych na jego zamówienie. Dotyczy to także przekazania spraw przez osoby odpowiedzialne za zaplanowanie, przygotowanie, przeprowadzenie i rozliczenie kampanii medialnych, które podejmowały decyzje w tych sprawach. Zastępca dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego wyjaśniła¹⁰⁴, że sprawy są prowadzone i przechowywane zgodnie z procedurami, ustanowiono system zastępstw, pracownicy zostali poinformowani o konieczności stosowania się do regulaminu kontroli zarządczej i zostali przeszkoleni w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 3799, 4189-4212, 4214-4228, 4866, 5064, 5168-5170)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2019 r. zadania ustawowe Rzecznika Finansowego były prawidłowo realizowane przez pracowników na podstawie umów o pracę oraz, z powodu niewystarczających zasobów kadrowych – przez ekspertów zewnętrznych. W latach 2020-2021 zmieniona struktura zatrudnienia zapewniała możliwość realizacji zadań ustawowych przez pracowników Biura Rzecznika. Rzecznik prawidłowo wykonywał zadania w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego oraz występował do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatyw legislacyjnych. Rzecznik aktywnie inicjował i organizował działalność edukacyjną i informacyjną w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

Nieprawidłowości dotyczyły m.in. zawieranych w latach 2020-2021 umów z usługodawcami zewnętrznymi i ich realizacji, w tym niewyegzekwowania przekazania w terminie wynikającym z umowy strategii komunikacji w mediach społecznościowych, nierzetelnego odbioru przedmiotu umowy czy nierzetelnego

¹⁰³ Pismo RF z dnia 6 czerwca 2022 r.

¹⁰⁴ Pismo RF z dnia 4 lipca 2022 r.

zaplanowania w 2021 r. kampanii medialnej i jej kosztów, na którą wydatkowano kwotę 3 059 146 zł.

Fundusz Edukacji Finansowej, utworzony bez konsultacji z Rzecznikiem Finansowym, nie spełnił swego celu, gdyż – pomimo zgromadzenia na koncie Funduszu środków w wysokości 113,9 mln zł (z których 3,6 mln zł mogło podlegać wydatkowaniu), zadanie ustawowe, tj. finansowanie edukacji finansowej nie było realizowane, m.in. z powodu zgłaszanych przez Rzecznika problemów w zakresie legalności dysponowania przez niego środkami Funduszu. Rzecznik podejmował działania w celu zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby na realizację zadań przypisanych Funduszowi i wyjaśnienie statusu Funduszu oraz występował w tej sprawie z propozycjami legislacyjnymi do Ministra Finansów. Brak realizacji zadań Funduszu nie wynikał z przyczyn leżących po stronie Rzecznika Finansowego, ale był spowodowany wadami prawnymi ustawy tworzącej Fundusz Edukacji Finansowej.

NIK podziela opinię Prokuratury Generalnej, że na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji podejmowanie czynności związanych z FEF przez Rzecznika Finansowego rodziłoby ryzyko zawierania umów dotyczących zadań finansowanych ze środków Funduszu przez podmiot do tego nieuprawniony, oraz ryzyko narażania się na zarzut braku legitymacji procesowej w ewentualnym postępowaniu sądowym dotyczącym środków Funduszu. NIK podziela rekomendację Prokuratury Generalnej w zakresie szybkiej zmiany przepisów, w celu usunięcia istniejącej luki prawnej.

OBSZAR

5. Badanie wykonania wniosków pokontrolnych

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w latach 2017-2020.

Opis stanu faktycznego

Wnioski NIK po kontroli P/20/001 wykonania planu finansowego w 2019 r. przeprowadzonej w 2020 roku dotyczyły: 1) uwzględniania w opracowywanym projekcie planów przychodów Rzecznika Finansowego wszystkich przychodów możliwych do ujęcia w planie, w tym przychodów z pozasądowego rozwiązywania sporów oraz 2) sporządzania corocznie odpowiedniego planu zakupów lub planu zamówień oraz zapewnienia równego i konkurencyjnego dostępu do zaplanowanych zakupów towarów i usług.

Wniosek nr 1 został zrealizowany poprzez uwzględnianie w projektach planów finansowych przewidywanych przychodów z pozasądowego rozwiązywania sporów, przychodów z wynagrodzenia Rzecznika z tytułu obsługi Funduszu Edukacji Finansowej, przychodów finansowych i pozostałych przychodów operacyjnych. Natomiast realizacja wniosku nr 2 była częściowa, gdyż co prawda od roku 2020 sporządzano plany zakupów i plany zamówień publicznych, ale nie zawierały one wszystkich realizowanych zakupów i kosztów lub nie były na bieżąco aktualizowane, co powodowało dokonywanie zakupów poza planami, które były aktualizowane *post factum*. W ocenie NIK nadal nie zapewniono w pełni równego i konkurencyjnego dostępu oferentów do realizowanych przez Biuro RF zakupów towarów i usług (zob. *stwierdzone nieprawidłowości w poprzednich obszarach*).

Rzecznik Finansowy podjął działania mające na celu realizację wniosku *de lege ferenda* NIK, skierowanego do Ministra Finansów sformułowanego w informacjach o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego za lata 2017-2019, poprzez zgłoszenie do Ministerstwa Finansów w dniu 24 marca 2022 r. propozycji wprowadzenia do procedowanego projektu *ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym* zmiany w nowelizowanej ustawie w zakresie zwolnienia biur usług

płatniczych (BUP) z obowiązku finansowania kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. Rzecznik podzielił wcześniejszą opinię NIK, że zmiana ta jest zasadna ze względu na niski udział wpłat BUP w finansowaniu Rzecznika Finansowego i jego Biura oraz dużą pracochłonność związaną z rozliczeniem finansowania przez te podmioty. Postulowana zmiana polegałaby na uchyleniu pkt 4 w art. 20 ust. 1 *ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*.

(akta kontroli: 1117-1123, 1204-1217, 1233-1235, 2616-2662, 4070-4075, 4081)

OCENA CZĄSTKOWA

Rzecznik Finansowy zrealizował wnioski NIK sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych oraz podjął działania w celu realizacji wniosku zawartego w informacjach o wynikach kontroli NIK, oprócz wniosku po kontroli P/20/001, dotyczącego sporządzania corocznie odpowiedniego planu zakupów lub planu zamówień oraz zapewnienia równego i konkurencyjnego dostępu do zaplanowanych zakupów towarów i usług, który został zrealizowany częściowo.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Opracować i wdrożyć procedury naboru na wolne stanowiska w Biurze Rzecznika.
2. Wzmocnić w jednostce nadzór nad stosowaniem wewnętrznych regulacji związanych z przyznawaniem pracownikom podnoszącym kwalifikacje zawodowe dofinansowania do opłat za kształcenie.
3. Podjąć działania w celu zapewnienia racjonalnego i oszczędnego gospodarowania zasobami lokalowymi, w tym dokonywania rzetelnej analizy potrzeb, kosztów i korzyści.
4. Określić zasady kierowania pracownikami reprezentującymi Rzecznika Finansowego w zagraniczną podróż służbową i jednolicie stosować przyjęte procedury.
5. Wzmocnić w jednostce nadzór dotyczący realizowanych zadań związanych z działalnością komórek odpowiedzialnych za wybór zewnętrznych wykonawców, przygotowanie i prowadzenie postępowań z tym związanych, w szczególności w przyjętym „trybie wyłączenia ze stosowania ustawy”.
6. Dokonać przeglądu skuteczności wprowadzonych procedur przy sporządzaniu umów oraz przy dokonywaniu odbioru zleconych usług.
7. Wzmocnić nadzór nad pracownikami odpowiedzialnymi za rozliczanie umów i weryfikowanie prawidłowości wykonania umowy przed zapłatą wynagrodzenia.
8. Zapewnić rzetelne przekazywanie i przechowywanie kompletnej dokumentacji w zakresie zawieranych umów.
9. Planować koszty zadań edukacyjno-informacyjnych z wykorzystaniem analizy rynkowej i przy uwzględnieniu odpowiednich założeń czy strategii.
10. Zamawiać odpłatne ekspertyzy, opinie i analizy po uprzednim określeniu celów i ich przydatności dla realizacji tych celów.

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 18 lipca 2022 r.

Kontroler
Danuta Bolikowska
główny specjalista 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

/-/