



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.001.03.2020

Michał Dworczyk
Minister – członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planów finansowych funduszy celowych – Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Inwestycji Kapitałowych

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM lub Kancelaria)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, minister – członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM od 17 grudnia 2017 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/14/2020 z 15 stycznia 2020 r. 2. Łukasz Piotrowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/17/2020 z 17 stycznia 2020 r. 3. Tomasz Płudowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/18/2020 z 17 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny: <ul style="list-style-type: none">– wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa,– wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: FWRSO) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności,– wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych (dalej: FIK) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
--------------	--

Zakres kontroli	W odniesieniu do części budżetowej ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o <i>finansach publicznych</i>² (dalej: ufp), w tym:<ul style="list-style-type: none">a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
-----------------	---

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 16 – KPRM w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 16 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 16 - KPRM.

Zakres kontroli

W odniesieniu do FWRSO ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja planu finansowego Funduszu,
- realizacja zadań Funduszu,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji budżetowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny FWRSO w zakresie powyższych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu finansowego,
- analizy realizowanych przez Fundusz zadań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta Funduszu instrumentów kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań.

Zakres kontroli

W odniesieniu do FIK analizie poddano prace nad projektem rozporządzenia, warunkującego funkcjonowanie Funduszu.

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

III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

A. Część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W toku działań kontrolnych, wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli ustalono, że wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W efekcie wydatkowania środków osiągnięto większość celów podzadań określonych w układzie zadaniowym, a w przypadku nieosiągnięcia zakładanych efektów, podejmowano działania dla poprawy efektywności. W obszarze wydatków stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- zatwierdzeniu przez dysponenta części 16 rozliczenia dwóch dotacji celowych na łączną kwotę 57 695,0 tys. zł z naruszeniem określonego w art. 152 ust. 2 ufp 30-dniowego terminu na zatwierdzenie, tj. po 55 dniach od dat złożenia rozliczeń,
- zwiększeniu Centrum Obsługi Administracji Rządowej wynagrodzenia o 367,9 tys. zł (dalej COAR) na świadczenie usług transportu osób i rzeczy bez szczegółowej i pełnej weryfikacji potrzeby dokonania takiego zwiększenia, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nieprawidłowości te nie spowodowały obniżenia oceny.

B. Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu w 2019 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

C. Fundusz Inwestycji Kapitałowych

W 2019 r. FIK nie funkcjonował. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny realizacji jego planu finansowego. NIK negatywnie ocenia natomiast niewydatkowanie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, warunkującego realizację zadań FIK. Było to niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej, ustalonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁵

A. Część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019⁶ dochody budżetu państwa w części 16 zostały zaplanowane w kwocie 1 400 720,0 tys. zł. Dochody zrealizowano w kwocie 2 095 019,8 tys. zł, tj. o 49,6% więcej niż zaplanowano. Wyższe dochody uzyskano głównie z dywidend od spółek Skarbu Państwa (2 022 914,8 tys. zł). Dochody z dywidend stanowiły 99,9% zrealizowanych dochodów w części 16. Różnica pomiędzy szacunkową, a uzyskaną wysokością dywidend wynikała m.in. z wypracowania przez Grupę PZU rekordowych wyników, z wpłaty przez PKO BP S.A. dywidendy od 50% zysków wygenerowanych w 2018 r. oraz z wysokiej dywidendy otrzymanej ze spółek działających w sektorze paliwowym.

Dochody uzyskano również z nieplanowanych wpływów m.in. z tytułu zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności (1 014,1 tys. zł), a także z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (432,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 222-224, 779-806)

Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, na koniec 2019 r. w części 16 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2 489,3 tys. zł, w tym zaległości netto 2 468,4 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności wzrosły o 2 484,1 tys. zł, a zaległości netto o 2 464,3 tys. zł.

Na kwotę należności i zaległości składały się głównie należne wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, a także pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (§ 2910 - 1 975,3 tys. zł)⁷ oraz należne wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950 - 268,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 222-224, 779-806)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 16 - KPRM zostały zaplanowane w kwocie 256 555,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone o 86 090,6 tys. zł, tj. do 342 645,6 tys. zł. Plan został zwiększony środkami

⁵ 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.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

⁷ Decyzją Szefa KPRM z 17 stycznia 2019 r. określono kwotę dotacji przypadającą do zwrotu przez Fundację Peace Festival, która wniosła skargę do WSA w Warszawie na decyzję Szefa KPRM. WSA 16 lipca 2019 r. w przedmiocie określenia kwoty dofinansowania przypadającej do zwrotu postanowił zawiesić postępowanie sądowe wobec wszczęcia postępowania upadłościowego w stosunku do Fundacji.

pochożącymi z rezerw ogólnej i celowych o 91 727,7 tys. zł⁸, a także zmniejszony o 5 637,1 tys. zł, w wyniku decyzji Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów⁹.

Wydatki zrealizowano w kwocie 335 233,5 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach. Niższe niż planowano wykonanie wydatków wynikało przede wszystkim ze zmian harmonogramów płatności w ramach projektów Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej PO WER), skutkujących przeniesieniem części wydatków na współfinansowanie projektów na 2020 rok oraz wygenerowaniem oszczędności w projektach, a także z okresowego występowania w komórkach organizacyjnych wakacji i korzystania przez pracowników z urlopów bezpłatnych. W porównaniu do roku 2018 nastąpił spadek wydatków o 7 283,1 tys. zł, tj. o 3,8%, głównie majątkowych i na dotacje z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 231-235, 327-329, 408-410, 823-851)

Ze środków przeniesionych z rezerw w łącznej kwocie 94 262,4 tys. zł wykorzystano 92 846,5 tys. zł, tj. 98,5%, w tym z rezerw celowych 62 728,6 tys. zł, tj. 98,3%, a z rezerwy ogólnej 30 117,9 tys. zł, tj. 98,9%. Badanie wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 61 353,0 tys. zł (tj. 97,8% wykorzystanych rezerw) wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami upf na cele, na jakie rezerwy te zostały utworzone.

(akta kontroli str. 1108-1554)

W związku z potrzebą wygospodarowania oszczędności w budżecie KPRM, 12 kwietnia 2019 r. Minister Finansów, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt. 1 upf zgodnie z wnioskiem Szefa KPRM¹⁰, podjął decyzję o blokowaniu wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 3 000,0 tys. zł.

Ponadto Szef KPRM jako dysponent części 16, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 upf, podjął sześć decyzji o blokowaniu wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 937,1 tys. zł. Jak ustalono, blokady zostały dokonane w związku z:

- nieudzieleniem dotacji w zaplanowanej wysokości na realizację spotkań edukacyjnych młodzieży polskiej i izraelskiej, z powodu rezygnacji z organizacji takich spotkań w 2019 r. (200 tys. zł),
- nieudzieleniem dotacji z rezerwy ogólnej dla Centrum Badania Opinii Społecznej na wymianę laptopów ankieterskich, w związku z późnym rozstrzygnięciem postępowania przetargowego (170,0 tys. zł)¹¹,
- zwrotem niewykorzystanej części dotacji udzielonej Narodowemu Instytutowi Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej NIW-CRSO) - (152,0 tys. zł)¹²,
- niższym niż planowano wykorzystaniem środków na współfinansowanie kosztów realizacji projektów w ramach PO WER 2014-2020, z powodu m.in. wstrzymania wypłaty transz dofinansowania dla pięciu beneficjentów Działania 2.16 PO WER, przeniesienia części wydatków zaplanowanych do realizacji w projektach na kolejny rok budżetowy, nieprzekazania kolejnej transzy zaliczki wskazanej we wnioskach o płatność ze względu na brak

⁸ Uruchomione w trakcie roku budżetowego, rezerwy celowe i ogólne w kwocie ogółem 95 450,1 tys. zł zmniejszono o korekty rezerw o 3 722,4 tys. zł.

⁹ Zmniejszono o 1 700 tys. zł na podstawie Decyzji z 16 września 2019 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019, na podstawie art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. poz. 1248) przenosi się wydatki dotyczące Polskiej Agencji Kosmicznej do części 20 – Gospodarka oraz zmniejszono o 3 937,1 tys. zł na podstawie Decyzji z 31 grudnia 2019 r. Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 r. wydanej na podstawie art. 24d ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435, ze zm.) (Zmniejszenie o wydatki zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 upf.

¹⁰ Wniosek z dn. 3 kwietnia 2019 r., znak: BBF.WPA.6100.4.1.2019.KKB(1).

¹¹ Rezerwa ogólna uruchomiona decyzją Ministra Finansów z 17 grudnia 2019 r. w wysokości 170,0 tys. zł.

¹² Rezerwy celowe uruchomione decyzjami Ministra Finansów z 18 kwietnia 2019 r. i 19 czerwca 2019 r. w wysokości odpowiednio 34 750,0 tys. zł i 22 850,0 tys. zł.

zatwierdzenia poprzedniego wniosku o płatność (226,8 tys. zł, w tym 48,3 tys. zł z rezerwy celowej)¹³,

- nieudzieleniem dotacji na wydatki inwestycyjne w zaplanowanej wysokości dla NIW-CRSO, w związku z rezygnacją NIW-CRSO z części zaplanowanych środków (110,0 tys. zł),
- niższymi niż planowano wydatkami na finansowanie Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP w latach 2017-2026 (38,3 tys. zł).

Szef KPRM dokonał blokad po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków i wystąpieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie. W związku z wszystkimi blokadami dokonanymi w części 16 budżetu państwa, Minister Finansów, na podstawie art. 24d ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, zmniejszył plan finansowy KPRM o 3 937,1 tys. zł¹⁴.

(akta kontroli str. 325, 327-329, 350-407)

Z wydatków planowanych na dotacje (162 013,2 tys. zł) dysponent części 16 przekazał beneficjentom 157 805,1 tys. zł, tj. 97,4% planu, w tym na dotacje podmiotowe – 63 857,9 tys. zł, tj. 95,1%, na dotacje celowe – 81 936,9 tys. zł, tj. 98,9% i na dotacje majątkowe – 12 010,3 tys. zł, tj. 99,9%.

Badanie sprawozdań z wykorzystania dotacji podmiotowych przekazanych przez KPRM w 2019 r. Instytutowi Zachodniemu (dalej IZ) i Polskiej Agencji Kosmicznej¹⁵ w łącznej kwocie 8 700,0 tys. zł wykazało, że dotacje te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Do 10 kwietnia 2020 r. KPRM nie zatwierdziła sprawozdań Polskiego Instytutu Ekonomicznego (dalej PIE) na kwotę 9 841,0 tys. zł i Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka (dalej IWPW) na kwotę 6 000,0 tys. zł, w związku z czym nie zostały one objęte badaniem szczegółowym.

Szczegółową kontrolą objęto cztery dotacje celowe na łączną kwotę 58 374,2 tys. zł, z tego:

- na finansowanie zadań w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 przez NIW-CRSO (57 600,0 tys. zł),
- na zakupy inwestycyjne dla NIW-CRSO, w tym m.in. na wytworzenie, rozwój i modyfikację systemów informatycznych (95,0 tys. zł),
- na sfinansowanie szkoleń centralnych dla członków korpusu służby cywilnej realizowanych przez KSAP (500,0 tys. zł),
- na wypłatę transz dofinansowania realizacji 9 projektów konkursowych w ramach Działania 2.16 POWER 2014-2020, realizowanych przez beneficjentów zewnętrznych (179,2 tys. zł).

Kontrola wykazała, że dotacje przekazano na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp. Nieprawidłowości dotyczące zatwierdzania rozliczenia dotacji dla NIW-CRSO zostały opisane w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 231-235, 1118-1125, 1185-1225, 1280-1537)

¹³ Rezerwa celowa uruchomiona decyzją Ministra Finansów z 3 grudnia 2019 r., w wysokości 227,5 tys. zł.

¹⁴ Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 Ministra Finansów z 31 grudnia 2019 r.

¹⁵ Badaniu poddano sprawozdanie za I półrocze 2019 r.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 16, limity wydatków, w tym na wynagrodzenia, nie zostały przekroczone.

Zobowiązania w części 16 na koniec 2019 r. wynosiły 7 492,7 tys. zł i były wyższe o 1 426,7 tys. zł (o 23,5%) niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (4 855,7 tys. zł) oraz zakupu usług pozostałych (1 083,3 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 231-235, 1041-1051)

Stan zatrudnienia w KPRM na koniec 2019 r.¹⁶ w porównaniu do roku 2018 zwiększył się o 19 osób. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego KPRM, wzrost zatrudnienia wynikał z powierzenia KPRM nowych zadań. Utworzono m.in. Departament GovTech Polska do koordynacji prac Zespołu do spraw Programu GovTech Polska oraz Departament Programowania Prac Rządu do merytorycznej i organizacyjnej obsługi Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu oraz prowadzenia Wykazu Prac Legislacyjnych lub Programowych Rady Ministrów oraz KPRM. W 2018 r. utworzono też Centrum Analiz Strategicznych (dalej CAS), zapewniające obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia i funkcjonowania CAS, w którym obsadzanie stanowisk trwało również w 2019 r.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wydatki na wynagrodzenia w KPRM w 2019 r. wyniosły 84 421,7 tys. zł i były wyższe niż w 2018 r. o 10 421 tys. zł, tj. o 14,1%, głównie w związku z powierzeniem Kancelarii nowych zadań i utworzeniem komórek organizacyjnych do realizacji tych zadań. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 10 064,6 zł i w porównaniu do roku 2018 wzrosło o 995,9 zł, tj. o 11%. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego, *wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. wynikał:*

- *w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, m. in. z ustalenia w ustawie budżetowej na 2019 r. średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 102,3%, wzrostu środków wypłaconych na nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne oraz nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, z wyższej kwoty przeznaczonej na wypłatę odpraw związanych z wygaśnięciem stosunku pracy;*
- *w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w 2019 r. w wyniku zmian na stanowiskach, w stosunku pracy z KPRM pozostawały również osoby odwołane z kierowniczych stanowisk państwowych, które (zgodnie z obowiązującymi przepisami) zachowały prawo do dotychczasowego wynagrodzenia;*
- *w grupie członków korpusu służby cywilnej, m.in. ze wzrostu w ustawie budżetowej na 2019 r. o 2,3% kwoty bazowej służącej do ustalenia wynagrodzeń w tej grupie, wzrostu wynagrodzeń, które spowodowały skutki finansowe na 2019 r., wzrostu środków wypłaconych na nagrody jubileuszowe i nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej;*
- *w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, m. in. ze wzrostu od 1 stycznia 2019 r. stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych wynikającego ze zmiany rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych, skierowania do KPRM w 2019 r. dwóch*

¹⁶ Sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej za okres od początku roku do końca kwartału IV 2019 r.

żołnierzy zawodowych wyznaczonych na nowo utworzone stanowiska służbowe w Centrum Analiz Strategicznych, wzrostu środków wypłaconych na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Łączna kwota wypłaconych nagród w 2019 r. była o 4 774 359 zł, tj. o 52,6% wyższa niż łączna kwota wypłaconych nagród w 2018 r. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła m.in., że zgodnie z obowiązującymi przepisami, nagrody dla pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przyznaje się z funduszu nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Fundusz nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych pozostaje w dyspozycji Dyrektora Generalnego KPRM i może być przez niego podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Nagrody przyznawane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów mają charakter uznaniowy i motywacyjny. Gratyfikują one szczególne osiągnięcia pracowników Kancelarii oraz zachęcają ich do podejmowania wysiłków zmierzających m.in. do podnoszenia standardów wykonywanej pracy oraz ponadstandardowego podejścia do obowiązków służbowych. Wysokość środków przeznaczonych na nagrody została dostosowana do możliwości budżetowych Kancelarii. Ponadto uprzejmie informuję, że wzrost wydatków na nagrody w 2019 r. nie dotyczył osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz doradców i asystentów politycznych, gdyż ci pracownicy nagród nie otrzymywali. (...) Wysokość przyznawanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nagród jest powiązana z poziomem środków przeznaczonych na wynagrodzenia i jest zawsze dostosowywana do tego poziomu. Wzrost środków na wynagrodzenia w 2019 r. zwiększył się m.in. w związku ze wzrostem stanu zatrudnienia w Kancelarii. (...) Procent wypłaconych nagród w stosunku do ogółu funduszu wynagrodzeń wyniósł: w 2018 r. – 12,3%, w 2019 r. – 16,4 %, czyli rok do roku wzrósł o 4,1 %.

(akta kontroli str. 7, 19-21, 231-235, 807-822, 838-851)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości – objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 36 474,2 tys. zł (bieżące 34 420,3 tys. zł i majątkowe 2 053,9 tys. zł), poniesione w 2019 r. przez KPRM. Wydatki te stanowiły 10,9% wydatków w części 16. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta części 16. Szczegółowym badaniem wydatków objęto 82 dowody księgowe na kwotę 36 474,2 tys. zł, z tego 76 dowodów (35 402,7 tys. zł) wylosowanych metodą monetarną MUS i 6 dowodów (1 071,5 tys. zł) dobranych celowo wg. osądu kontrolera.

Badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁷ w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienie publiczne o wartości 2 338,2 tys. zł, na realizację których w 2019 r. wydatkowano 1 983,3 tys. zł., tj.:

- w trybie przetargu nieograniczonego (Badanie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego urzędów wojewódzkich oraz ministerstw i wybranych urzędów centralnych, udzielanie wsparcia eksperckiego, działania edukacyjne z zakresu równości szans płci w ramach projektu),
- w trybie z wolnej ręki (Zakup Codziennego Serwisu Informacyjnego wraz z Archiwum oraz Kalendarium Polskiej Agencji Prasowej),
- poniżej progu 30 tys. euro (Organizacja konferencji #bezpitdlamłodych).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków – poza nieprawidłowością opisaną w części *Stwierdzone nieprawidłowości* – dokonywano

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki. Badanie prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówienia publicznego i stosowania ustawy *Prawo Zamówień Publicznych* nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 501-691, 1670-1743)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zatwierdzenie przez Szefa KPRM rozliczenia dotacji z realizacji umowy nr 181/DOB/19 z dnia 14.03.2019 r. na finansowanie zadań w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, sporządzonego przez NIW-CRSO, nastąpiło w dniu 27 marca 2020 r., tj. 25 dni po upływie terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp. Analiza dokumentacji dotyczącej procesu zatwierdzania sprawozdania NIW-CRSO wykazała, że m.in. z uwagi na różnice pomiędzy kwotą wydatkowaną dotacji wykazaną w sprawozdaniu, a zwrotami do KPRM, Departament Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: DOB KPRM) wystąpił 12 lutego 2020 r. do NIW-CRSO o dodatkowe wyjaśnienia z terminem ich udzielenia do 19 lutego. NIW-CRSO przekazał wyjaśnienia 20 lutego i 2 marca, tj. po wyznaczonym terminie, a DOB KPRM nie reagował na opóźnienia. Odpowiedź na kolejne wątpliwości DOB KPRM sformułowane w mailu z 10 marca, bez wskazania terminu na odpowiedź, NIW-CRSO przesłał mailem 17 marca. W tym samym dniu do Biura Budżetowo-Finansowego (dalej BBF KPRM) wpłynęło zatwierdzenie sprawozdania pod względem merytorycznym. Notatkę służbową dla Szefa KPRM Dyrektor BBF KPRM sporządziła 24 marca. Szef KPRM zatwierdził sprawozdanie 27 marca 2020 r.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że *dłuższy czas badania sprawozdania wynikał z konieczności wystąpienia do NIW-CRSO o dodatkowe wyjaśnienia oraz liczne błędy w przekazywanych przez NIW-CRSO dokumentach, co skutkowało koniecznością dokonania przez NIW-CRSO kolejnych korekt złożonych informacji. Należy podkreślić, że proces weryfikacji sprawozdań w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego przebiegał równoległe z procesem weryfikacji sprawozdań w Biurze Budżetowo-Finansowym w KPRM, a ostateczne zatwierdzenie sprawozdania nastąpiło 27.03 r. (...), tj. po 10 dniach od dnia przekazania prawidłowo sporządzonych przez NIW-CRSO informacji. Poinformowała również, że (...) Przekroczenie terminu zatwierdzenia przedmiotowych sprawozdań, który również Izba w swoim wystąpieniu traktuje jako termin instrukcyjny (art. 152 ust. 2 ufp nie formułuje bezwzględnego nakazu dokonania rozliczenia dotacji w terminie 30 dni, ustawodawca w odniesieniu do rozliczenia dotacji stwierdza jedynie, że powinno ono nastąpić w terminie 30 dni), wynikało z konieczności przeprowadzenia rzetelnej analizy załączonego do sprawozdań materiału. Należy podkreślić, że celem przedmiotowych działań nie było samo zatwierdzenie sprawozdań, ale przede wszystkim ich dokładna i rzetelna weryfikacja, przede wszystkim pod kątem wykonania zadań finansowanych z dotacji zgodnie z umowami. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do sprzecznego z ratio legis tego przepisu wniosku, że rozliczenie dotacji powinno odbywać się bez względu na to czy organ stwierdził prawidłowość jej wydatkowania. Byłoby to fundamentalnie sprzeczne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.*

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę przekazanie pierwszej informacji o konieczności korekty sprawozdania do NIW-CRSO po upływie 12 dni od dnia wpływu jego pierwotnej wersji do KPRM, wyznaczanie długich terminów na korekty sprawozdania, brak monitorowania w formie pisemnej w sprawie terminów

przekazywania przez NIW-CRSO korekt, a także długotrwałą weryfikację przekazywanych korekt, przedstawione w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą być uzasadnieniem dla niedotrzymania terminu na zatwierdzenie rozliczenia udzielonej dotacji, wynikającego z ufp. Niedochowanie terminu ustalonego w art. 152 ust. 2 ufp było spowodowane nie w pełni skutecznym monitoringiem oraz nadzorem nad procesem zatwierdzania rozliczenia dotacji.

(akta kontroli str. 1373-1444, 1481, 1548-1554)

2. Zatwierdzenie przez Szefa KPRM sprawozdania z realizacji umowy nr 506/DOB/19 z dnia 15.11.2019 r. na zakupy inwestycyjne dla NIW-CRSO, w tym m.in. na wytworzenie, rozwój i modyfikację systemów informatycznych w NIW-CRSO na kwotę 95,0 tys. zł, nastąpiło 27 marca 2020 r., tj. 25 dni po upływie terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp. Analiza dokumentacji dotyczącej zatwierdzania sprawozdania NIW-CRSO wykazała, że DOB KPRM, 21 oraz 26 lutego 2020 r. (tj. po 21 i 26 dniach od otrzymania sprawozdania), zwracał się do NIW o uzupełnienie danych oraz uzasadnienie poniesienia wydatku. Odpowiedzi uzyskał odpowiednio 26 lutego i 3 marca 2020 r. Zatwierdzenie sprawozdania pod względem merytorycznym wpłynęło do sekretariatu BBF KPRM 5 marca, a Dyrektor BBF KPRM dopiero 20 marca (tj. po upływie 15 dni od wpływu) sporządziła ostateczną notatkę służbową dla Szefa KPRM. Szef KPRM zatwierdził sprawozdanie 27 marca 2020 r.

Dyrektor DOB KPRM wyjaśnił m.in., że dłuższy okres badania sprawozdania z wydatkowania dotacji inwestycyjnej złożonego przez NIW-CRSO, wynikał z konieczności wystąpienia do NIW-CRSO o dodatkowe wyjaśnienia oraz doprecyzowania przekazanych informacji. Należy podkreślić, że proces weryfikacji sprawozdań w DOB przebiegał równoległe z procesem weryfikacji sprawozdań w BBF w KPRM, a ostateczna opinia DOB do przedmiotowego sprawozdania została przekazana do BBF w dniu 5.03.2020 r., tj. w okresie 2 dni po ostatecznych wyjaśnieniach przekazanych przez NIW-CRSO. Należy podkreślić, że był to okres weryfikacji wszystkich sprawozdań z realizacji dotacji celowych dla NIW-CRSO, a przesyłane dokumenty wymagały wnikliwej weryfikacji i analizy, z uwzględnieniem opinii BBF, co do zwrotu środków w ramach poszczególnych dotacji.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę przekazanie pierwszej informacji o konieczności korekty sprawozdania do NIW-CRSO po upływie 21 dni od dnia wpływu jego pierwotnej wersji do KPRM, wyznaczanie długich terminów na korekty sprawozdania, brak monitorowania w formie pisemnej w sprawie terminów ich dokonywania przez NIW-CRSO, a także długotrwałą weryfikację przekazywanych korekt, przedstawione w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą być uzasadnieniem dla niedotrzymania terminu na zatwierdzenie rozliczenia udzielonej dotacji, wynikającego z ufp. Niedochowanie terminu ustalonego w art. 152 ust. 2 ufp było spowodowane nie w pełni skutecznym monitoringiem oraz nadzorem nad procesem zatwierdzania rozliczenia dotacji.

(akta kontroli str.1445-1475, 1482, 1538-1554, 1562-1565)

3. Zwiększono wynagrodzenie COAR za świadczenie usług przewozu osób i rzeczy, bez szczegółowej i pełnej weryfikacji potrzeby dokonania zmiany wartości umowy, co było działaniem nierzetelnym.

KPRM 20 grudnia 2018 r. zawarła z COAR, umowę 597/BDG/2018 na świadczenie usług przewozu. Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r, a wynagrodzenie ustalono częściowo w formie ryczałtu (502,2 tys. zł miesięcznie za przewóz osób oraz 63,6 tys. zł miesięcznie za przewóz rzeczy) i częściowo stawką za kilometr. Łączna wartość

wynagrodzenia wykonawcy nie mogła przekroczyć kwoty 8 600,0 tys. zł. 18 grudnia 2019 r. zawarto aneks nr 1 do umowy, zwiększający wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy w miesiącu grudniu 2019 r. za przewóz osób o 328,8 tys. zł (tj. o 65,5%) do kwoty 831,0 tys. zł oraz za przewóz rzeczy o 39,1 tys. zł (tj. o 61,6%) do kwoty 102,7 tys. zł, tym samym zwiększono łączną kwotę wynagrodzenia wykonawcy do 8 967,9 tys. zł (o 367,9 tys. zł).

Zmiany wynagrodzenia umownego dokonano na wniosek Dyrektor COAR, która w piśmie z 6 grudnia 2019 r.¹⁸ podała, iż dotychczasowe świadczenie usług transportu przynosi wynik ujemny, a prognoza wydatków do końca 2019 r. wskazuje na istotną nadwyżkę kosztów nad przychodami i znaczące niedoszacowanie wysokości ryczałtu w zakresie przewozu osób i rzeczy. Wśród czynników generujących zwiększone koszty Dyrektor wskazała większą liczbę delegacji oraz nadgodzin pracy kierowców, konieczność zatrudnienia dodatkowych wykwalifikowanych kierowców (wzrost średniej liczby kierowców w stosunku do roku 2018 o 3 osoby) oraz wyposażenie COAR w pojazdy o napędzie elektrycznym, co skutkowało w grudniu br. wzrostem kosztów z tytułu amortyzacji o ok. 5,0 tys. zł. W załączeniu do pisma przedstawiono symulację wynagrodzenia COAR za wykonywane na rzecz KPRM, w ramach umowy 597/BDG/2018 świadczenia, z której wynika, iż wynik finansowy narastająco na koniec grudnia będzie wynosił minus 367,6 tys. zł.

Kontrola wykazała, że symulacja wynagrodzenia przedstawiona przez COAR, zawierająca wszystkie koszty i przychody była weryfikowana przez KPRM w zakresie wynagrodzenia kierowców, kosztów amortyzacji oraz prognozowanej liczby przejechanych km. W zakresie prognozowanej liczby przejechanych kilometrów - w ocenie COAR i KPRM istotnego czynnika wpływającego na wzrost wynagrodzenia - weryfikacja ta była nierzetelna, gdyż znacząco odbiegała od faktycznie przejechanych kilometrów (za listopad i grudzień prognozowano odpowiednio 101 892 km i 112 082 km, a faktycznie było to 70 703 km i 68 588 km). Nie zweryfikowano też innych istotnych pozycji, stanowiących podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia ryczałtowego, m.in. kosztów ogólnych działalności, które wyniosły 1 714,9 tys. zł i stanowiły 21,4% wszystkich kosztów działalności transportowej w 2019 r.

KPRM nie korzystała także z umownych możliwości przeprowadzenia w COAR audytów i kontroli. Poza tym, jak wynika ze sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2019 r. przedłożonego przez COAR, na 30 grudnia 2019 r. gotówka i depozyty terminowe COAR wynosiły 60 463,9 tys. zł, co wskazuje na dobrą sytuację ekonomiczną COAR.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, iż w ramach zawartej umowy nie były przeprowadzane audyty i kontrole, jednakże realizacja umowy podlegała ciągłemu monitorowaniu, poprzez potwierdzanie kart drogowych, weryfikację zestawień wykonanych przewozów przedstawionych przez COAR.

Zdaniem NIK, sprawdzane powinny być nie tylko wskazane przez Dyrektor Generalną karty drogowe i zestawienia wykonanych przewozów, ale także inne dane dotyczące ponoszonych kosztów, zwłaszcza tych, na podstawie których jest wyliczana kwota ryczałtowa.

W ocenie NIK, aneksowanie umowy, skutkujące zwiększeniem wynagrodzenia wykonawcy, bez szczegółowego i pełnego weryfikowania potrzeby dokonania zmiany wartości umowy, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 290, 634, 638-648, 660-691, 1538-1547)

¹⁸ Pismo znak: ZPA/45/2019/SS.

Opis stanu
faktycznego

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 16 zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 15 014,1 tys. zł co stanowiło 74,6 % planu po zmianach (20 133,0 tys. zł) i były wyższe o 1 002,6 tys. zł od wydatków zrealizowanych w roku 2018 (14 011,5 tys. zł).

Środki te wykorzystano w kwotach:

- 12 153,2 tys. zł na realizację działania 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa w ramach PO WER,
- 1 939,8 tys. zł na realizację projektu „Skuteczne standardy nadzoru” w ramach Działania 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne PO WER,
- 921,1 tys. zł na realizację projektu „Opracowanie spójnego systemu monitorowania równości szans płci oraz modelu współpracy międzysektorowej na rzecz równości płci” w ramach Działania 2.1 Równość szans mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym w dostępie do zatrudnienia, rozwoju kariery, godzenia życia zawodowego i prywatnego PO WER.

Wzrost wydatków z budżetu UE o 7 % w stosunku do roku 2018 wynikał głównie z postępów rzeczowych w realizacji projektów w ramach PO WER.

Niższe niż planowano wykonanie wydatków budżetu środków europejskich wynikało przede wszystkim z:

- czasowego wstrzymania wypłat transz dofinansowania dla beneficjentów Działania 2.16 PO WER, z powodu wątpliwości Instytucji Pośredniczącej co do prawidłowości udzielanych w ich ramach zamówień,
- zmian harmonogramów płatności w ramach projektów, skutkujących przeniesieniem części wydatków zaplanowanych do realizacji w projektach na rok 2020 r., w tym zmiany wartości zaliczek planowanych do przekazania w ramach projektu w 2019 r.,
- braku możliwości przekazania kolejnej transzy zaliczki, wynikającego z opóźnień w przekazywaniu przez beneficjentów dokumentacji źródłowej wydatków i korygowaniu poprzednich wniosków,
- niższego niż przewidywano wykorzystania środków przewidzianych w ramach zawartych umów z wykonawcami zewnętrznymi w przypadku projektów pozakonkursowych.

(akta kontroli str. 257-258, 823-850, 1032-1040)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu budżetu środków europejskich, w części 16 - KPRM limity nie zostały przekroczone.

Dysponent części 16, w związku z nadmiarem środków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, 30 grudnia 2019 r. podjął decyzję o blokowaniu wydatków budżetu środków europejskich na kwotę 4 441,8 tys. zł (w tym 48,3 tys. zł dotyczy środków z rezerwy celowej¹⁹). Blokada została dokonana po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków i wystąpieniu przesłanek uzasadniających ich blokowanie.

(akta kontroli str. 257-258, 325, 350-360, 380-402)

¹⁹ Decyzja Ministra Finansów z dnia 13 marca 2019 r. dotycząca uruchomienia rezerwy celowej.

Ustalono, że kwoty wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowane przez KPRM, wykazane w księgach rachunkowych były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach, przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 734-778)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości – objęto wydatki bieżące dobrane celowo (8 dowodów księgowych dobranych według osądu kontrolera), poniesione w 2019 r. przez KPRM z budżetu środków europejskich w kwocie 4 730,9 tys. zł, tj. 31,5% wydatków budżetu środków europejskich w części 16.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planami rzeczowymi i finansowymi realizowanych projektów. Badanie wydatków w zakresie kwalifikowalności wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz we właściwych terminach. Wydatki te poniesiono m.in. na szkolenia członków korpusu służby cywilnej w ramach projektów *Akademia Oceny Wpływu Regulacji*, działania doradcze w ramach projektu *Skuteczne Standardy Nadzoru* i na opracowanie i wdrożenie spójnego systemu monitorowania równości szans płci oraz modelu współpracy międzysektorowej na rzecz równości szans płci.

(akta kontroli str. 692-734)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały poniesione głównie na realizację zadania 1.3 – Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i członków Rady Ministrów (ujęte w funkcji 1 – Zarządzanie państwem). Ze względu na charakter zadania publicznego odstąpiono od określenia i pomiaru miernika. Na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 254 191,1 tys. zł, tj. 72,6% wszystkich wydatków części 16 – KPRM.

(akta kontroli str. 1853-1860)

W efekcie zrealizowanych w części 16 – KPRM wydatków majątkowych w łącznej kwocie 17 173,1 tys. zł, w szczególności:

- udzielono wsparcia, w formie dziesięciu dotacji celowych²⁰, przy realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w ramach których wydatkowano 11 924,0 tys. zł, w tym m.in. dla:
 - Caritas Diecezji Ełckiej na rozbudowę Domu Pomocy Społecznej Misericordia II (3 015,0 tys. zł),
 - Fundacji Lux Veritatis na budowę II etapu Parku Pamięci Narodowej (3 000,0 tys. zł),
 - Stowarzyszenia Opieki Hospicyjnej Ziemi Częstochowskiej na rozbudowę i przebudowę budynku usługowego z przystosowaniem do działalności hospicyjnej (2 516,9 tys. zł),
 - Fundacji Orla Straż na dofinansowanie dwóch zadań publicznych: pomoc irackim rodzinom w powrocie na opuszczone tereny poprzez wsparcie

²⁰ Wszystkie dotacje finansowane z rezerwy ogólnej.

- odbudowy domów oraz wyposażenie w sprzęt medyczny Centrum Onkologii Dziecięcej Jin w Iraku (1 120,2 tys. zł),
- Wielkopolskiego Stowarzyszenia Wolontariuszy Opieki Paliatywnej „Hospicjum Domowe” na dokończenie budowy hospicjum stacjonarnego dla dzieci i dorosłych (1 000,0 tys. zł),
 - Fundacji Krąg Przyjaciół Dziecka im. Św. Józefa Kalasancjusza na prace wykończeniowe, zakup i montaż wyposażenia sportowego w obiekcie sportowym (700,0 tys. zł),
 - udzielono dotacji celowej dla NIW-CRSO, z której zakupiono licencje oprogramowania oraz rozwinięto i zmodyfikowano System Obsługi Dotacji na potrzeby zarządzania programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (86,3 tys. zł),
 - w KPRM m.in. docieplono strop nad trzecim piętrem skrzydła B „część wschodnia” wraz z wymianą/przebudową dachu i instalacji odgromowej, przebudowano pomieszczenia drugiego piętra skrzydła B „część wschodnia”, rozbudowano instalację klimatyzacyjną w pomieszczeniach biurowych, uzyskano zabezpieczenie elektroniczne obiektu Archiwum Rady Ministrów, adaptowano pomieszczenia biurowe na pomieszczenia socjalne, zmodernizowano infrastrukturę teleinformatyczną KPRM, zakupiono sprzęt nagłaśniający, zmodernizowano oprogramowanie Systemu Kontroli Dostępu, uzyskano narzędzie do obsługi interpelacji poselskich, zakupiono licencje i oprogramowania oraz zakupiono sprzęt multimedialny i informatyczny (łącznie wydatki majątkowe 5 162,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 412-500, 1107)

Badanie realizowanych w części 16 pięciu podzadań: 1.3.1 – Obsługa i koordynacja prac rządu; 2.5.2 – Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców; 11.4.2 – Pozamilitarne przygotowania obronne; 16.6.1 – Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; 17.2.1 – Koordynacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, pod względem spójności z celem zadania, do którego zostały przypisane, prawidłowości określenia mierników realizacji celów oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele zadania i podzadań oraz mierniki realizacji celu podzadań 1.3.1 oraz 16.6.1 zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej²¹; za określenie celu i miernika podzadania 2.5.2 odpowiadał minister właściwy do spraw wewnętrznych, za określenie celu i miernika podzadania 11.4.2 odpowiadał Minister Obrony Narodowej, za określenie celu i miernika podzadania 17.2.1 odpowiadał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego,
- monitoring mierników prowadzony był w trybie kwartalnym przez dysponenta części oraz właściwe komórki organizacyjne KPRM, na podstawie Informacji kwartalnych o osiągniętej wartości miernika określonej według stanu na koniec danego kwartału, przekazywanej przez dyrektora komórki odpowiedzialnej za realizację danego zadania do Biura Budżetowo-Finansowego. W przypadku podzadania 1.3.1 dwa razy do roku (po I połowie roku oraz po zakończeniu roku) sporządzany był raport z badań ankietowych jakości usług świadczonych przez KPRM. Dane z monitoringu były wykorzystane do sporządzania Informacji o przebiegu realizacji budżetu KPRM za poszczególne kwartały roku, które zawierały analizy

²¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154).

aktualnej realizacji poszczególnych zadań jednostki w układzie zadaniowym,

- wartości mierników realizacji celów podzadań: 1.3.1 (miernik: ocena pracy jednostek realizujących podzadanie 1.3.1 przez osoby i organy, na rzecz których działają), 2.5.2 (miernik: odsetek zaskarżanych skutecznie decyzji Rady ds. Uchodźców na tle całego orzecznictwa sądów w sprawach Rady) oraz 17.2.1 (miernik: stopień realizacji zadań finansowanych ze środków pomocy technicznej) zostały osiągnięte,
- wartości mierników realizacji celów podzadań: 11.4.2 (miernik: procent realizacji zadań rocznych określonych w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych) oraz 16.6.1 (miernik: liczba beneficjentów objętych wsparciem) nie zostały osiągnięte. W przypadku podzadania 11.4.2 wartość miernika wyniosła 86% wobec zakładanych 100%. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna KPRM, wynikało to przede wszystkim z niewystarczającej relacji liczby osób przeszkolonych do liczby planowanych do szkolenia, która wyniosła 64% i wyniknęła z niskiej frekwencji na szkoleniach obronnych. W związku z tym podjęto działania polegające m.in. na optymalizacji terminów i sposobu typowania osób do szkolenia. W wypadku podzadania 16.6.1 wartość miernika wyniosła 905 beneficjentów wobec zakładanych 1100. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Generalnej KPRM, wynikało to z faktu braku wyboru partnera w woj. lubuskim w ramach Programu Korpusu Solidarności (w pierwszej edycji konkursu nie wpłynęła żadna oferta, w drugiej edycji wpłynęła jedna, ale partner nie został wybrany ze względów regulaminowych) oraz podpisania mniejszej liczby umów na maksymalną kwotę przyznaną środków, w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. W związku z zagrożeniem osiągnięcia celów określonych w układzie zadaniowym przeprowadzono działania informacyjne na rzecz upowszechnienia wiedzy i świadomości organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego (m.in.: spotkania informacyjne na terenie największych miast Polski, cykl webinarów informacyjnych, udostępnienie 2 infolinii dla zainteresowanych Programem).

(akta kontroli str. 1538-1554, 1744-1863)

W ramach sprawowanego nadzoru, dysponent części 16 dokonywał m.in. kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji wydatków budżetowych. Nadzór i kontrola nad jednostkami, którym przekazywano środki w formie dotacji podmiotowych na działalność, sprawowany był m.in. poprzez: przeprowadzanie kontroli w tych jednostkach, udział przedstawicieli KPRM w posiedzeniach władz tych jednostek, analizy planów finansowych i sprawozdań tych jednostek z ich działalności. Jednostki nadzorowane były zobowiązane do przedkładania dysponentowi kwartalnych informacji dotyczących realizacji planów finansowych, na podstawie których sporządzano przedstawiane kierownictwu KPRM – *Informacje o przebiegu realizacji budżetu KPRM*. W ramach prowadzonych działań nadzorczych Szef KPRM, w związku z wynikami kontroli NIK wykonania budżetu państwa w 2018 r., zwrócił jednostkom nadzorowanym uwagę na piśmie na bezwzględny obowiązek kierowania się zasadą celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych, w szczególności przeznaczanych na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek administracji publicznej. Wskazał także na konieczność zapewnienia mechanizmów, które powinny zabezpieczyć sprawne dochodzenie należności budżetowych. Zwrócił również uwagę na konieczność współdziałania jednostek i przeglądu procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości 30 tys. EUR

pod kątem prawidłowości szacowania wartości zamówień oraz dokumentowania tego procesu, a przede wszystkim zapewnienia adekwatnego nadzoru kierownika jednostki nad ich przestrzeganiem, na niedopuszczanie do przypadków przekazywania w sprawozdaniach informacji, które nie prezentują rzeczywistego stanu gospodarki finansowej, np. zobowiązań, należności czy wykonania kosztów, a także do nieterminowego przekazywania sprawozdań.

W sprawie działań nadzorczych KPRM dotyczących wstępnych ustaleń kontroli NIK prowadzonych w 2020 r. w IWPW, IZ oraz PIE w zakresie sprawozdawczości i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła m.in., że *Realizacja obowiązku nadzorowanej jednostki w zakresie planowania i sprawozdawczości, poddawana jest wnikliwej analizie, wszelkie błędy lub niejasności są na bieżąco wyjaśniane i korygowane*. Wskazała także rodzaje działań podejmowanych w ramach analizy sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym i korygowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz poinformowała o zakresie podmiotowym i przedmiotowym kontroli planowych przeprowadzonych przez KPRM w podległych i nadzorowanych jednostkach. Podkreśliła przy tym, że (...) *za funkcjonowanie jednostek, bieżącą ich działalność (np. sposób prowadzenia ksiąg, ustalenie zasad (polityki) rachunkowości, powierzenie obowiązków głównego księgowego) odpowiada kierownik tej jednostki, a nie organ ją nadzorujący. Nadzór nie oznacza zastępowania jednostki w wykonywaniu przez nią obowiązków. Przyjmujemy, że jednostki świadome są konsekwencji i prowadzą swoje księgi rzetelnie, a dane prezentowane w sprawozdaniach wynikają z ewidencji księgowej*.

(akta kontroli str. 838-1107, 1555-1561, 2037-2041)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 czerwca 2019 r.²², skierowanym do Szefa KPRM po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., NIK wniosowała o *przestrzeżenie ustalonych w KPRM procedur dotyczących udzielania dotacji na realizację zadań publicznych w trybie art. 11b udpp²³*, a także o *skorygowanie przekazanych do GUS zbiorczych sprawozdań Rb-N i Rb-Z*.

Odnośnie realizacji wniosku pierwszego, Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że *wnioski zostały wdrożone w zakresie ścisłego przestrzegania procedur dotyczących przyznawania dofinansowania na realizację zadań publicznych w trybie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Wniosek drugi został zrealizowany poprzez skorygowanie zbiorczych sprawozdań Rb-N i Rb-Z.

(akta kontroli str. 838-851, 820-822, 2037-2041)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. w zakresie objętych kontrolą wydatków. Kontrola wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. W efekcie wydatkowania środków osiągnięto większość celów podzadań określonych w układzie zadaniowym, a w przypadku nieosiągnięcia zakładanych efektów podejmowano działania dla poprawy efektywności. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, stwierdzone nieprawidłowości, polegające na nieterminowym zatwierdzeniu rozliczenia dwóch dotacji celowych, a także zwiększeniu

²² Tekst ujednolicony zgodnie z treścią Uchwały nr 43/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r.

²³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.).

wynagrodzenia COAR za usługę transportu osób i rzeczy bez rzetelnej i pełnej weryfikacji w tym zakresie, nie spowodowały obniżenia oceny pozytywnej. Świadczą one jednak o nie w pełni skutecznym nadzorze Szefa KPRM w powyższym zakresie.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i sprawozdań jednostkowych Kancelarii:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych KPRM oraz funduszu celowego (FWRSO)²⁴, natomiast sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych nadzorowanych jednostek²⁵.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KPRM były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym²⁶ i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 177-324, 1853-1860)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

²⁴ Dotyczy tylko sprawozdań łącznych RB-Z i Rb-N.

²⁵ Dotyczy tylko sprawozdań zbiorczych Rb-Z i Rb-N, które są sporządzane przez: Ośrodek Studiów Wschodnich, Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej, Instytut Europy Środkowej, Instytut Zachodni, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Krajową Szkołę Administracji Publicznej, Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

²⁶ Nie dotyczy sprawozdań zbiorczych Rb-N i Rb-Z sporządzanych na podstawie sprawozdań jednostek nadzorowanych.

B. Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego i realizacja zadań Funduszu

1.1 Wykonanie planu finansowego Funduszu

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Funduszu na 2019 r. ujęto przychody w kwocie 43 300,0 tys. zł. Na koszty realizacji zadań zaplanowano 46 573 tys. zł. Zmiany w planie finansowym nie były dokonywane. W 2019 r. wykonanie przychodów Funduszu wyniosło 43 980,5 tys. zł, z tego 43 543,8 tys. zł z tytułu wpływów z dopłat do stawek w grach hazardowych oraz 426,5 tys. zł z tytułu odsetek bankowych. Wykonanie przychodów w 2019 r. stanowiło 101,6 % planu i było o 6,5 % wyższe od wykonania przychodów z 2018 r. (41 304,8 tys. zł). W sporządzonych 2 marca 2020 r. sprawozdaniach: Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego FWRSO oraz Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego nie zostały wykazane żadne koszty. Przekazane przez Fundusz NIW-CRSO środki (pomniejszone o dokonane w 2019 r. zwroty) zostały wykazane w sprawozdaniach w pozycji „Należności” w kwocie 38 077,3 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego KPRM, po zatwierdzeniu przez dysponenta Funduszu sprawozdania NIW-CRSO z wykorzystania otrzymanych środków dokonana zostanie korekta sprawozdań Rb-40 i Rb-33, w których wykazane zostaną koszty realizacji zadań. Do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce korekta tych sprawozdań nie została sporządzona (zatwierdzenie sprawozdania przez dysponenta Funduszu nastąpiło 26 marca 2020 r.).

Stan na rachunku bankowym Funduszu, zasilanym wpływami pochodzącymi z 4% wpływów z dopłat, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o *grach hazardowych*²⁷ oraz odsetek zgromadzonych na tym rachunku wynosił na 1 stycznia 2019 r. 69 473,4 tys. zł, a na koniec 2019 r. 75 376,5 tys. zł²⁸.

(akta kontroli str. 1864-2019, 2032)

1.2 Realizacja zadań Funduszu

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. zadania Funduszu realizowane były na podstawie umowy z dnia 30 stycznia 2019 r., zawartej pomiędzy dysponentem Funduszu - Przewodniczącym Komitetu do spraw Pożytku Publicznego i NIW-CRSO, który spełniał rolę Instytucji Zarządzającej. Na podstawie tej umowy dysponent Funduszu, na wniosek dyrektora NIW-CRSO, przekazywał środki z Funduszu do Instytucji Zarządzającej. Instytucja Zarządzająca mogła następnie przeznaczać te środki wyłącznie na zadania określone w art. 88a ust. 5 ustawy o *grach hazardowych*, tj. na:

- działania nastawione na przygotowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu i podniesieniu jakości działania całego sektora pozarządowego lub jego znaczących części;
- wspieranie rozwoju porozumień organizacji, platform współpracy, reprezentacji środowisk organizacji sektora pozarządowego;

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 847, ze zm.

²⁸ Są to dopłaty w wysokości 25% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze (w grach liczbowych) oraz w wysokości 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze (w loteriach pieniężnych i grze telebingo), objętych monopolem państwa.

- wspieranie działań statutowych organizacji sektora pozarządowego;
- rozwój instytucjonalny organizacji, w tym: budowanie stabilnych podstaw ich dalszego funkcjonowania, tworzenie perspektywicznych planów działania i finansowania, podnoszenie standardów pracy i zarządzania organizacją.

Jak ustalono, w 2019 r. (pierwszy rok wydatkowania środków Funduszu), wartość środków przekazanych NIW-CRSO, na podstawie umowy z 30 stycznia 2019 r., wyniosła 46 563,0 tys. zł²⁹, z czego Instytucja Zarządzająca (NIW-CRSO) wydatkowała kwotę 38 073,8 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na realizację:

- Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich 2018-2030 (PROO) w kwocie 35 101,5 tys. zł,
- Programu Korpus Solidarności – Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030 (KS) w kwocie 2 972,3 tys. zł

Realizacja wniosków Dyrektora NIW-CRSO następowała w terminie i w trybie przewidzianym w umowie, tj. w ciągu 30 dni od ich wpływu, po zatwierdzeniu przez dysponenta Funduszu³⁰. Środki finansowe niewykorzystane przez NIW-CRSO, zostały zwrócone wraz z odsetkami na rachunek bankowy Funduszu³¹.

Zgodnie z ww. umową NIW-CRSO był zobowiązany złożyć do KPRM Informację z wykonania zadań objętych wnioskiem w terminie do 15 stycznia 2020 r. Ustalono, że przedmiotowa Informacja wpłynęła do KPRM 16 stycznia 2020 r. Pierwsze wystąpienie do NIW-CRSO, w związku z koniecznością dokonania korekty Informacji, zostało przekazane przez KPRM po upływie 49 dni od dnia wpływu jego pierwotnej wersji do Kancelarii, zaś Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zatwierdził ją 26 marca 2020 r., tj. po 70 dniach od daty jej złożenia. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna KPRM dłuższy czas badania sprawozdania wynikał z konieczności wystąpienia do NIW-CRSO o dodatkowe wyjaśnienia oraz liczne błędy w przekazywanych przez NIW-CRSO dokumentach, co skutkowało koniecznością dokonania przez NIW-CRSO kolejnych korekt złożonych Informacji.

(akta kontroli str. 1548-1554, 1562-1565, 1864-2019)

Plan finansowy FWRSO w układzie zadaniowym na lata 2019-2021 zakładał realizację przez Fundusz podzadania 16.6.1 Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w ramach zadania 16.6 o tej samej nazwie. Zakładana do osiągnięcia w 2019 r. wartość miernika (liczba beneficjentów objętych wsparciem) realizacji celu dla przedmiotowego podzadania wynosiła nie mniej niż 372 beneficjentów, natomiast rzeczywiście wsparto 342 beneficjentów. Wartość miernika była monitorowana w trybie kwartalnym. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna KPRM, na osiągnięcie niższej niż zakładano wartości miernika bezpośredni wpływ miał fakt, iż w ramach Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030 Korpus Solidarności pomimo ogłoszenia dwóch konkursów dotyczących wyboru „Partnerów” lokalnych nie udało się wyłonić jednego z 16 partnerów. Dodatkowo, w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 - nie udało się ogłosić konkursu w ramach Priorytetu 2a - Dotacje operacyjne na wsparcie budowania początkowych kapitałów żelaznych. W ciągu roku okazało się, że projekty realizowane w ramach ww. priorytetu wymagają bardzo wysokiego poziomu wiedzy i świadomości potencjalnych wnioskodawców, dlatego też w 2019 roku rozpoczęto szereg działań o charakterze organizacyjnym i edukacyjnym, które miały na celu m.in. przygotowanie i wdrożenie konkursu, natomiast wyłanianie beneficjentów

²⁹ Wnioski dyrektora NIW-CRSO z 22.02.2019 r. (korekta z 3.06.2019) na kwotę 45 000 000,00 zł i z 19.06.2019 r. na kwotę 1 563 000,00 zł.

³⁰ Przelewy z dnia 22.03.2019 r. i 17.07.2019 r.

³¹ Przelewy z 11.12.2019 r.; 24.12.2019 r.; 31.12.2019 r. i 10.01.2020 r.

i przekazywanie środków zostało zaplanowane na rok 2020. Ponadto, w ramach tego Programu podpisano mniejszą liczbę umów niż planowano.

(akta kontroli str. 1548-1554, 1871, 1890)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu w 2019 r. oraz realizację umowy z 30 stycznia 2019 r., na podstawie której środki Funduszu zostały przekazane NIW-CRSO. Należy jednak zwrócić uwagę na długotrwały proces zatwierdzania złożonej przez NIW-CRSO informacji z wykonania zadań, (co skutkowało koniecznością sporządzenia korekt sprawozdań Rb-40 i Rb-33), a także niepełne wykonanie mierników rzeczowych stopnia osiągnięcia celów zadań i związane z tym mniejsze niż przewidywano koszty Funduszu. Stan ten wymaga podejmowania przez dysponenta Funduszu działań poprawiających skuteczność działania NIW-CRSO jako Instytucji Zarządzającej.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego FWRSO za 2019 r oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 179-183, 273-274, 284-285, 1872-1892)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

OBSZAR

C. Fundusz Inwestycji Kapitałowych

Opis stanu
faktycznego

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw³² wprowadziła do ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³³, obowiązującej od 29 marca 2019 r. art. 33a, na mocy którego utworzono Fundusz Inwestycji

³² Dz. U. poz. 492.

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1302.

Kapitałowych. Dysponentem Funduszu od 29 marca 2019 r. jest Prezes Rady Ministrów³⁴. Rachunek bankowy Funduszu w Banku Gospodarstwa Krajowego został uruchomiony na podstawie wniosku KPRM z 10 października 2019 r. Na 31 grudnia 2019 r. stan na rachunku wynosił 0,0 zł.

(akta kontroli str. 2029-2032)

W planie finansowym Funduszu na 2019 r. ujęto przychody w kwocie 201,0 tys. zł. Koszty zaplanowano na kwotę 1,0 tys. zł. W 2019 r. Fundusz nie osiągnął żadnych przychodów, a co za tymi idzie nie realizował zadań, do których został powołany (nie poniósł żadnych kosztów). W 2019 r. nie wydano rozporządzenia, w oparciu o delegację określoną w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym (dalszy opis w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

BBF KPRM w imieniu Funduszu sporządziło, wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r., sprawozdania Rb-33, Rb-40 oraz RB-BZ2.

(akta kontroli str. 2020-2028)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość, która miała zasadniczy wpływ na brak możliwości funkcjonowania Funduszu:

W toku kontroli ustalono, że nie zostało wydane rozporządzenie, o którym mowa w art. 33c ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Przepis ten stanowi, iż Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, finansowanych ze środków Funduszu, mając na względzie potrzebę zapewnienia prawidłowej gospodarki finansowej Funduszu i zapobiegania udzieleniu niedozwolonej pomocy publicznej oraz ochronę interesów Skarbu Państwa. Rozporządzenie to ma zatem podstawowe znaczenie dla funkcjonowania powołanego ustawą Funduszu.

Zgodnie z art. 26 ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, ustawa ta, w tym omawiane przepisy, weszła w życie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 29 marca 2019 r. Oznacza to, że od tej daty powstał obowiązek wydania przedmiotowego rozporządzenia. Dodatkowo, § 13 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że *jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania*. Ponadto, zgodnie z § 127 ww. załącznika: *Rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane*.

Zastępca Szefa KPRM wyjaśnił, że w ówczesnym Departamencie Skarbu Państwa KPRM niezwłocznie po wejściu w życie ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw podjęto prace nad projektem aktu wykonawczego, w wyniku czego w czerwcu 2019 r. skierowany został wniosek do Sekretarza Rady Ministrów o stosowny wpis do wykazu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów. Wpis ten zamieszczony został pod adresem: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r17876613289368,Projekt-rozporzadzenia-Prezesa-Rady-Ministrow-w-sprawie-szczegolowego-sposobu-po.html>. Dokumenty wytworzone w tym zakresie w Departamencie Skarbu Państwa KPRM zostały przekazane do Archiwum z uwagi na likwidację komórki organizacyjnej. Po zmianach w składzie Rady Ministrów, jakie nastąpiły w listopadzie 2019 r., procedowanie projektu nie było kontynuowane.

Zastępca Szefa KPRM zaznaczył jednocześnie, że zgodnie z art. 25 ust. 4 cyt. ustawy w sprawie zmiany ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw, w 2019 roku wpłaty z zysku jednoosobowych spółek

³⁴ Art. 33a ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Skarbu Państwa, środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa mogły być przychodami Funduszu Inwestycji Kapitałowych za zgodą ministra właściwego do spraw budżetu. Z uwagi na brak takiej zgody, a w konsekwencji brak istotnych przychodów FIK w 2019 r., w 2019 r. FIK nie był wykorzystywany, nie występowała zatem pilna potrzeba wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

W ocenie NIK, zgodnie z §§ 13 i 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” już w momencie wejścia w życie ustawy tworzącej Fundusz należało wydać przedmiotowe rozporządzenie, a więc prace nad projektem aktu wykonawczego powinny być rozpoczęte równocześnie z pracami nad projektem ustawy i kontynuowane, niezależnie od tego czy minister właściwy do spraw budżetu wydał zgodę na uruchomienie środków będących przychodami Funduszu. Dodatkowo, NIK zauważa, że prace nad rozporządzeniem, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Szefa Kancelarii (do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce dokumentacja potwierdzająca te prace nie została przekazana), od listopada 2019 nie były już kontynuowane, a w konsekwencji nadal brak jest możliwości realizacji zadań, dla których ten Fundusz został utworzony.

(akta kontroli str. 2033-2036)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z niesfunkcjonowaniem FIK w 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny w tym zakresie. Natomiast NIK ocenia jako niezgodne z zasadami techniki prawodawczej niewywiązanie się z obowiązku wydania aktu wykonawczego warunkującego realizację zadań, dla których został utworzony FIK.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji celowych udzielanych przez KPRM.
2. Rzetelne weryfikowanie kosztów transportu osób i rzeczy przedkładanych przez COAR.
3. Niezwłoczne wydanie rozporządzenia warunkującego realizację zadań, dla których FIK został utworzony.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zszs ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁶, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 kwietnia 2020 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
Podpis

³⁶ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.