



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KPS.410.1.2.2025

Pani Monika Horna-Cieślak
Rzecznik Praw Dziecka
Biuro Rzecznika Praw Dziecka
Ul. Chocimska 6,
00-791 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Dziecka ¹ ul. Chocimska 6, 00-791 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Horna-Cieślak, Rzecznik Praw Dziecka ² , od 20 grudnia 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Bartłomiej Ślusarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/82/2024 z 17 grudnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1)

¹ Dalej: Biuro lub BRPD.

² Dalej: RPD lub Rzecznik.

³ 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 14 – Rzecznik Praw Dziecka.

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 publicznych⁴.

Przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania budżetu państwa 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 przestrzegania ustalonego dla części 14 limitu wydatków, w tym limitu na wynagrodzenia;
- analizy wybranej próby wydatków;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analizy prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań;
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka.

Uzasadnienie oceny ogólnej W wyniku kontroli 13,0% zrealizowanych w BRPD wydatków (3015,6 tys. zł) stwierdzono, że za wyjątkiem kwoty 4,9 tys. zł, zostały one poniesione w sposób prawidłowy, w granicach kwot określonych w planie finansowym, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Kwota wydatków poniesiona na zadania wykraczające poza zakres wskazany w ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁶ stanowiła 0,02% wydatków BRPD w 2024 r. i nie wpłynęła na sformułowaną ocenę. Pozostałe nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego i nie spowodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, jednakże

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 292; dalej: ustawa o RPD.

wskazują, że nadzór i kontrola RPD nad całością gospodarki finansowej BRPD, nie były w pełni skuteczne.

Jedną z nieprawidłowości dotyczyła niewykonanego w całości wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka⁷, tj. przeprowadzono jedno postępowanie bez uprzedniego wprowadzenia go do planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁸, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹.

Roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania za IV kwartał 2024 r. zostały sporządzone prawidłowo i przekazane terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach BRPD były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i terminowość sporządzania sprawozdań, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.¹¹ w części 14 zaplanowano dochody budżetowe w wysokości 3,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 14,9 tys. zł i stanowiło 496,7% kwoty planowanej i było niższe od wykonania w 2023 r. o 52,6 tys. zł. Wyższe wykonanie dochodów wynikało głównie z wyższych wpływów z tytułu kar i odszkodowań umownych. Źródła dochodów w 2024 r. stanowiły: – wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 10,8 tys. zł (trzy kary), co stanowiło 72,5% ogółu dochodów (w 2023 r. – siedem kar w łącznej kwocie 61,8 tys. zł, spadek o 82,5%); – wpływy z różnych dochodów – 4,1 tys. zł, co stanowiło 27,5% ogółu dochodów (w 2023 r. – 5,7 tys. zł, spadek o 28,1%). Według stanu na koniec 2024 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. (akta kontroli tom I str. 15-33, 47-48; tom II str. 122-142)

OBSZAR	2. Wydatki budżetu państwa
Opis stanu faktycznego	2.1. W ustawie budżetowej w części 14 zaplanowano wydatki w wysokości 31 004,0 tys. zł. Wydatki wyniosły 23 226,7 tys. zł, co stanowiło 74,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i w planie po zmianach. Niższe niż zakładano wykonanie wydatków wynikało ze zmian organizacyjnych, przebudowy struktury organizacyjnej Biura, reorganizacji jego pracy, co przełożyło się na m.in. niższe niż przewidywano wydatki na wynagrodzenie bezosobowe. W porównaniu do 2023 r. wydatki były wyższe o 5,0%¹², co wynikało głównie ze wzrostu cen energii, usług telekomunikacyjnych oraz wzrostu cen ubezpieczeń środków transportu.

⁷ Wystąpienie pokontrolne nr KPS.410.1.3.2024 z 15 kwietnia 2024 r., dalej: wystąpienie pokontrolne z kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

⁸ Zamieszczony 29 lutego 2024 r. nr 2024/BZP 00226286/01/P; dalej: plan postępowań.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320; dalej: Pzp.

¹⁰ 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.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 122, ze zm., dalej: ustawa budżetowa.

¹² Zrealizowane przez BRPD wydatki w 2023 r. wyniosły 22 077,0 tys. zł.

Decyzjami Rzecznika dokonano 10 zmian w planie finansowym¹³ (przeniesienia między paragrafami) na łączną kwotę 178,2 tys. zł (0,6% zaplanowanych wydatków). Jedna ze zmian dotyczyła zmniejszenia składki na PFRON – wydatki w wysokości 45,0 tys. zł przeniesiono między paragrafami w związku ze wzrostem liczby osób z orzeczeniem o niepełnosprawności zatrudnionych w Biurze. Pozostałe zmiany dotyczyły wydatków bieżących.

(akta kontroli tom I str. 34-46)

2.2. Wydatki w części 14 obejmowały:

- **wydatki bieżące jednostek budżetowych** – 22 883,4 tys. zł (73,8% planu po zmianach i 98,5% wydatków ogółem). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o 5,0%. W grupie wydatków bieżących najwyższe kwoty przeznaczono na:
 - **wynagrodzenia osobowe pracowników** – 9843,0 tys. zł (100,0% i 42,4%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o 53,1%;
 - **zakup usług pozostałych i ich pochodne** – 5921,9 tys. zł (100,0% i 25,5%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były niższe o 29,6%;
 - **opłaty czynszowe** – 1893,8 tys. zł (100,0% i 8,2%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o 5,0%;
 - **wynagrodzenia bezosobowe** – 1152,7 tys. zł (57,6% i 5,0%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były niższe o 20,6%;
 - **zakup materiałów i wyposażenia** – 696,0 tys. zł (100,0% i 3,0%). W stosunku do 2023 r. wydatki te były wyższe o 37,9%;
- **zakupy inwestycyjne** – 277,9 tys. zł (66,2% i 1,2%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były niższe o 7,7%;
- **świadczenia na rzecz osób fizycznych** – 65,4 tys. zł (86,0% i 0,3%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o 591,2%.

(akta kontroli tom I str. 60, 416-419)

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w części 14 w 2024 r. wyniosło 74 i było o 14 etatów wyższe niż w 2023 r. Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2024 r. wyniosły 10 310,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania roku poprzedniego wzrosły o 3506,0 tys. zł, tj. o 51,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2024 r. wynosiło 11,6 tys. zł brutto i było wyższe niż w roku poprzednim o 2,1 tys. zł, tj. o 22,1%, przy czym przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 11,4 tys. zł. Natomiast wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zmniejszyła się o 3,6 tys. zł, tj. o 19,8% (z 21,8 tys. zł do 18,2 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 57-69, 89)

2.3. Badaniem pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto realizację wydatków w kwocie 3015,6 tys. zł, co stanowiło 13,0% wydatków ogółem BRPD w 2024 r. Doboru wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom. Próba w kwocie 2426,7 tys. zł (47 dowodów księgowych) wylosowana została z wykorzystaniem metody MUS¹⁴,

¹³ Decyzje nr: 14.3122.3.1.2024.TR; 14.3122.3.2.2024.TR; 14.3122.3.3.2024.TR; 14.3122.3.4.2024.TR; 14.3122.3.5.2024.TR; 14.3122.3.6.2024.TR; 14.3122.3.7.2024.TR; 14.3122.3.8.2024.TR; 14.3122.3.9.2024.TR; 14.3122.3.10.2024.TR.

¹⁴ Z prawdopodobieństwem wylosowania proporcjonalnym do wartości wydatku.

a kwota 588,8 tys. zł (12 dowodów księgowych) została uzyskana metodą doboru celowego. W ramach badanej próby dowodów księgowych nie stwierdzono przypadków ich sporządzania i opisywania w sposób niezgodny z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵.

(akta kontroli tom II str. 203)

Badaniem objęto dokumentację ośmiu umów¹⁶ o łącznej wartości 237,2 tys. zł, na które Biuro w 2024 r. wydatkowało 198,9 tys. zł. Stwierdzono, że główna księgowa¹⁷ BRPD nie dokonywała wstępnej kontroli zawieranych umów, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 203-292)

Stwierdzono, że BRPD dokonało wydatków w łącznej kwocie 4,9 tys. zł na zadania, które nie mieściły się w zakresie ustawy o RPD. Opis zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 143-157, 358-362, 379-415, 418-421)

2.4. BRPD zamieściło w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁸ plan postępowań w 2024 r. w terminie określonym w art. 23 ust.1 Pzp, a następnie sześciokrotnie go aktualizowało¹⁹. W pierwotnym planie ujęto 14 zamówień w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 Pzp (dwie dostawy i 12 usług) oraz cztery zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 Pzp. W planie postępowań²⁰, znajdowała się pozycja nr 1.3.20: „Świadczenie usług całodobowej ochrony”. Przewidywany termin wszczęcia postępowania został ustalony na II kwartał 2026 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, wpisanie terminu realizacji na II kwartał 2026 r. wynikało ze wskazania zamiaru Biura na udzielenie zamówienia po zakończeniu okresu obowiązywania obecnej umowy. Z analizy planu postępowań i jego aktualizacji wynika, że BRPD nie wprowadziło do planu postępowań jednego postępowania, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 Pzp, a także oznacza, że wniosek pokontrolny zawarty w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., dotyczący zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych – nie został w całości wykonany. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 122-142; tom III str. 29-97)

Sprawozdanie roczne o udzielonych zamówieniach zostało przekazane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych²¹ 27 lutego 2025 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 Pzp²². W 2024 r. BRPD przeprowadziło 14 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto 32 umowy o łącznej wartości 4258,5 tys. zł. W sprawozdaniu wykazano udzielenie 33 zamówień z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp o łącznej wartości

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹⁶ Umowy znak: 22Z/2023 z 4 grudnia 2023 r.; 21Z/2024 z 1 marca 2024 r.; 38Z/2024 z 16 września 2024 r.; 24Z/2024 z 23 kwietnia 2024 r.; 121/2024 z 10 grudnia 2024 r.; 20Z/2024 z 1 marca 2024 r. wraz z aneksem nr 1 z 30 kwietnia 2024 r., znak: 25Z/2024; 28Z/2024 z 8 maja 2024 r. wraz z aneksem nr 1 z 31 lipca 2024 r., znak: 34Z/2024; 71/2024 z 14 września 2024 r.

¹⁷ Główna księgowa pracowała w BRPD do 29 maja 2024 r.

¹⁸ Dalej: BIP BRPD.

¹⁹ Aktualizacje planu zamieszczano: 9 lipca 2024 r., 29 lipca 2024 r., 29 sierpnia 2024 r., 18 października 2024 r., 29 listopada 2024 r.

²⁰ W wersji nr 5 i 6.

²¹ Dalej: Prezes UZP.

²² Zgodnie z art. 82 ust. 2 roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach przekazuje się Prezesowi UZP do 1 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

12 159,3 tys. zł, w tym 25 na usługi prawne (o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 Pzp) o wartości 1786,4 tys. zł oraz sześć, których przedmiotem było nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości, (o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 6 Pzp, o wartości 10 352,3 tys. zł).

(akta kontroli tom III str. 1-28)

W trakcie kontroli stwierdzono, że ogłoszenia o wykonaniu umów zawartych w 2023 r. (a zakończonych w 2024 r.) przez BRPD zostały zamieszczone w BZP od 195 do 396 dni od dnia zakończenia ww. umów, co było niezgodne z art. 448 Pzp. Opis zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 165-180)

2.5. Badaniem objęto dwa **postępowania o udzielenie zamówienia publicznego** przeprowadzone w trybie art. 275 pkt 1 ustawy Pzp o łącznej wartości umów netto 317,0 tys. zł²³:

- zamówienie w przedmiocie „Usługi przeprowadzenia badania wizerunku Rzecznika Praw Dziecka”. Zamówienie zostało ogłoszone 28 października 2024²⁴. W ramach zamówienia zawarto umowę nr 99/2024 z 26 listopada 2024 r., na kwotę 41,5 tys. zł brutto, na którą wydatkowano w 2024 r. 41,5 tys. zł. Szacunkowa wartość zamówienia w protokole postępowania w trybie podstawowym została ustalona na 221,0 tys. zł. Natomiast orientacyjna wartość zamówienia w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2024 r. wynosiła 76,0 tys. zł;
- zamówienie w przedmiocie „Usługi opracowania i realizacji ogólnopolskiej kampanii społecznej o charakterze informacyjno-edukacyjnym dotyczącej ochrony wizerunku dziecka w sieci na potrzeby Biura Rzecznika Praw Dziecka”. Zamówienie zostało ogłoszone w dniu 11 września 2024²⁵. W ramach zamówienia zawarto umowę nr 90/2024 z 16 października 2024 r., na kwotę 348,5 tys. zł brutto, na którą wydatkowano w 2024 r. 348,5 tys. zł. Szacunkowa wartość zamówienia w protokole postępowania w trybie podstawowym została ustalona na 258,5 tys. zł. Natomiast orientacyjna wartość zamówienia w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2024 r. wynosiła 400 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 1-97, 168-408)

W wyniku badania ww. postępowań stwierdzono, że:

- były one ujęte w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2024 r., zamieszczonym w BZP oraz na stronie internetowej zamawiającego;
- BRPD prawidłowo określił rodzaj zamówienia i zastosował właściwe przepisy Pzp dotyczące usług;
- BRPD prawidłowo oszacował wartość zamówienia i prawidłowo zastosował tryb podstawowy;
- powołano co najmniej 3-osobową komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tzw. „komisję przetargową”, określając m.in. zakres obowiązków jej członków zgodnie z art. 53-55 Pzp;
- BRPD wyznaczył prawidłowy termin składania ofert zgodnie z art. 283 Pzp;

²³ Wartość umowy nr 99/2024: 33,7 tys. zł; wartość umowy nr 90/2024: 283,3 tys. zł.

²⁴ Nr: 2024/BZP 00567565/01.

²⁵ Nr: 2024/BZP 00494208.

- zamawiający przekazał Prezesowi UZP informacje o złożonych ofertach w zakresie, w sposób i w terminie zgodnym z treścią art. 81 Pzp;
- zamawiający zamieścił ogłoszenie o wyniku postępowania w BZP w terminie maksymalnie 30 dni od dnia zakończenia postępowania zgodnie z art. 448 Pzp.

(akta kontroli tom III str. 168-408)

2.6. W BRPD wprowadzono Regulamin Organizacyjny Biura Dyrektora Generalnego²⁶, na podstawie którego utworzono m.in. Wydział Kontroli Zakupów i Składek Majątku Biura Rzecznika Praw Dziecka²⁷, w związku m.in. z wnioskiem pokontrolnym zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., w zakresie zwiększenia nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu. Pomimo, że wydział kontroli zakupów wzmocnił kontrolę nad wydatkowaniem środków budżetowych, to zapisy regulaminu organizacyjnego BDG nie były spójne z obowiązującymi w BRPD Zasadami obiegu dokumentów stanowiących podstawę zaciągania i regulowania zobowiązań finansowych pokrywanych z budżetu Biura Rzecznika Praw Dziecka²⁸, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 315-407; tom II str.122-142)

2.7. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym BDG, nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, były sprawowane przez Rzecznik na podstawie bieżącej pracy wykonywanej przez wydział finansowy²⁹. Do zadań wydziału finansowego, należało m.in. dokonywanie bieżącej kontroli i analizy wykonania budżetu w części 14. Pieczę nad pracą wydziału finansowego sprawowała obecna główna księgowa³⁰ BRPD. Nadzór RPD nad całością gospodarki finansowej Biura nie był do końca skuteczny, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych.

(akta kontroli tom I str. 383-407)

2.8. RPD 8 stycznia 2024 r. wydała zarządzenie nr 1 o powołaniu eksperta Rzecznika Praw Dziecka³¹. Powołany ekspert, zgodnie z § 1 ww. zarządzenia, pełnił funkcję Społecznego Zastępcy RPD³². Do jego zakresu zadań należało:

- monitorowanie stanu ochrony praw dziecka, w szczególności w odniesieniu do osób neuroróżnorodnych i osób z niepełnosprawnościami;
- sygnalizowanie problemów systemowych i indywidualnych RPD występujących w zakresie ochrony praw dziecka;
- spotykanie się z przedstawicielami dzieci i młodzieży w imieniu RPD;
- reprezentowanie RPD w organizacjach zrzeszających dzieci i młodzież na forach z udziałem dzieci i młodzieży;

²⁶ Na podstawie zarządzenia nr 65/2024 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 1 lipca 2024 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Biura Dyrektora Generalnego; dalej: regulamin organizacyjny BDG.

²⁷ Dalej: wydział kontroli zakupów.

²⁸ Stanowiące załącznik nr 5 do Zarządzenia nr 21 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, zmienione następnie Zarządzeniem nr 27 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 13 maja 2022 r.; dalej: zasady obiegu dokumentów.

²⁹ § 4 ust. 3 pkt 2 regulaminu organizacyjnego BDG.

³⁰ Obecna główna księgowa pracowała w BRPD od 17 lipca 2024 r.

³¹ Dalej: zarządzenie nr 1.

³² Dalej: Społeczny Zastępca.

- reprezentowanie RPD podczas wydarzeń objętych Honorowym Patronatem RPD oraz podczas konferencji i innych wydarzeń organizowanych przez organizacje młodzieżowe, pozarządowe mające w celu działanie na rzecz dzieci i młodzieży oraz przez instytucje, młodzieżowe organy doradcze samorządu terytorialnego;
- współpraca z organami państwowymi oraz organami samorządowymi w imieniu RPD w zakresie ochrony praw dzieci.

(akta kontroli tom II str. 33-35)

Z powołanym ekspertem RPD zawarł 1 marca 2024 r.³³ umowę na kwotę 12 tys. zł, w zakresie wykonywania usług doradczych w charakterze eksperta – Społecznego Zastępcy. Umowa została aneksowana 30 kwietnia 2024 r.³⁴, określając czas trwania umowy od 1 marca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. oraz jej wartość na kwotę 61,2 tys. zł. Zawarcie umowy po prawie dwóch miesiącach od wydania zarządzenia nr 1, jak wyjaśniła RPD, wynikało z potrzeby oszacowania zakresu możliwej aktywności Społecznego Zastępcy jako eksperta.

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek zakupowy do umowy zawierał błędy formalne, a umowa ze Społecznym Zastępcą nie określała elementów nadzoru ze strony jednostki nad jej realizacją, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 143-157, 243-250)

Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy ze Społecznym Zastępcą, BRPD wyraziło zgodę na korzystanie przez niego, w celu wykonywania umowy, z pomocy opiekuna prawnego. Rzecznik wskazała, że Społeczny Zastępca samodzielnie decydował o potrzebie korzystania z ww. pomocy, a także, że posiadał autonomię w tym zakresie z uwagi na szczególne potrzeby wynikające z niepełnosprawności. Społeczny Zastępca wyjaśnił z kolei, że czynności, w których korzystał ze wsparcia to m.in. dojazdy i udział w spotkaniach, konferencjach i wydarzeniach, czy konsultacje i wsparcie w sprawach bieżących dotyczących harmonogramu dnia - wobec czego pomoc opiekuna prawnego była ciągła.

(akta kontroli tom II str. 1-32, 311-327, 416)

2.9. W trakcie kontroli stwierdzono, że Biuro nie spełniło obowiązków w zakresie udostępnianych informacji w BIP BRPD, wynikających z art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁵, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 1-32)

2.10. Według stanu na koniec 2024 r. **zobowiązania BRPD** wyniosły 962,5 tys. zł i w porównaniu do poprzedniego roku były wyższe o 49,3%. Wynikały one m.in. z następujących tytułów:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi - 580 tys. zł;
- zakupu usług pozostałych - 168,0 tys. zł;
- składek na ubezpieczenie społeczne - 99,0 tys. zł;
- zakupu materiałów i wyposażenia - 57,4 tys. zł;
- opłat za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe - 27,0 tys. zł.

³³ Znak: 20Z/2024; dalej: umowa ze Społecznym Zastępcą.

³⁴ Na podstawie aneksu nr 1 z 30 kwietnia 2024 r., znak: 25Z/2024.

³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: udiip.

W 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli tom I str. 51-53; tom II str. 122-142)

2.11. Rzecznik, jako dysponent części, w 2024 r., decyzjami z 13 grudnia 2024 r. i 30 grudnia 2024 r.³⁶, dokonała **dwóch blokad wydatków** na łączną kwotę 2599,0 tys. zł. Zgodnie z decyzją z 13 grudnia 2024 r., zablokowano wydatki w kwocie:

- 1180,0 tys. zł, z powodu przesunięcia na 2025 r. kampanii społecznej, która miała być realizowana w 2024 r.;
- 800,0 tys. zł, z tytułu rezygnacji z zawierania umów ze zleceniobiorcami współpracującymi z BRPD;
- 220,0 tys. zł, z tytułu rezygnacji z zagranicznych podróży służbowych;
- 120,0 tys. zł, z tytułu rezygnacji z krajowych podróży służbowych;
- 80,0 tys. zł, z tytułu rezygnacji ze szkoleń dla wszystkich pracowników;
- 57,0 tys. zł, z powodu nieprzystąpienia pracowników do pracowniczych planów kapitałowych.

Natomiast zgodnie z decyzją z 30 grudnia 2024 r., zablokowano wydatki w kwocie 142,0 tys. zł, w związku z niższymi niż planowano kosztami realizacji zadań dotyczących zakupów inwestycyjnych. Na podstawie analizy przekazanej dokumentacji stwierdzono, że obie decyzje o blokadzie wydatków zostały podjęte kolejno po 15 oraz 27 dniach od powzięcia informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany.

(akta kontroli tom I str. 103-111; tom II str. 143-157)

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, oszczędności w poszczególnych paragrafach do ewentualnej blokady szacowano w listopadzie 2024 r. Wstępnie uzyskane informacje przekazane w zestawieniach z 28 listopada 2024 r. i 3 grudnia 2024 r. były podstawą do dalszych, ostatecznych decyzji, co do wysokości kwoty podlegającej blokadzie. Rzecznik wskazała, że dłuższe okresy pomiędzy sporządzeniem zestawień, a faktycznie dokonanymi blokadami wynikały m.in. z problemów kadrowych, jak i całościowego stanu funkcjonowania Biura.

(akta kontroli tom I str. 112-113)

W części 14 nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2024. BRPD nie korzystało w 2024 r. ze środków z rezerwy ogólnej i rezerwy celowej.

(akta kontroli tom II str. 1-32)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Główna księgową BRPD nie dokonała kontroli wstępnej czterech³⁷ z ośmiu zbadanych umów zawartych w 2024 r. o łącznej wartości 146,9 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp. Zgodnie z przywołanym przepisem, główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych wykonuje obowiązki i ponosi odpowiedzialność w zakresie m.in.

³⁶ Decyzja w sprawie blokowania planowanych na rok 2024 wydatków z 30 grudnia 2024 r., nr: 14.4143.12.3.2024.BD.

³⁷ Umowy znak: 21Z/2024 z 1 marca 2024 r.; 24Z/2024 z 23 kwietnia 2024 r.; 20Z/2024 z 1 marca 2024 r. wraz z aneksem nr 1 z 30 kwietnia 2024 r., znak: 25Z/2024; 28Z/2024 z 8 maja 2024 r. wraz z aneksem nr 1 z 31 lipca 2024 r., znak: 34Z/2024.

dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, w BRPD za poprzedniej kadencji (lata 2018-2023) nie kontrasygnowano umów. Po objęciu urzędu obecna RPD rozpoczęła szereg działań naprawczych mających na celu konsekwentne usuwanie zdiagnozowanych nieprawidłowości. Wykonując zalecenia pokontrolne NIK, w trakcie roku 2024 r. podjęto m.in. decyzję o konieczności wprowadzenia kontrasygnaty umów przez głównego księgowego - obecnie wszystkie umowy objęte są kontrasygnatą. RPD wskazała, że główna księgowa w BRPD, została zwolniona z pełnionej funkcji poprzez zwolnienie dyscyplinarne.

Główna księgowa wyjaśniła, że dla zachowania przejrzystości, planowany wydatek powinien być akceptowany na etapie podjęcia decyzji o zaciągnięciu zobowiązania, jeszcze przed podpisaniem umowy. Dlatego też, w BRPD wprowadzono wniosek zakupowy i wniosek o zamówienie, który już na etapie planowania wydatku wymagał zgody głównej księgowej. Wobec powyższego, jej zdaniem, zgoda wyrażona później, w formie podpisu na umowie, stała się bezprzedmiotowa.

Zdaniem NIK, to ostateczne zapisy umowy bezpośrednio wpływają na wysokość wydatków jednostki, dlatego też, wstępna kontrola głównej księgowej powinna również dotyczyć samej umowy. NIK potwierdza fakt, że w 2024 r. Biuro podjęło decyzję o wstępnej kontroli umów przez obecną główną księgową, co potwierdziła analiza pozostałych umów objętych badaniem³⁸.

(akta kontroli tom II str. 1-32, 158-164, 210-211, 217-221, 244-250, 253-258, 264-265)

2. BRPD dokonało wydatków w łącznej kwocie 4,9 tys. zł na zadania wykraczające poza zakres wskazany w ustawie o RPD.

Zgodnie z przekazaną dokumentacją, w ramach cyklu „Wernisaż u Rzeczniczki” w BRPD odbyły się wernisaże:

- 8 czerwca 2024 r. - „Wzmacniamy dziecięce talenty” – koszty wyniosły 0,6 tys. zł³⁹;
- 10 sierpnia 2024 r. – „Śpiewak oceanów. Wernisaż prac Julki Sochy” – koszty wyniosły 0,7 tys. zł⁴⁰;
- 26 października 2024 r. – „Grafitowe ujęcie architektury” – koszty wyniosły 3,6 tys. zł⁴¹.

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, wernisaże stanowiły realizację upowszechniania wiedzy o prawach dziecka wyrażonych w Konwencji o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.⁴², tj. prawa dziecka do nauki rozumianego jako rozwijanie osobowości i talentów dzieci, prawa do swobodnej wypowiedzi poprzez formę artystyczną a także prawa do swobody myśli. Jednocześnie, wernisaże ukazywały, że prawo dziecka do nauki związane jest z odkrywaniem w sobie talentów oraz uzdolnień.

³⁸ Umowy znak: 38Z/2024; 121/2024; 71/2024.

³⁹ Koszt dotyczył wykonania na skrzypcach czterech utworów.

⁴⁰ Koszt dotyczył przygotowania i wygłoszenia wykładu pod roboczym tytułem „Lecimy w kosmos”, na temat szeroko rozumianego kosmosu, celem przybliżenia słuchaczom najnowszych odkryć w dziedzinie kosmologii (umowa nr 66/2024).

⁴¹ Koszty dotyczyły przygotowania i wygłoszenia wykładu pod roboczym tytułem „Gra na gitarze elektrycznej – pasja i wiedza”, celem przybliżenia słuchaczom budowy gitary elektrycznej oraz technik gry (umowa nr 92/2024), oraz usługi cateringowej.

⁴² Dz. U. z 1991 r. nr 120, poz. 526; dalej: konwencja o prawach dziecka.

Zastępca RPD wskazał także, że podczas wernisaży dzieci opowiadały o pracy jaką włożyły w przygotowanie swoich prac, a każdy wernisaż był również lekcją o instytucji RPD. Na jednym z wernisaży miało zostać zaakcentowane na czym polega prawo do edukacji w rozumieniu międzynarodowej idei praw dziecka, co wpisuje się w obowiązek RPD wskazany w art. 3 ust. 5 ustawy o RPD.

NIK wskazuje, że w celu wybrania dzieci do udziału w wernisażach nie organizowano konkursów, przez co nie były one powszechnie dostępne. Pierwszy wernisaż odbył się z inicjatywy dyrektora jednej z warszawskich szkół, na drugi, RPD zaprosiła jednego twórcę, natomiast trzeci wernisaż zorganizowany był dla ucznia, wskazanego przez fundację pożytku publicznego – wobec tego były to wydarzenia adresowane do wąskiej grupy odbiorców. Prawa wyrażone w konwencji o prawach dziecka (art. 29 ust. 1 lit. a oraz art. 13 ust. 1), tj. rozwijanie osobowości i talentów dzieci a także ich prawo do swobodnej wypowiedzi – dotyczy wszystkich dzieci. Organizacja wernisaży nie dała możliwości swobodnego zgłaszania się wszystkich ewentualnie zainteresowanych dzieci.

NIK docenia fakt, że inicjatywa ta była działaniem pionierskim, oraz że BRPD planuje umieścić na swojej stronie internetowej informację, że dzieci i ich opiekunowie mogą przysyłać próbki swoich prac – a tym samym powstanie baza dziecięcych artystów.

(akta kontroli tom II str. 143-157, 358-362, 379-415, 418-421)

3. W dniu 21 grudnia 2024 r., Biuro wszczęło postępowanie w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 Pzp), w przedmiocie: „Usługi pedagoga świadczącego pomoc pedagogiczną dla dzieci i młodzieży oraz ich opiekunów w podziale na 6 części”⁴³. Postępowanie to było nieuwjęte w planie postępowań, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 4 Pzp.

Z ustaleń kontroli wynika, że BRPD powiązało ww. postępowanie z pozycją 1.3.2. planu postępowań (pkt 2.10 ogłoszenia o zamówieniu), w przedmiocie „Usługi pedagoga świadczącego pomoc pedagogiczną dla dzieci i młodzieży oraz ich opiekunów”. NIK wskazuje, że mimo takiego samego przedmiotu zamówienia, postępowanie pod pozycją 1.3.2 przeprowadzono w I kwartale 2024 r.⁴⁴, a jego wynik ogłoszono 19 lutego 2024 r.⁴⁵. W samym ogłoszeniu o wyniku postępowania (w pkt. 4.3) jako wartość zamówienia wskazano kwotę 464,0 tys. zł, co było bliskie orientacyjnej wartości zamówienia wskazanej pod pozycją 1.3.2. w planie postępowań. Natomiast w ogłoszeniu o wyniku postępowania⁴⁶ zamieszczonego w BIP 31 grudnia 2024 r. (dotyczącego postępowania wszczętego 21 grudnia 2024 r.), nie wskazano żadnej wartości zamówienia. W tym samym ogłoszeniu wskazano, że zamawiający unieważnił postępowanie przed upływem terminu składania ofert, ponieważ wystąpiły okoliczności powodujące, że dalsze jego prowadzenie było nieuzasadnione.

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, postępowanie na „Usługę pedagoga świadczącego pomoc pedagogiczną dla dzieci i młodzieży oraz ich opiekunów w podziale na 6 części” zostało omyłkowo powiązane z pozycją 1.3.2. planu postępowań zamówień publicznych na 2024 r. Omyłka spowodowana została pilnością wszczęcia postępowania, wynikającą z konieczności zapewnienia

⁴³ Ogłoszenie o zamówieniu z dnia 21 grudnia 2024 r. 2024/BZP 00668790.

⁴⁴ Ogłoszenie o zamówieniu 2024/BZP 00059080/01 z 23 stycznia 2024 r.

⁴⁵ Ogłoszenie o wyniku postępowania 2024/BZP 00208922/01 z 19 lutego 2024 r.

⁴⁶ Ogłoszenie o wyniku postępowania 2024/BZP 00682276/01 z 31 grudnia 2024 r.

ciągłości działania dziecięcego telefonu zaufania. Postępowanie zostało przeprowadzone bez dodania go do planu z uwagi na ww. pilność publikacji. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 23 ust. 4 Pzp zamawiający zapewnia aktualność planu postępowań o udzielenie zamówień. Zatem zamawiający, w przypadku gdy w trakcie trwania roku budżetowego nastąpią zmiany w tym planie, jest zobowiązany je w nim uwzględnić. Dotyczy to zarówno rezygnacji z przeprowadzenia postępowań, jak i konieczności wskazania dodatkowych pozycji w planie.

(akta kontroli tom II str. 165-180; tom III str. 98-167, str. 409-437)

4. Ogłoszenia o wykonaniu ⁴⁷ z 39 umów zawartych w 2023 r. przez BRPD zostały umieszczone w BZP od 195 do 396 dni od dnia zakończenia ww. umów, co było niezgodne z art. 448 Pzp, wg którego zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy. Termin zakończenia ww. umów przypadał na 2024 r. Stosowne ogłoszenia zostały zamieszczone w BZP 14 marca 2025 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK.

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, ww. postępowania były ogłaszane i realizowane w latach 2022-2024. Rzecznik wskazała, że po objęciu urzędu okazało się, że od stycznia 2024 r. w Biurze nie było zatrudnionego ani jednego pracownika specjalizującego się w sprawach z zakresu zamówień publicznych. Nie było zatem w Biurze pracownika posiadającego „wiedzę historyczną” w tym zakresie. BRPD sukcesywnie wprowadzało zapisy wewnętrzne, które regulują kwestie udzielania zamówień publicznych zgodnie z obowiązującym normami prawnymi. Ogłoszenia zostały zamieszczone w BZP niezwłocznie po uzyskaniu o nich wiedzy.

(akta kontroli tom II str. 165-180, 293-306)

⁴⁷ Umowy znak: 8Z/2023 z 13 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 12 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 14 marca 2025 r.); 3Z/2023 z 8 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 24 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 14 marca 2025 r.); 7Z/2023 z 9 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 30/2023 z 17 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 1 kwietnia 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 21/2023 z 16 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 23/2023 z 16 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 14/2023 z 13 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 1 kwietnia 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 8Z/2023 z 14 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 19/2023 z 15 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 22 marca 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 11/2023 z 10 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 15/2023 z 13 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 28 marca 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 13Z/2023 z 16 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 15 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 16/2023 z 14 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 22 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 10/2023 z 10 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 11Z/2023 z 14 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 6Z/2023 z 13 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 5Z/2023 z 13 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 4Z/2023 z 10 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 16 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 13/2023 z 10 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 1 kwietnia 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 12Z/2023 z 15 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 14 marca 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 10Z/2023 z 14 lutego 2023 r. (data zakończenia umowy: 13 lutego 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 45/2023 z 22 marca 2023 r. (data zakończenia umowy: 21 marca 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 105/2023 z 17 sierpnia 2023 r. (data zakończenia umowy: 31 sierpnia 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.); 75/2022 z 22 czerwca 2022 r. (data zakończenia umowy: 30 czerwca 2024 r., data ogłoszenia: 15 marca 2025 r.).

5. Zasady obiegu dokumentów obowiązujące w BRPD, były niespójne z regulaminem organizacyjnym BDG, w zakresie opisywania faktur wydatkowych w Biurze.

Zgodnie z § 2 „Obieg i kontrola dowodów zewnętrznych” obowiązujących w BRPD od 2021 r. zasad obiegu dokumentów, merytorycznego sprawdzenia dowodu księgowego dokonywała właściwa jednostka organizacyjna BRPD, a na dowód sprawdzenia – dyrektor tej jednostki składał podpis pod stosowną adnotacją. Sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym dokonywał główny księgowy lub wyznaczony do tego pracownik rachunkowości. Natomiast zgodnie z § 10 pkt 4 regulaminu organizacyjnego BDG, do zadań wydziału kontroli zakupów należała kontrola opisywania faktur wydatkowych BRPD – czego nie uwzględniały zasady obiegu dokumentów.

Rzecznik wyjaśniła, że obowiązujące zasady rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej nie uwzględniają jeszcze zadań nowopowstałego wydziału kontroli zakupów z uwagi na nadal trwający proces legislacyjny dotyczący zmiany tego aktu wewnętrznego. RPD wskazała, że obejmując urząd w zastanym stanie organizacyjnym i kadrowym, BRPD nie było w stanie w ciągu kilku miesięcy zmienić wszystkich aktów prawnych wymagających zmian, jednakże prace nad nowym zarządzeniem są obecnie bardzo zaawansowane i niebawem zostaną przekazane do podpisu.

(akta kontroli tom I str. 315-407; tom II str. 122-142, 358-362)

6. Wniosek zakupowy do zawarcia umowy z 1 marca 2024 r. ze Społecznym Zastępcą na kwotę 12 tys. zł, aneksowanej 30 kwietnia 2024 r.⁴⁸, wskazywał na niezgodną ze stanem faktycznym przyczynę odstąpienia od stosowania Regulaminu Wydatków Realizowanych z Wyłączeniem Stosowania Ustawy Prawo Zamówień Publicznych w Biurze Rzecznika Praw Dziecka⁴⁹. Wniosek ten nie został także zatwierdzony przez ówczesną dyrektora generalną. Główna księgowa, w ramach wstępnej kontroli rzeczowego wniosku zakupowego, dokonała adnotacji, że na realizację umowy Biuro przeznaczyło 6 tys. zł brutto, natomiast w samym 2024 r. BRPD wydatkowało z tytułu jej realizacji łącznie 56,8 tys. zł.

Jako powód odstąpienia od regulaminu wydatków z wyłączeniem Pzp, była dyrektora generalna wskazała na „wyjątkową sytuację, w szczególności w sytuacjach nie cierpiących zwłoki, dla zapewnienia sprawności i terminowości w realizacji zadań BRPD”⁵⁰.

RPD wyjaśniła, że nie zna powodów, dla których osoba pełniąca wówczas obowiązki dyrektora generalnej, nie złożyła podpisu pod wnioskiem zakupowym, a także dlaczego błędnie wskazała ona podstawę do odstąpienia od stosowania regulaminu wydatków z wyłączeniem Pzp. RPD wskazała, że jedyną właściwą podstawą zwolnienia, która nie została wskazana we wniosku, był § 7 ust. 1 lit. s regulaminu wydatków z wyłączeniem Pzp, zgodnie z którym nie prowadzi się postępowania o udzielenie zamówienia w przypadku zamówień, które z obiektywnych przyczyn, w tym technicznych,

⁴⁸ Umowa znak: 20Z/2024; aneks nr 1 z 30 kwietnia 2024 r., znak: 25Z/2024. Łączna wartość umowy: 61,2 tys. zł.

⁴⁹ Stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 15 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, regulaminu wydatków realizowanych z wyłączeniem stosowania ustawy praw zamówień publicznych oraz regulaminu pracy Komisji Przetargowej w Biurze Rzecznika Praw Dziecka; Dalej: regulamin wydatków z wyłączeniem Pzp.

⁵⁰ § 7 ust. 2 regulaminu wydatków z wyłączeniem Pzp.

organizacyjnych lub / i praw wyłącznych może realizować tylko jeden wykonawca. RPD dodała, że w związku z błędami popełnionymi przez byłą dyrektora generalną, została ona pozbawiona swojej funkcji.

Była dyrektora generalna wyjaśniła, że wyjątkowa sytuacja, wskazana we wniosku zakupowym, dotyczyła faktu wskazania konkretnej osoby do pełnienia funkcji Społecznego Zastępcy. Natomiast brak zatwierdzenia wniosku zakupowego wynika z faktu, że była dyrektora generalna sporządziła ów wniosek, zatem nie mogła samodzielnie go zaakceptować.

W zakresie zabezpieczenia środków na poczet realizacji umowy, RPD wskazała, że miesięczne wynagrodzenie Społecznego Zastępcy nie mogło przekroczyć kwoty 6,0 tys. zł brutto, co wynikało z umowy z nim zawartej. W związku z błędami popełnionymi przez główną księgową została ona pozbawiona swojej funkcji poprzez zwolnienie dyscyplinarne, dlatego też nie mogła odebrać od niej stosownych wyjaśnień.

Główna księgowa wyjaśniła, że przeprowadziła wstępną kontrolę dokumentu 1 marca 2024 r., natomiast 5 marca 2024 r. wpłynęła do komórki księgowości podpisana umowa. Po dokonaniu analizy treści umowy, główna księgowa stwierdziła rozbieżność między kwotą wskazaną we wniosku zakupowym, a kwotą określoną w umowie. Pomimo poinformowania ówczesnej dyrektora generalnej o konieczności dokonania korekty wniosku zakupowego, nigdy jej nie sporządzono.

NIK wskazuje, że środki wydatkowane w 2024 r. na realizację umowy ze Społecznym Zastępcą były zabezpieczone w planie finansowym, jednakże sam wniosek zakupowy został sporządzony nierzetelnie.

(akta kontroli tom I str. 221-233; tom II str. 1-32, 158-164, 243-250, 307-310)

7. W umowie z 1 marca 2024 r. zawartej ze Społecznym Zastępcą, w zakresie wykonywania usług doradczych w charakterze eksperta, aneksowanej następnie 30 kwietnia 2024 r.⁵¹, nie uregulowano sposobu potwierdzenia liczby godzin wykonywanego zlecenia, co było działaniem nierzetelnym.

Rzecznik wyjaśniła, że pomimo tego, że z zapisów umowy nie wynikał sposób potwierdzenia liczby godzin, to Społeczny Zastępca składał comiesięczne szczegółowe raporty z wykonywanych przez siebie czynności w postaci dziennika aktywności. Weryfikacja liczby godzin wykonywania umowy przez zleceniobiorcę dokonywała RPD, bądź zastępca RPD poprzez akceptację dziennika aktywności. Dzienniki aktywności wskazywały datę, godziny, a także przedmiot wykonywanych obowiązków⁵². Zastępca RPD wskazał także, że w 2024 r. Rzecznik podjęła działania, dzięki którym do wszystkich zawieranych obecnie umów cywilnoprawnych wpisywano obowiązki sprawozdawcze.

W umowie wskazano obowiązki zleceniobiorcy, m.in. monitorowanie stanu ochrony praw dziecka, w szczególności w odniesieniu do osób neuroróżnorodnych i osób z niepełnosprawnościami. Na mocy § 2 ust. 1 umowy, zleceniobiorca zobowiązał się do wykonywania przedmiotu umowy osobiście, jednakże w umowie nie określono sposobu weryfikacji liczby godzin wykonania umowy przez zleceniobiorcę. Pozbawiło to Rzecznik, prawnych możliwości kontrolnych w zakresie wykonywanej umowy na rzecz

⁵¹ Umowa znak: 20Z/2024; aneks nr 1 z 30 kwietnia 2024 r., znak: 25Z/2024. Łączna wartość umowy: 61,2 tys. zł.

⁵² Np.: 1 marca 2024 r. – praca biurowa i korespondencyjna, zaproszenia i koordynacja (18:00 – 21:00; 3 godziny).

BRPD. Tego stanu rzeczy nie zmienił również fakt, że zleceniobiorca przekazywał dzienniki swojej aktywności w związku z wykonywaną umową. Zdaniem NIK, Biuro powinno prawnie określać obowiązki strony w umowie, w tym wypadku – poprzez odpowiednie zapisy w niej zawarte.

(akta kontroli tom II str. 1-32, 47-104, 243-250)

8. Informacje zamieszczane w BIP BRPD, nie zawierały: (1) oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację; (2) podania informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji; (3) dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej; (4) oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia; (5) zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji, co było niezgodne z art. 8 ust. 6 udip.

Rzecznik wyjaśniła, że strona internetowa BIP BRPD została przejęta po poprzednim RPD i zawierała szereg licznych braków i zaniedbań. Rzecznik wskazała, że strona BIP BRPD zawiera zakładkę „Historia zmian”, która umożliwia śledzenie wprowadzonych modyfikacji, z podaniem danych identyfikujących osobę odpowiedzialną za zmianę oraz dokładnego czasu jej wprowadzenia. Zastępca RPD dodał także, że strona BIP BRPD przez lata nie była prowadzona w sposób właściwy, jednakże do końca września 2025 r. planowana jest migracja treści oraz modernizacja strony.

NIK zaznacza, że zawarta na stronie BIP BRPD zakładka „Historia zmian” nie spełniała wymogów nałożonych przez art. 8 ust 6 udip, bowiem wskazuje ona jedynie ogłoszenia, które zostały dodane na stronę, osobę je wprowadzającą, a także czas wprowadzenia ogłoszenia. W przedmiocie prowadzonej obecnie migracji treści oraz fazy planowania nowej strony BIP BRPD, należy wskazać, że przez cały 2024 r., do końca kontroli, strona ta nie uwzględniała ww. art.

(akta kontroli tom II str. 1-32, 358-362)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2024 r. BRPD realizowało plan finansowy w zakresie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym. W wyniku kontroli 3015,6 tys. zł (13,0%) zrealizowanych w BRPD wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp, z wyjątkiem kwoty 4,9 tys. zł, która nie wpłynęła na dokonaną ocenę. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły udzielania zamówień publicznych, nieprzeprowadzania pełnej wstępnej kontroli zawieranych umów, nierzetelnego sporządzenia wniosku zakupowego oraz zawartej do niego umowy, niespójności aktów wewnętrznych w BRPD oraz strony BIP BRPD.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 14 – Rzecznik Praw Dziecka:

- 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);
- zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70);
- 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).

(akta kontroli tom I str. 47-69, 86-102)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach BRPD 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 tom I str. 70-85)

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

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. Zapewnienie odpowiedniej organizacji pracy BRPD, celem wywiązywania się z obowiązków uregulowanych w art. 23 ust. 4 Pzp i w art. 448 Pzp.
2. Zapewnienie spójności wewnętrznych przepisów BDG, tj. zasad obiegu dokumentów i regulaminu organizacyjnego BDG, a także stworzenie mechanizmu aktualizowania wewnętrznych przepisów obowiązujących w BRPD zależnie od zmieniających się warunków i potrzeb.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵³ 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
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.

⁵³ 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.

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

/-/

.....

podpis