



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.1.3.2025

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00-090 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r.
w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Aleja Solidarności 77, 00-090 Warszawa (dalej: Biuro RPO).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich, od 23 lipca 2021 r. (dalej: RPO)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Agnieszka Ślesicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/103/2024 z 16 grudnia 2024 r. Dariusz Komorowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/27/2025 z 27 lutego 2025 r.

(akta kontroli str.1-1a)

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 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 finansach publicznych² (dalej: ufp). Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – kontroli prawidłowości przeniesień planowanych wydatków dokonywanych w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie roku budżetowego, – kontroli prawidłowości wprowadzonych zmian w planie finansowym dysponenta III stopnia w wyniku zwiększeń dokonanych środkami z rezerw celowych, – kontroli prawidłowości dokonanych blokad, – kontroli przestrzegania ustalonych dla części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich limitów wydatków, w tym limitu środków na wynagrodzenia, – kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, – szczegółowej analizy wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia, w tym ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie, – analizy wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, – analizy stanu zobowiązań, – analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</i>

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 08-Rzecznik Praw Obywatelskich.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Wydatki przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz zasadami gospodarki finansowej określonymi

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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.

w ustawie o finansach publicznych, co stwierdzono na podstawie kontroli 8,9% zrealizowanych wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Niemniej jednak wydatki na usługi cateringowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kwocie 146,1 tys. zł zostały zrealizowane w wyniku działań, które naruszały przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych⁴. W jednym przypadku na 42 badane dowody księgowe stwierdzono nierzetelne dokumentowanie realizacji umowy na dostawę wraz z instalacją sprzętu serwerowego w ramach rozbudowy systemu hiperkonwergentnego. Ponadto na fakturze dokumentującej ostateczne rozliczenie w ramach przedmiotowego zakupu nie wyszczególniono wszystkich dostarczonych elementów jednostce, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na ich charakter i skalę, nie miały wpływu na ocenę ogólną wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 08 - Rzecznik Praw Obywatelskich.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Zrealizowane zostały wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 08.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	Zrealizowane w 2024 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich dochody budżetowe w kwocie 145,4 tys. zł były wyższe o 55,4 tys. zł (tj. o 61,6%) od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2024⁶. Wynikało to głównie z uzyskania nieplanowanych wpływów w łącznej wysokości 51,1 tys. zł z tytułu kar umownych i odszkodowań, których wpłaty nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu. Dochody uzyskane w 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 69 tys. zł, tj. o 90,5%, co było przede wszystkim wynikiem uzyskania wpływów z tytułu sprzedaży samochodu. Na koniec 2024 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie ogółem 145,3 tys. zł z czego zaległości netto wynosiły 22,3 tys. zł, co stanowiło 15,4% należności pozostałych do zapłaty. W odniesieniu do roku poprzedniego nastąpił wzrost należności pozostałych do zapłaty o 106,3 tys. zł (tj. o 272,3%), co wynikało przede wszystkim z odstąpienia od umowy z 12 grudnia 2022 r. na dostawę i montaż czterech projektorów zewnętrznych w siedzibie Biura RPO w budynku przy Alei Solidarności 77

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: ustawa PZP lub PZP.

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 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 122, ze zm.).

w Warszawie i powstania z tego tytułu należności w łącznej kwocie 107,6 tys. zł. W 2024 r. nastąpił niewielki spadek zaległości netto w stosunku do roku ubiegłego z 26,1 tys. zł do 22,3 tys. zł, co wynikało ze spłat należności przez byłego pracownika na podstawie Wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli: tom V str. 75-78, tom VI str. 1-3, 204-207, 288-299, 330-332, 425-429, tom VII str. 40-41, 108-109, 148-176, 185-189; CD_2_BRPO poz. 016-017)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 limit wydatków budżetu państwa w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich został ustalony w wysokości 76 159 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach na rok 2023 był wyższy o 7004 tys. zł, tj. o 10%. Zwiększenie wydatków wynikało głównie ze wzrostu planowanych wydatków bieżących jednostek budżetowych o 11 489 tys. zł, z czego 10 226 tys. zł wynikało ze wzrostu wartości wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi i składkami na PPK⁷ przy jednoczesnym spadku wydatków majątkowych o 4499 tys. zł.

Plan wydatków w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie 2024 r. uległ zwiększeniu o kwotę 525 tys. zł, w wyniku przyznania środków z rezerwy celowej pozycja 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*.

Wydatki budżetu państwa w części 08 zrealizowano w wysokości 73 146,1 tys. zł stanowiącej 95,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. wykonanie wydatków było wyższe o 6291,6 tys. zł, tj. o 9,4%.

Rzecznik Praw Obywatelskich po przeprowadzeniu analizy potrzeb i stwierdzeniu nadmiaru posiadanych środków czterema decyzjami zablokował planowane wydatki budżetowe, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp w kwocie ogółem 3034 tys. zł, w tym:

- 15 listopada dokonał blokady w kwocie 1905 tys. zł, co wynikało głównie z korzystnych rozstrzygnięć przetargów, a w szczególności przetargu na Modernizację budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie (oszczędność 1030 tys. zł) oraz mniejszego zapotrzebowania na zakup usług, w tym informatycznych, prawnych i doradczych,
- 19 grudnia dokonał blokady w kwocie 588 tys. zł, co wynikało z oszczędności powstałych na skutek zakupu m.in. mniejszej ilości usług informatycznych, telekomunikacyjnych, transportowych, tłumaczeń, sprzątnia, szkoleniowych, niższego zużycia gazu ziemnego i energii cieplnej.

Blokowanie planowanych wydatków było uzasadnione i wynikało z mniejszego zapotrzebowania na zakup różnego rodzaju usług, niższych kosztów realizacji zadań inwestycyjnych oraz niższego zużycia energii gazowej, ciepłej i elektrycznej. Badanie wszystkich decyzji blokujących środki nie wykazało opóźnień w ich podejmowaniu.

(akta kontroli: tom II str. 177-178, 325-442, tom III str. 3-67, 185-227, tom V str. 60-62, 103-301, tom VI str. 265-267, 333, 345-400, tom VII str. 45-46, 122-130)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki w grupie ekonomicznej świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 173,8 tys. zł i w porównaniu do roku 2023 były niższe o 19,3 tys. zł, tj. o 10 %.

⁷ Pracownicze Plany Kapitałowe.

Wydatki w tej grupie wynikały z wypłaty pięciu odpraw z tytułu likwidacji stanowisk pracy oraz refundacji kosztów zakupu okularów, zakupu środków ochrony indywidualnej, czy wypłaty ekwiwalentu za pranie odzieży ochronnej i służbowej (161,5 tys. zł). Ponadto w ramach tej grupy wydatków finansowano powołaną przez RPO *Radę osób z niepełnosprawnościami* (9,6 tys. zł) oraz ponoszono wydatki związane z przyznawaniem odznak honorowych *Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka* (2,7 tys. zł).

(akta kontroli: tom V str. 75-78, tom VI str. 411, tom VII str. 147, 159-175)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Największy udział w wydatkach Biura RPO wynoszący 94,6% stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych. Wydatki w tej grupie wyniosły 69 229,6 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach oraz 119,9% wydatków poniesionych w 2023 r. W strukturze wydatków bieżących jednostek budżetowych dominującą pozycję (78,2%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi i składkami na PPK w łącznej kwocie 54 117,6 tys. zł. Kolejna znacząca pozycja w tej grupie ekonomicznej to zakup usług pozostałych w kwocie 7066,5 tys. zł (10,2%), zakup materiałów i wyposażenia 1923,5 tys. zł (2,8 %), zakup usług remontowych – 1611,2 tys. zł (2,3%) oraz zakup energii – 1577,7 tys. zł (2,3%).

Na wyższe wykonanie wydatków w tej grupie w 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego w głównej mierze miał wpływ wzrost wydatków na:

- wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi oraz składkami na PPK o 10 330,8 tys. zł (tj. o 24,3%). Wynikał on przede wszystkim z podwyżek wynagrodzeń osobowych o 20% oraz zwiększenia zatrudnienia o 15 etatów, jak również utworzenia nowego *Zespołu do spraw Sygnalistów* i związanego z tym zwiększenia zatrudnienia o kolejne 18 etatów;
- zakup usług pozostałych o 1364,5 tys. zł (tj. o 23,9%), co wynikało m.in. z poniesionych kosztów przeprowadzki stanowisk pracy z wynajmowanej powierzchni w budynku INTRACO w Warszawie do oddanego do użytkowania budynku Biura RPO przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie, wydatków na wystrój pomieszczeń reprezentacyjnych, rosnących kosztów za usługi ochrony mienia, sprzątnia, usług informatycznych oraz uruchomienia Platformy zakupowej Open Nexus.

Szczegółowym badaniem objęto cztery umowy zlecenia na łączną kwotę 96,3 tys. zł tj. 24,3% wartości wszystkich zrealizowanych w 2024 r. umów cywilnoprawnych, w związku z którymi poniesiono wydatki w 2024 r. Stwierdzono, że poniesione wydatki wynikały z faktycznych potrzeb jednostki. Zrealizowano trzy spośród czterech umów objętych badaniem, w tym dwie w niepełnym zakresie. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że jedna z umów nie została zrealizowana, ponieważ nie było konieczności realizacji usług doradczych i konsultacyjnych przez osobę wskazaną w umowie. Z uwagi na zmniejszone zapotrzebowanie na usługi doradcze i konsultacje w obszarze finansowo-księgowym, dwie umowy zostały zrealizowane w zmniejszonym zakresie (ogółem zrealizowano 50 ze 170 godzin wykonywania czynności zleconych, co stanowiło 29,4% godzin objętych zawartymi umowami). Ostatnia z badanych umów zlecenia objęta badaniem wykonana została terminowo, a zakres wykonywanych czynności w ramach tej umowy nie pokrywał się z zadaniami przypisanymi komórkom organizacyjnym lub poszczególnym stanowiskom w ramach jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli: tom I str. 193-205, 323-330, tom V str. 1-39, 83-89, 94-102, tom VI str. 6-13, 208-259, 411, tom VII 45-46, 83-90, 122-134)

Szczegółowym badaniem objęto pięć⁸ umów na zakup usług doradczych i eksperckich na łączną kwotę 111,8 tys. zł, tj. 27,2% wartości wszystkich umów na zakup tego rodzaju usług, w związku z którymi poniesiono wydatki w 2024 r.⁹ Stwierdzono, że poniesione wydatki wynikały z faktycznych potrzeb jednostki, zakres zakupionych usług nie pokrywał się z zadaniami przypisanymi komórkom organizacyjnym lub poszczególnym stanowiskom w ramach jednostki kontrolowanej. Umowy na zakup usług doradczych i eksperckich wykonane zostały terminowo i w pełnym zakresie przewidzianym w zawartej umowie.

(akta kontroli: tom IV str. 1-3, 27-38, 46-52, 283-291, 295-297, 304-326;
CD_1_BRPO)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w części 08 w 2024 r. wyniosło 311 zatrudnionych i było o czterech zatrudnionych wyższe niż w 2023 r. Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2024 r. wyniosły 45 714,7 tys. zł¹⁰, tj. 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania roku poprzedniego wzrosły o 8751,4 tys. zł, tj. o 23,7%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2024 r. w części 08 wynosiło 12 249 zł i było wyższe niż w roku poprzednim o 2216 zł, tj. o 22%, przy czym przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 12 078 zł, a osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe 25 392 zł. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia dotyczył zarówno osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe jak i osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i wyniósł odpowiednio 1479 zł (6,2 %) oraz 2228 zł (22,6 %).

W 2024 r. RPO otrzymał środki w wysokości 525 tys. zł z rezerwy celowej poz. 56 na realizację nowych zadań wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów¹¹. Z przyznanych środków z rezerwy celowej 457,4 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie badań wstępnych, wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla nowo zatrudnionych 18 pracowników *Zespołu ds. sygnalistów* oraz dokonano odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Niewykorzystane środki z tej rezerwy wyniosły 67,6 tys. zł, z czego 58 tys. zł zostało zablokowane.

(akta kontroli: tom I str. 3-6, tom II str. 125-170, 249-252, tom III str. 198, 205-206, 219-221, tom V: str. 60-62, 67-70, 74, 103-301, tom VI str. 14-26, 300-304, 306-328, 334-344, tom VII str. 72-75, 122-130)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2024 r. dla części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich ustalono wydatki majątkowe w wysokości 5245 tys. zł. W ramach tej kwoty dysponent części 08 ujął w planie rzeczowo-finansowym wydatków majątkowych 10 zadań inwestycyjnych, z czego dziewięć o łącznej wartości 1645 tys. zł w paragrafie 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* i jedno o wartości 3600 tys. zł w paragrafie 658 *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych pn. Modernizacja budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie*.

⁸ Umowy: BDG/8/WSP/2024 z dnia 17 stycznia 2024, BDG/52/WLiA/2024 z 4 marca 2024, BDG/89/ZdsRT/2024 z 25 czerwca 2024, BDG/93/WP/2024 z 1 lipca 2024 i BDG/97/WP/2024 z 1 lipca 2024.

⁹ Doboru próby dokonano w sposób celowy według osądu kontrolera spośród 26 umów na łączną kwotę 410,8 tys. zł.

¹⁰ Wydatki na wynagrodzenia wykazane w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2024 r.

¹¹ Ustawa o ochronie sygnalistów z dnia 14 czerwca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 928), dalej: ustawa o ochronie sygnalistów.

W trakcie roku budżetowego zrezygnowano z realizacji jednego zadania polegającego na modernizacji sieci (11 tys. zł), a wprowadzono dwa nowe zadania na potrzeby tworzonego *Zespołu ds. sygnalistów* tj. zakup urządzenia wielofunkcyjnego (27 tys. zł) oraz zakup urządzenia sieciowego Switch (20 tys. zł). Ponadto, w trakcie roku budżetowego, za zgodą Ministra Finansów¹² dokonano zmniejszenia wydatków majątkowych o kwotę 387 tys. zł i jednoczesnego zwiększenia wydatków bieżących o tę samą kwotę z przeznaczeniem na zakupu usługi subskrypcji oprogramowania oraz sfinansowanie zadań wynikających z obowiązków nałożonych na RPO ustawą o ochronie sygnalistów. Ostatecznie plan po zmianach wydatków majątkowych w części 08 w 2024 r. wyniósł 4858 tys. zł.

W 2024 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach wydatków majątkowych zrealizowano 11 zadań, na łączną kwotę 3742,8 tys. zł, z czego środki w kwocie:

- 2495,8 tys. zł przeznaczono na zadanie pn. *Modernizacja budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie* realizowane w ramach wydatków inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych. Składało się ono z 14 podzadań, z których w pełnym zakresie zrealizowano 12. Podzadanie dotyczące opracowania projektu wykonawczego, kosztorysu inwestorskiego, planu BIOZ¹³, specyfikacji technicznej oraz uzgodnienia rozbudowy systemu SSP¹⁴ w budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie na kwotę 14 tys. zł zostanie sfinansowane po zatwierdzeniu prac przez konserwatora zabytków ze środków budżetu w 2025 r. Ponadto jedno podzadanie zostało zrealizowane w niepełnym zakresie, co wynikało z mniejszych dostaw w roku 2024. Zrealizowane wydatki dotyczyły w głównej mierze remontu elewacji dziedzińca (809,2 tys. zł), hydroizolacji ścian fundamentowych (686,7 tys. zł) oraz realizacji etapu VI modernizacji budynku (610,2 tys. zł).
- 637,9 tys. zł przeznaczono na zakup dwóch serwerów wraz z oprogramowaniem,
- 277,8 tys. zł wydatkowano na zakupu i instalację bramek kontroli dostępu w budynku znajdującym się przy Al. Solidarności 77 w Warszawie;
- 200,1 tys. zł przeznaczono na zakup samochodu osobowego,
- 55 tys. zł przeznaczono na wyposażenie studia nagrań w budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie
- 42,1 tys. zł stanowiły wydatki na zakup sprzętu biurowego dla *Zespołu ds. sygnalistów*,
- 34,6 tys. zł przeznaczono na zakup klimatyzatora.

Realizacja w 2024 r. wydatków majątkowych, z zastrzeżeniem zadania dotyczącego modernizacji sieci informatycznej z którego zrezygnowano oraz wydatków na zadanie pn. *Modernizacja budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie*, które zostało zrealizowane w niepełnym zakresie w stosunku do tego co zakładano, pozwoliła na osiągnięcie wszystkich założonych efektów.

(akta kontroli: tom II str. 325-330, 363-369, 389, 405, 412, 417-418, 425, 430-431, tom III str. 1-2, 12, 42-43, 61-62, 64-67, 196-197, 203-204, 217-218, 225-226, tom V: 79-81, 90-93, tom VI: str. 155-203, tom VII str. 141-147, 159-175)

¹² Zgoda udzielona 10 października 2024 r. pismo znak FG6.4142.104.2024.1519.MSO w odpowiedzi na wniosek z 25 września 2024 roku nr BDG-WF.3111.1.2024.KCW

¹³ Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

¹⁴ System Sygnalizacji Pożaru.

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków w kwocie 6331,6 tys. zł tj. 21,3% wydatków pozapłaćcowych¹⁵ Biura RPO. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających pozapłaćcowym wydatkom z wyłączeniem transakcji o wartości poniżej 1 tys. zł. Próba została wylosowana metodą monetarną MUS spośród 1265 zapisów księgowych o łącznej wartości 17 770,2 tys. zł.

Badaniem objęto 42 zapisy księgowe, w tym osiem zapisów w grupie wydatków majątkowych na łączną kwotę 2968,4 tys. zł oraz 34 zapisy księgowe wydatków bieżących jednostek budżetowych na kwotę 3363,2 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, a środki przeznaczono na zakupy służące realizacji celów statutowych jednostki kontrolowanej zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku umowy nr BDG/63/WI/2024 zawartej w ramach wykonania zamówienia pn.: „Rozbudowa środowiska HCI zgodnie z OPZ” stwierdzono, że przyjęto i ujęto w ewidencji fakturę VAT nieodzwierciedlającą rzeczywistego zakresu transakcji. Ponadto pomimo dokonanej przez producenta licencji aktualizacji modelu licencjonowania nie sporządzono aneksu do umowy w zakresie zmian opisu przedmiotu zamówienia oraz nie dochowano należytej staranności przy dokumentowaniu odbioru realizacji zamówienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV str. 4-26, 39-45, 53-294, 298-303; CD_1_BRPO)

Zamówienia publiczne

W 2024 r. w Biurze RPO obowiązywały przepisy wewnętrzne określające zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych ustanowione zarządzeniem nr 32/2020 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: regulamin zamówień)¹⁶. Ponadto, w Biurze RPO obowiązywało zarządzenie nr 54/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień wykonawcy będącego osobą fizyczną nieprowadzącego działalności gospodarczej, o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych netto.

W 2024 r. zamówienia planowane do ogłoszenia zostały ujęte w zatwierdzonym przez Zastępcę Dyrektora Generalnego¹⁷ w dniu 1 marca 2024 r. Planie Zamówień Publicznych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na 2024 r., na podstawie którego sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024 i opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁸ w terminie zgodnym z ustawą PZP.

Do dnia 31 czerwca 2024 r. zmiany w planie zamówień publicznych dokonywane były przy wykorzystaniu niesformalizowanego, uzasadnionego wniosku, na podstawie którego przygotowywana była robocza wersja planu zamówień publicznych po zmianach, która następnie zatwierdzana była przez Dyrektora

¹⁵ Tj. z wyłączeniem wydatków ujętych w paragrafach: 401, 404, 411, 412, 444, 471.

¹⁶ Regulamin zamówień zmieniany był zarządzeniami Rzecznika Praw Obywatelskich o Nr 37/2021 z 27 grudnia 2021 r., Nr 35/2022 z 2 lipca 2022 r., Nr 57/2022 z 21 grudnia 2022 r. oraz 38/2024 z 27 czerwca 2024 r. Ostatnia zmiana weszła w życie z dniem 1 lipca 2024 r. i obowiązywała do zamówień wszczętych po tym dniu.

¹⁷ Upoważnienie indywidualne nr BDG-WP.012.82.2021 z 18 listopada 2021 r. do wykonywania czynności zastrzeżonych dla Kierownika Zamawiającego w zakresie przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁸ Zamieszczony w Biuletynie Zamówień Publicznych 1 marca 2024 r. nr 2024/BZP 00227765/01/P.

Generalnego Biura RPO. Było to doraźnym rozwiązaniem służącym do zwiększenia nadzoru nad procesem dokonywania zmian w planie zamówień publicznych. W takim trybie wprowadzono cztery zmiany planu zamówień publicznych, tj. zmiany z 4 i 26 kwietnia oraz 10 i 28 maja 2024 r. Od dnia 1 lipca 2024 r. weszła w życie zmiana regulaminu zamówień publicznych w Biurze RPO¹⁹, stanowiąca realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*²⁰. Zmiana ta odnosiła się m.in. do aktualizacji regulacji wewnętrznych dotyczących zasad planowania i udzielania zamówień publicznych oraz sprawowania większego nadzoru nad dokonywanymi zmianami w planie zamówień publicznych. Opracowano formalny wniosek o wprowadzenie zmiany w planie zamówień/zakupów, który każdorazowo podpisywany ma być przez wnioskodawcę, naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych i Kontroli Zarządczej, a następnie ma być zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego. Wszystkie sześć aktualizacji planu zamówień publicznych Biura RPO dokonane po wejściu w życie zmiany zarządzenia dokonane zostały według nowego trybu postępowania.

Roczny Plan Zakupów BRPO na 2024 r. został sporządzony zgodnie z obowiązującym w Biurze RPO regulaminem zamówień publicznych, który stanowi, że do 15 grudnia roku poprzedniego wnioskodawcy zobowiązani byli do sporządzenia i przekazania Wydziałowi Zamówień Publicznych i Kontroli Zarządczej w formie elektronicznej projektu rocznego planu zakupów, a następnie w postaci popisanego przez siebie wydruku m.in. rocznego planu zakupów obejmującego wszystkie przypadki, w których przewidywany był zakup usług, dostaw lub robót budowlanych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych netto zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do regulaminu zamówień. Roczny Plan Zakupów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na rok 2024, do których nie stosuje się przepisów ustawy PZP, został również zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Generalnego w dniu 1 marca 2024 r.

Badaniem objęto postępowanie o udzielenie zamówienia z Roczno Planu Zakupów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na 2024 r., na usługi cateringowe wraz z usługami towarzyszącymi o szacunkowej wartości netto 171,3 tys. zł. Skontrolowano prawidłowość udzielenia zamówienia klasycznego, którego wartość przedmiotu zamówienia, bez podatku od towarów i usług jest mniejsza niż określona w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, tj. mniejsza niż 130 000 zł.

W wyniku badania ustalono, że szacunkowa wartość netto usług cateringowych Biura RPO zaplanowanych do realizacji w 2024 r. wynosiła 143 446,17 zł (173 288,8 zł brutto), zatem przekroczyła wartość określoną w art. 2 ust. 1 PZP, tj. 130 000 zł uprawniającą do niestosowania trybów określonych w ustawie PZP. W konsekwencji Biuro RPO nie zastosowało ustawy PZP do udzielenia zamówienia na usługi cateringowe w 2024 r., a zamówienia te zrealizowano w ramach wykonania budżetu w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w 2024 r. oraz Roczno Planu Zakupów Biura RPO na 2024 r., co było działaniem niezgodnym z ustawą PZP i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁹ Zarządzenie nr 38/2024 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany regulaminu udzielania zamówień w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

²⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*, nr KBF.410.1.4.2024.

(akta kontroli: tom I str.3-6, 48-194, 222-322, tom II str. 174-156, 245-246, 253-324, tom III str. 50-59, 181-184, tom V str. 56-59, 63-66, 302-493, tom VI str. 430-438, tom VII str. 42-44, 50-71, 99-107, 119-121, 135-140, 177-184, 190-219, 237-242, CD_2_BRPO poz. 001-008)

Zobowiązania

Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zobowiązania ogółem na koniec 2024 r. wyniosły 3863,5 tys. zł i były wyższe o 587,3 tys. zł, tj. o 17,9% od stanu na koniec roku poprzedniego. W łącznej kwocie zobowiązań 88,7% stanowiły zobowiązania z tytułu naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2024 r. wraz z pochodnymi i składkami na PPK w kwocie 3425,9 tys. zł oraz z tytułu dostaw i usług w kwocie 437,7 tys. zł. W części 08 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne zarówno na koniec roku 2024, jak również na koniec każdego okresu sprawozdawczego roku budżetowego.

(akta kontroli: tom VI str. 404-424, tom VII str. 110-118, 148-158, 185-189, CD_2_BRPO poz. 023, 054-116).

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich przy pomocy osób kierujących jednostkami organizacyjnymi oraz Głównego Księgowego. Dokonywał oceny realizacji budżetu i skuteczności funkcjonowania procedur na podstawie sporządzonych przez Wydział Finansowy sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. W ramach działań nadzorczych odbywały się również spotkania robocze z przedstawicielami komórek organizacyjnych Biura RPO, w trakcie których poddawano analizie bieżące wykonanie budżetu będącego w ich dyspozycji oraz omawiano pozycje wydatków planowane do poniesienia. Ponadto dokonano przeglądu polityki rachunkowości Biura RPO w zakresie dostosowania jej do wymogów wynikających z art. 10 ustawy o rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont wynikiem czego było przyjęcie Zarządzenia Nr 23/2024 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 kwietnia 2024 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości. Tym samym zrealizowano wniosek NIK sformułowany po kontroli P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*.

(akta kontroli: tom II str. 123-124, 179-244, tom V str. 91-98)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Biuro RPO zaniechało łącznego oszacowania wartości zamówienia na usługi cateringowe, co skutkowało niedozwolonym podziałem tego zamówienia na odrębne zamówienia, a w konsekwencji udzieleniem zamówień publicznych²¹ w zakresie tych usług o łącznej wartości powyżej 130 000 zł (bez VAT) wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy PZP, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 1 oraz 17 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP.

Zgodnie z regulaminem zamówień publicznych w Biurze RPO Dyrektor Zespołu ds. Prezydialnych i Współpracy Międzynarodowej przekazał w dniu 14 grudnia 2023 r. dwa projekty rocznego planu zakupów, w których wskazano dwie wartości, jedna dotyczyła wyłącznie usług cateringowych o wartości netto

²¹ Na łączną kwotę 146 111,79 zł w ramach wydatków budżetu państwa w roku 2024.

121 951,22 zł²², a druga wynajmu sali oraz usług cateringowych o łącznej wartości netto 49 350,00 zł z przeznaczeniem na realizację projektu FRA²³ na organizację konferencji *Wzmacnianie ochrony praw i wolności - Karta Praw Podstawowych UE i jej stosowanie w toku zarządzania funduszami europejskimi*. Kosztorys do tego wydarzenia otrzymany e-mailem dnia 21 grudnia 2023 r. przewidywał koszt wynajmu sali w wysokości 15 400 zł netto, usługi cateringowe na kwotę 25 560 zł netto oraz usługi dodatkowe w postaci obsługi kelnerskiej w wysokości 2100 zł.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż w momencie szacowania przez Biuro RPO wartości zamówienia na usługi cateringowe na 2024 r. możliwym było określenie ich wartości w wysokości stanowiącej co najmniej sumę wartości usług cateringowych wnioskowanych przez Dyrektora Zespołu ds. Prezydialnych i Współpracy Międzynarodowej, tj. kwoty usług cateringowych w wysokości 117 886,17 zł²⁴ oraz wartości usługi cateringowej z projektu FRA w wysokości 25 560 zł, co łącznie stanowi 143 446,17 zł netto i przekracza wartość 130 000 zł, powyżej której obligatoryjnym jest stosowanie ustawy PZP.

W 2024 r. Biuro RPO zaplanowało wydarzenia, w ramach których przewidywano zamawianie usług cateringowych o wartości szacunkowej netto 143 446,17 zł (173 288,8 zł brutto), w tym:

- 25 560 zł netto²⁵ (28 288,8 zł brutto) podczas konferencji pn. „Wzmacnianie ochrony praw i wolności - Karta Praw Podstawowych UE i jej stosowanie w toku zarządzania funduszami europejskimi” zaplanowanej na 10 stycznia,
- 28 455,28 zł netto²⁶ (35 000 zł brutto) podczas spotkań regionalnych Centrum Projektów Społecznych²⁷ zaplanowanych w okresie od stycznia do grudnia,
- 17 073,17 zł netto (21 000 zł brutto) podczas uroczystości wręczenia odznak honorowych zaplanowanej w okresie od stycznia do grudnia,
- 3252,03 zł netto (4000 zł brutto) podczas uroczystości odsłonięcia tablic pamiątkowych zaplanowanej w okresie od stycznia do grudnia,
- 1463,41 zł netto (1800 zł brutto) podczas konferencji pn. „Normatywny kształt przestępstwa” zaplanowanej na 22 luty,
- 6504,07 zł netto (8000 zł brutto) podczas konferencji pn. „Ciemna strona światła” zaplanowanej na 29 luty,
- 5691,06 zł netto (7000 zł brutto) podczas warsztatów dla dzieci zaplanowanych na czerwiec,
- 8130,08 zł netto (10 000 zł brutto) podczas konferencji alzheimerowskiej zaplanowanej na wrzesień,
- 5691,06 netto (7000 zł brutto) podczas Gali wręczenia nagrody imienia dr Marcina Lisa zaplanowanej na listopad,

²² Jedna z tych usług cateringowych o wartości 4065,04 zł netto (5 000 zł brutto) została ujęta w pozycji usługi cateringowe podczas gdy w rzeczywistości zaplanowano usługę gastronomiczną do zrealizowania przez sekretariat Biura RPO podczas spotkań organizowanych z udziałem RPO.

²³ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ang. European Union Agency for Fundamental Rights.

²⁴ Obliczenie: 121 951,22 zł netto minus usługa gastronomiczna na spotkania RPO 4065,04 zł netto, co stanowi 117 886,18 zł. Różnica wysokości 1 grosza jest wynikiem zaokrągleń.

²⁵ Kwota netto obliczona na podstawie kosztorysu przedstawionego przez wykonawcę usługi.

²⁶ W planie rzeczowym Zespołu ds. Prezydialnych i Współpracy Międzynarodowej wykazano kwoty brutto. Kwoty netto dla usług cateringowych zostały obliczone przy założeniu zastosowania 23% stawki VAT na usługi cateringowe. Kwoty netto wyliczone w taki sposób są zgodne z kwotą netto wykazaną w planie rzeczowo – finansowym.

²⁷ Dalej: CPS.

- 9105,69 zł netto (11 200 zł brutto) podczas spotkania z byłymi więźniami obozu koncentracyjnego Mauthausen-Gusen i ich rodzinami zaplanowanego na grudzień,
- 20 325,20 zł netto (25 000 zł brutto) podczas spotkania świątecznego BRPO zaplanowanego na grudzień,
- 12 195,12 zł netto (15 000 brutto) podczas Gali wręczenia nagrody RPO im. Pawła Włodkowica zaplanowanej na grudzień.

Biuro RPO jako podstawę prawną wyłączenia stosowania ustawy PZP do udzielenia zamówień na usługi cateringowe wskazało, że wartość szacunkowa zamówienia nie przekraczała kwoty 130 000 zł netto.

Dyrektor Generalny Biura RPO wyjaśnił, że szacunkowa wartość zamówienia na usługi cateringowe została określona na podstawie zamówień z roku 2023, które stanowiły punkt odniesienia do przewidywanego zapotrzebowania w roku 2024 przy dodatkowym uwzględnieniu prognozowanego wzrostu cen, usługi cateringowe były ponoszone w różnych lokalizacjach a w każdej miejscowości Zamawiający podchodził odrębnie do wyboru najkorzystniejszej oferty. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, że:

- wartość zamówienia²⁸ wskazana w Rocznym Planie Zakupów nie dotyczy jednego zamówienia na te same usługi cateringowe, a zamawiający planując zamówienia na poszczególne usługi cateringowe brał pod uwagę kalendarz spotkań cyklicznych, powtarzających oraz wynikających z wydatków na te cele dokonanych w latach poprzednich,
- usługi cateringowe nie są usługami jednorodnymi, gdyż pozbawione są tożsamości podmiotowo-funkcjonalnej. Potrawy i napoje serwowane w ramach usługi cateringu nie są takie same w każdym przypadku, lecz ustalone stosownie do danego wydarzenia mając na uwadze rangę i krąg uczestników,
- o braku podstaw do sumowania wartości usług cateringowych i w konsekwencji uznania ich za jedno zamówienie świadczy brak możliwości wykonania poszczególnych zamówień przez jednego wykonawcę, ze względu na to, że wydarzenia, w czasie których korzystano z usług cateringowych odbywały się w różnych miastach na terenie Polski,
- o braku tożsamości czasowej świadczy z kolei to, że zamówienia zostały udzielone w ciągu całego roku,
- usługi cateringowe udzielane przez Biuro RPO ze względu na ich zróżnicowaną specyfikę nie stanowią usług tego samego lub zbliżonego rodzaju, nie mogą być wykonane przez ten sam krąg podmiotów, a także nie mogą być udzielone w tym samym czasie.

W odniesieniu do konferencji zaplanowanej na 10 stycznia (projekt FRA) w ramach której wynajęto salę oraz zamówiono usługę cateringową, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że usługa najmu jest zamówieniem zwolnionym z obowiązku stosowania PZP z mocy art. 11 ust. 1 pkt 6 PZP, a ponieważ najem sali był nierozdzielnie związany z usługą cateringu, do ustalenia przepisów właściwych do całości zamówienia zastosowanie znajdował art. 25 ust. 1 pkt 1 PZP. Zamówienie obejmowało bowiem najem (zwolniony z obowiązku stosowania ustawy) oraz catering (do którego stosuje się przepisy ustawy).

W umowie zawartej na potrzeby organizacji konferencji pn. *Wzmacnianie ochrony praw i wolności - Karta Praw Podstawowych UE i jej stosowanie w toku*

²⁸ Mowa tu o kwocie 171 301,22 zł netto.

zarządzania funduszami europejskimi zaplanowanej na dzień 10 stycznia 2024 r. wskazano, że jej przedmiotem był najem powierzchni znajdującej się w Hotelu B..., a w § 6 pkt 2 umowy podano, że Najemca może zlecić świadczenie usług dodatkowych poprzez wypełnienie formularza rezerwacji stanowiącego załącznik nr 1 do umowy. W załączniku tym określono kosztorys świadczonych usług najmu wraz z usługami dodatkowymi i cateringiem, w tym koszt usługi cateringowej.

NIK zauważa, że wartość zamówienia na usługi cateringowe Biura RPO w 2024 r. powinna obejmować wszystkie usługi cateringowe zaplanowane do realizacji w 2024 r., gdyż zgodnie z art. 29 ust. 2 Zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. Nie można zgodzić się z argumentacją, jakoby usługi cateringu nie były usługami jednorodnymi, ze względu na to, że zamawiane są dla różnej rangi i kręgu uczestników. Tożsamość czasowa nie może być rozumiana jedynie jako możliwość udzielenia zamówienia w jednym terminie, zachodzi ona także wówczas, gdy można przewidzieć pełny zakres zamówień nabywanych w znanej perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego. Zatem tożsamość czasowa została zachowana, gdyż zamówienia na usługi cateringowe miały być nabywane w dającej się przewidzieć, określonej perspektywie czasowej (rok budżetowy). Nie jest także uprawnione twierdzenie, że nie zachodzi tożsamość podmiotowa, gdyż nie można wykluczyć istnienia podmiotu, który mógłby obsłużyć wszystkie wydarzenia organizowane przez Biuro RPO na terenie całej Polski, zwłaszcza przy udziale podwykonawców, ponadto możliwym było wprowadzenie możliwości składania ofert częściowych lub udzielenia zamówienia w częściach.

NIK zauważa ponadto, że zamówienie objęte umową z dnia 10 stycznia 2024 r. jest zamówieniem podzielnym – co w sposób jednoznaczny potwierdza treść tej umowy, a konkretnie § 6 ust. 2. Zgodnie z tym paragrafem było możliwe wynajęcie sali bez zlecenia usług dodatkowych w postaci cateringu. Strony umowy same zatem przesądziły o podzielnym charakterze zamówienia. W takim przypadku zastosowanie powinien znaleźć art. 24 ust. 3 pkt 5 PZP, zgodnie z którym jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie część, do której nie stosuje się przepisów ustawy oraz część, do której mają zastosowanie jej przepisy, stosuje się przepisy ustawy właściwe dla części, do której mają zastosowanie przepisy ustawy, niezależnie od wartości części, do której nie stosuje się przepisów ustawy. Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 4 PZP Zamawiający, w przypadkach, o których mowa w ust. 3, nie może udzielić jednego zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Z tego względu zamawiający powinien był oszacować wartość zamówienia na usługi cateringowe łącznie a następnie udzielić zamówienia/zamówień z zastosowaniem ustawy PZP.

(akta kontroli: tom I str.3-6, 48-194, 222-322, tom II str. 174-156, 245-246, 253-324, tom III str. 50-59, 181-184, tom V str. 56-59, 63-66, 302-493, tom VI str. 430-438, tom VII str. 42-44, 50-71, 99-107, 119-121, 135-140, 177-184, 190-219, 237-242, CD_2_BRPO poz. 001-008)

2) Nierzetelnie udokumentowano realizację umowy BGD/63/WI/2024 z dnia 9 kwietnia 2024 r. poprzez:

- niewprowadzenie zmian w treści umowy w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, pomimo że zakres dostawy uległ zmianie w związku z aktualizacją modelu licencjonowania przez producenta dostarczonych licencji,

- nieuwzględnienie – w *Protokole odbioru* z 12 lipca 2024 r. ani w stanowiącym załącznik do protokołu *Oświadczeniu Wykonawcy dotyczącym gwarancji* – elementów dostarczonych w ramach zamówienia, a które wykazane zostały w protokołach dostawy z 20 i 27 maja 2024 r.

W pkt 4 lit. a i b *Opisu przedmiotu zamówienia* stanowiącego załącznik nr 2 do Umowy z 9 kwietnia 2024 r. na dostawę wraz z instalacją sprzętu serwerowego w ramach rozbudowy posiadanego przez Zamawiającego systemu hiperkonwergentnego wskazano, że elementami realizacji zamówienia było dostarczenie licencji zgodnych z posiadanym i użytkowanym przez Zamawiającego systemem VMware vSphere 8 Enterprise Plus lub równoważnych oraz licencji zgodnych z posiadanym i użytkowanym przez Zamawiającego systemem VMware vSan 8 Enterprise lub równoważnych, ilość licencji powinna być zgodna z ilością procesorów w serwerach dostarczanych przez Wykonawcę.

Na wniosek Wykonawcy z 6 czerwca, dnia 7 czerwca 2024 r. podpisany został Aneks nr 1 do Umowy nr BDG/63/WI/2024 w zakresie wydłużenia terminu realizacji przedmiotu umowy z 9 czerwca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r. Zmiana ta, zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej i przekazanymi dokumentami, spowodowana była brakiem możliwości zamówienia licencji z uwagi na modyfikacje polityki sprzedażowej²⁹ oraz przekształcenia właścicielskie u ich producenta.

Dokonana przez producenta zmiana modelu licencjonowania z licencji „dla serwera” na „per core” w przypadku VMware vSphere 8 Enterprise Plus oraz sumarycznej powierzchni dyskowej dla VMware vSan 8 Enterprise nie została wprowadzona aneksem w zakresie opisu przedmiotu zamówienia. W efekcie czego, Wykonawca zafakturował i dostarczył do Biura RPO 40 licencji vSphere i 14 licencji vSan zamiast po jednej licencji dla każdego z dostarczonych serwerów.

Dyrektor Generalny BRPO wyjaśnił, że: *Zamawiający oczekiwał dostarczenia serwerów wraz z oprogramowaniem VMware vSphere 8 Enterprise Plus w sposób, który miał zapewnić pokrycie licencjami na każdy z zaoferowanych serwerów/procesorów. Docelowa liczba procesorów i rdzeni procesorów nie była z góry narzucona przez Zamawiającego, żeby umożliwić złożenie oferty jak największej liczbie wykonawców proponujących różne dopuszczalne rozwiązania techniczne. Dlatego w pkt 2 OPZ wskazano minimalną liczbę 1 procesora dla każdego z serwerów w rozumieniu dostarczenia kompletu licencji. Oferent dostarczył wymagane licencje w zaktualizowanym przez producenta licencji modelu licencjonowania „per core” (na rdzeń) w liczbie wymaganej do zalicencjonowania obu serwerów w liczbie 40 sztuk. Choć w specyfikacji wskazano „1 procesor” w każdym z serwerów, każdy z zaoferowanych procesorów ma 20 rdzeni. W przypadku zakupionych licencji, łączna liczba licencji wynika z liczby rdzeni w procesorach, a nie tylko z liczby procesorów. W związku z tym, liczba licencji na fakturze wynosi 40. Licencje VMware vSan 8 Enterprise w zaktualizowanym*

²⁹ [VMware End Of Availability of Perpetual Licensing and SaaS Services - VMware Cloud Foundation \(VCF\) Blog,](https://www.vmware.com/content/dam/digitalmarketing/vmware/en/pdf/docs/vmw-datasheet-vsphere-product-line-comparison.pdf)

[https://www.vmware.com/content/dam/digitalmarketing/vmware/en/pdf/docs/vmw-datasheet-vsphere-product-line-comparison.pdf.](https://www.vmware.com/content/dam/digitalmarketing/vmware/en/pdf/docs/vmw-datasheet-vsphere-product-line-comparison.pdf)

Zmiany polityki sprzedażowej vmWare wprowadzane były sukcesywnie począwszy od 15 stycznia 2024 r. i zgodnie z informacją jaką uzyskał 4 czerwca 2024 r. Wykonawca zlecenia od autoryzowanego dystrybutora marki vmWare na rynek polski miały opóźnienie w zakresie aktualizacji modelu licencjonowania.

przez producenta modelu licencjonowania liczone są od sumarycznej powierzchni dyskowej. Wykonawca dostarczył licencje w liczbie odpowiedniej do zalicencjonowania przestrzeni dyskowej obu zaoferowanych serwerów.

Ponadto wskazał, że: Aneks został podpisany na prośbę Wykonawcy w związku z opóźnieniami związanymi z wstrzymaniem możliwości zamówienia produktów VMWARE na czas przekształceń właścicielskich Producenta (...). Aneks nr 1 nie dotyczył zmian w przedmiocie zamówienia, którym były licencje Vmware zapewniające funkcjonalność rozwiązania. Należy podkreślić, że zmianie ulegał jedynie sposób licencjonowania oprogramowania, co nie wpływało na przedmiot samej Umowy.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska jednostki kontrolowanej w tym zakresie. W ocenie NIK wprowadzenie zmian w opisie przedmiotu zamówienia dotyczących aktualizacji modelu licencjonowania wpłynęłoby na większą transparentność całego procesu zakupowego a co za tym idzie wydatkowania środków publicznych

Zgodnie z §1 ust. 2 Umowy z 9 kwietnia 2024 r. potwierdzeniem zrealizowania przedmiotu zamówienia jest *Protokół odbioru* zgodny ze wzorem stanowiącym Załącznik nr 4 do niniejszej Umowy. W protokole tym winny zostać wymienione składniki realizowanego zamówienia publicznego ze wskazaniem numerów seryjnych odebranych urządzeń w ilościach zgodnych z *Opisem przedmiotu zamówienia*. *Protokół odbioru* podpisany w dniu 12 lipca 2024 r. nie zawierał elementów, wskazanych w Załączniku nr 4 do Umowy. Ponadto, *Oświadczenie Wykonawcy dotyczące gwarancji* będące załącznikiem do *Protokołu odbioru* także nie zawierało tych elementów.

Dyrektor Generalny BRPO poinformował, że: *Zamawiający otrzymał częściowe protokoły dostawy, stanowiące załączniki do Załącznika nr 4 – Protokołu odbioru, które zawierają numery seryjne dostarczonych urządzeń.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że częściowe protokoły dostawy sporządzone przez Wykonawcę zamówienia nie stanowiły załączników do *Protokołu odbioru* gdyż nie zostały w nim wskazane. W protokole jako załącznik wskazane zostało jedynie *Oświadczenie Wykonawcy dotyczące gwarancji*.

Dyrektor Generalny wskazał również: *Pod względem formalnym dane ujęte w protokołach dostawy z dn. 20.05.2024 r., z dn. 27.05.2024 r., z dn. 24.06.2024 r. (...) oddają stan faktyczny i umożliwiły odbiór, co poświadczają podpisy przedstawicieli Wykonawcy i Naczelnika Wydziału Informatyki BDG BRPO. Zgodnie z zapisami umowy te dane powinny być znaleźć odzwierciedlenie w Załączniku Nr 4 do umowy. Udokumentowano odbiór na protokole niebędącym załącznikiem do umowy, natomiast dane zawarte w podpisanych protokołach odpowiadają w swojej treści danym wskazanym w Załączniku Nr 4. Nie sposób wobec powyższego kwestionować celowości, gospodarności, legalności czy szeroko rozumianej prawidłowości przeprowadzenia powyższego zamówienia. Biuro RPO, dla zapewnienia w przyszłości pełnej rzetelności działania, będzie zwracać szczególną uwagę na zbieżność wzorów dokumentów wynikających z zawartych umów z dokumentami stosowanymi przy ich rozliczeniu.*

Należy zaznaczyć, że Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje w tym miejscu celowości, gospodarności czy legalności działania, niemniej jednak stwierdza, że udokumentowanie realizacji zamówienia było nierzetelne. Kontrolowany nie dochował w tym zakresie należytej staranności, przez co bez posłużenia się niewskazanymi w umowie, sporządzonymi przez Wykonawcę protokołami dostawy niemożliwa byłaby jednoznaczna identyfikacja zakupionych urządzeń.

(akta kontroli: tom IV str. 4-23, 45, 59-265, 277-278, 289-294, 298-303; CD_1_BRPO)

3) na fakturze nr FAE/000031/07/2024 z 12 lipca 2024 r. na kwotę 637,9 tys. zł, w *Protokole odbioru* z 12 lipca 2024 r. i stanowiącym załącznik do protokołu *Oświadczeniu Wykonawcy dotyczącym gwarancji* nie wskazano wszystkich elementów dostarczonych w ramach zamówienia, a które zostały wykazane w protokołach dostawy z 20 i 27 maja 2024 r., pomimo tego faktura³⁰ ta została przyjęta, sprawdzona pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym i ujęta w księgach rachunkowych Biura RPO w miesiącu lipcu 2024 r., co było niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹.

Zgodnie z tym przepisem dowody księgowe, powinny być rzetelne, tj. zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują. W pkt 3 i 4 lit. d *Opisu przedmiotu zamówienia* stanowiącego załącznik nr 4 do umowy BDG/63/WI/2024 na dostawę wraz z instalacją sprzętu serwerowego w ramach rozbudowy posiadanego przez Zamawiającego systemu hiperkonwergentnego z dnia 9 kwietnia 2024 r. wskazano, że elementami zamówienia powinny być m.in. cztery dodatkowe dyski HPE PROLIANT DL360 GEN 10 do rozbudowy posiadanych przez Zamawiającego serwerów oraz cztery licencje dla posiadanych przez Zamawiającego serwerów HPE na oprogramowanie służące do integracji i aktualizacji serwerów z poziomu VMware vSphere – HPE OneView + HPE OneView VMware vSphere plugin. Elementy te w przedmiotowej fakturze nie zostały wymienione pomimo tego, że ich dostawa potwierdzona została w dniach 20 i 27 maja 2024 r. wystawionymi przez Wykonawcę i podpisanymi przez Odbiorcę Protokołami dostawy dokumentującymi częściowe wykonanie zamówienia.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że ww. elementy zamówienia zostały: *dostarczone i zainstalowane zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Zamawiający nie oczekiwał wyszczególnienia tych licencji jako oddzielnych pozycji na fakturze.*

Ponadto wskazał, że: *Faktura została wystawiona zgodnie z umową co do wartości i przedmiotu umowy. Nie budziła wątpliwości Biura co do stopnia swojej szczegółowości. Nie ma przepisów prawa, które określałyby stopień szczegółowości faktur.*

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego stanowiska, bowiem zgodnie z art. 106 e ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³² faktura powinna zawierać m.in. nazwę (rodzaj) towaru lub usługi oraz miarę i ilość (liczbę) dostarczonych towarów lub zakres wykonanych usług.

(akta kontroli: tom IV str. 14-16, 20-23, 39-44, 59-294, 298-303; CD_1_BRPO)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 8,9% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że co do zasady zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i zgodnie z planem finansowym. Niemniej jednak wydatki na zakup usług cateringowych zrealizowanych w ramach budżetu, które wyniosły

³⁰ Wydatek został poniesiony 1 sierpnia 2024 r. w pełnej kwocie wynikającej z faktury zgodnie z umową.

³¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 120, ze zm.

³² Dz. U. z 2024 r. poz. 361

146,1 tys. zł brutto³³ zostały poniesione w wyniku działań, które naruszały ustawę PZP. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły rzetelności dokumentowania realizacji umowy na dostawę wraz z instalacją sprzętu serwerowego w ramach rozbudowy systemu hiperkonwergentnego i nie miały wpływu na ocenę w zakresie wydatków.

Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28)³⁴,
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w terminach wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁶ oraz rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁷.

(akta kontroli: tom II str. 1-118, tom III str.68-167, 185-227, tom V str. 74, tom VI str. 128-148, 283-287, 306-329, 404-424, tom VII str. 40-41, 91-98, 108-118, 141-146, 148-158, 176, 185-189, CD_2_BRPO poz. 014-116)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

³³ W kwocie tej nie ujęto wydatków na usługi cateringowe zrealizowane w ramach projektu FRA, które powinny być uwzględnione w szacowaniu wartości zamówienia, ale nie były zrealizowane w ramach budżetu określonego w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich, gdyż pochodziły ze źródeł pozabudżetowych.

³⁴ Dnia 28 marca 2025 r. jednostka złożyła korekty sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2024 r. oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2024 r. W trakcie kontroli badaniu poddano sprawozdania Rb-27 i Rb-28 przed korektą.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 454 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1731.

³⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 652.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

OBSZAR

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. Szacowanie wartości zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 PZP z należytą starannością zgodnie z ustawą PZP.
2. Wzmocnienie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów księgowych potwierdzających dokonane operacje gospodarcze zachodzące w jednostce.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie 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, 14 kwietnia 2025 r.

Z upoważnienia

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

podpisano elektronicznie

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.

