



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LBY.410.001.11.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu ¹ , ul. Wołoska 7, 02-675 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jarosław Szarek – Prezes Instytutu Pamięci Narodowej (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/29/2018 z 20 lutego 2018 r. 2. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/30/2018 z 20 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2017³, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴ w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Celem kontroli była również ocena planu finansowego IPN na 2017 rok. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek oraz nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 13 – IPN.

¹ Dalej: „IPN” lub „Instytut”.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

³ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁴ Dalej: „część 13 – IPN”.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: „ufp”.

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

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty i stanu zobowiązań,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 13 – IPN limitów wydatków,
- szczegółowa analiza wybranej próby 80 wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza wykorzystania i rozliczenia jednej wybranej dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym dla jednej wybranej funkcji,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 13 – IPN.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części/jednostki

IPN jest urzędem państwowym powołanym na mocy ustawy⁶. W 2017 r. do jego zadań należało przede wszystkim gromadzenie i zarządzanie dokumentami organów bezpieczeństwa państwa oraz prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni popełnionych w okresie od 8 listopada 1917 r. do 31 lipca 1990 r. na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości, w szczególności zbrodni nazistowskich i komunistycznych.

Innymi ustawowymi zadaniami IPN były między innymi: działalność w zakresie edukacji publicznej, poszukiwanie miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego, upamiętnianie historycznych wydarzeń, miejsc i postaci w dziejach walk i męczeństwa narodu polskiego w kraju i zagranicą oraz miejsc walki i męczeństwa innych narodów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes IPN jako dysponent części 13 – IPN budżetu państwa pełnił jednocześnie funkcję dysponenta trzeciego stopnia dla centrali IPN. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. budżet tej części realizowało również 11 dyrektorów oddziałów IPN – dysponentów trzeciego stopnia.

W 2017 r. w części 13 – IPN dochody wyniosły łącznie 2,6 mln zł, w tym prawie 2 mln zł stanowiły dochody zrealizowane przez centralę IPN. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 282,2 mln zł, w tym 119,8 mln zł stanowiły wydatki centrali IPN.

⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575, ze zm.).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁷ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W wyniku kontroli 4,2% wydatków zrealizowanych w części 13 – IPN budżetu państwa stwierdzono, że zostały one w przeważającej części poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego wydatkowania środków publicznych, natomiast trzy przypadki nieprawidłowego rozliczenia wydatków i w konsekwencji ich zawyżenie – z uwagi na ich małą skalę i istotność – nie miały wpływu na ocenę wykonania budżetu kontrolowanej części.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Jednakże NIK wskazuje, że w podzadaniu 13.2.6. *Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne w ramach funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* cel i miernik określono niezgodnie z wymogami prawa⁸.

Prezes IPN rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 13 – IPN.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez IPN sprawozdania budżetowe za 2017 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 rok. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

V. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody budżetowe dla części 13 – IPN zaplanowano w kwocie 1 925,0 tys. zł, tj. o 63 tys. zł (3%) wyższej niż w 2016 roku. Zrealizowane dochody wyniosły 2 643,9 tys. zł i były wyższe o 37% od kwoty planowanej oraz o 2% od dochodów wykonanych w 2016 roku.

Wyższa realizacja planu dochodów w części 13 – IPN wynikała głównie z ponadplanowych wpływów dotyczących: rozliczeń z lat ubiegłych, opłaty licencyjnej, kar i odszkodowań wynikających z umów.

Na koniec 2017 r. w części 13 – IPN wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 181,9 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności centrali IPN (181,8 tys. zł). Składały się na nie przede wszystkim kary umowne za nieterminową realizację umowy na opracowanie projektu budynku Oddziału IPN w Lublinie w kwocie 142,4 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności do zapłaty były niższe o 24,8 tys. zł.

Zaległości, według stanu na 31 grudnia 2017 r., wyniosły 172,8 tys. zł i były o 33,8 tys. zł, tj. 16,4%, niższe od zaległości na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 55-56, 83-88)

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁸ Tj. pkt. 64 rozdziału 5 załącznika nr 49 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. (Dz. U. poz. 735), dalej: „rozporządzenie z dnia 20 maja 2016 r.”

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 13 – IPN zostały zaplanowane w wysokości 289 141,0 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 282 249,7 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 15 462,9 tys. zł, tj. o 5,8%.

Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone. Najniższe wykonanie w stosunku do planu (dla wydatków powyżej 100 tys. zł) wystąpiło w dz. 751 *Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa*, rozdz. 75101 *Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa*, paragrafie 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* – 64,4% planu po zmianach⁹ i w dz. 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdz. 92128 *Działalność dotycząca miejsc pamięci narodowej oraz ochrony pamięci walk i męczeństwa realizowana przez jednostki podległe IPN*, paragrafie 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* – 45% planu po zmianach¹⁰. Spowodowane było to przede wszystkim niewykonaniem, z przyczyn niezależnych od IPN, zaplanowanego na 2017 r. zakresu robót zadania inwestycyjnego¹¹.

Niższe od planowanych wykonanie wydatków, w tym wydatków majątkowych, było podstawą do podjęcia przez Prezesa IPN dwóch decyzji¹² – 24 października i 14 grudnia 2017 r. – o zablokowaniu planowanych wydatków w łącznej kwocie 3 664,0 tys. zł.

Zobowiązania w części 13 – IPN budżetu państwa na koniec 2017 r. wyniosły 14 228,1 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2016 r. o 1 576,8 tys. zł (tj. o 12,5%). Główną pozycję stanowiły zobowiązania w paragrafie 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne* w kwocie 11 407,6 tys. zł. Wzrost poziomu zobowiązań w stosunku do roku poprzedniego, dotyczył przede wszystkim zobowiązań w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wzrost o 919,7 tys. zł w stosunku do 2016 r.). Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 10-53, 85-93, 581-586, 754-758)

2.2. W strukturze zrealizowanych w 2017 r. wydatków dominujący udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 257 272,9 tys. zł (91,2%). Wydatki te stanowiły 98,7% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2016 r. o 15 678,5 tys. zł. Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia i pochodne (74%) oraz wydatki na zakup usług pozostałych (11,7%).

Wydatki na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe w 2017 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o odpowiednio: 8,3% i 45,5%. Spowodowane było to:

- w przypadku wynagrodzeń osobowych: zwiększeniem zatrudnienia oraz wzrostem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego¹³;
- w przypadku wynagrodzeń bezosobowych: intensyfikacją działań, których organizacja wymagała ponoszenia kosztów honorariów; rozszerzeniem działalności edukacyjnej, naukowej i wydawniczej IPN; organizacją cyklu debat

⁹ 6 296,0 tys. zł, wykonanie – 4 053,8 tys. zł.

¹⁰ 411,0 tys. zł, wykonanie – 184,8 tys. zł.

¹¹ Przebudowy siedziby Oddziału IPN w Szczecinie.

¹² Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt. 3 up.

¹³ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego ogółem wzrosło w 2017 r. w stosunku do roku 2016 o 3,9%.

historyków w związku z 100. rocznicą odzyskania przez Polskę niepodległości; wzrostem liczby powoływanych biegłych w postępowaniach prokuratorskich.

(dowód: akta kontroli str. 14-53, 290-292, 296-299, 754-758)

Przyznane ustawą budżetową na 2017 r. dla IPN środki na wydatki majątkowe wynosiły 18 120,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków majątkowych został zwiększony do 19 638,6 tys. zł, tj. o 1 518,6 tys. zł (po dokonaniu przeniesień z paragrafów wydatków bieżących – głównie z 4270 *Zakup usług remontowych*). Wydatki majątkowe w 2017 r. zrealizowano w kwocie 16 993,0 tys. zł (86,5% planu po zmianach). Niepełna realizacja planu wydatków inwestycyjnych wynikała głównie z niewykonania zakresu robót dotyczących przebudowy siedziby Oddziału IPN w Szczecinie.

Wydatki inwestycyjne wyniosły 5 011,1 tys. zł, tj. 65,6% planu po zmianach. Zakupy inwestycyjne zrealizowano w kwocie 11 981,9 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W ramach wydatków inwestycyjnych sfinansowano m.in. modernizację pomieszczeń piwnicznych i montaż klimatyzacji w budynku Oddziału IPN w Szczecinie za 1 083 tys. zł oraz modernizację budynku „C” i rozbudowę klimatyzacji w budynku „B” przy ul. Kłobuckiej 21 w Warszawie za 786 tys. zł.

W ramach zakupów inwestycyjnych m.in. za 8 701 tys. zł zakupiono sprzęt informatyczny oraz sprzęt techniczny i biurowy. Zakupiono również - za 2 011 tys. zł - część pomieszczeń w budynku przy ul. Strzeleckiej 8 w Warszawie, z przeznaczeniem na utworzenie placówki edukacyjnej IPN.

(dowód: akta kontroli, str. 10-53, 89-93, 571-588, 607-625, 754-758)

2.3. Wydatki na dotacje celowe w 2017 r. wyniosły łącznie 400,0 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 100 tys. zł. Środki dotacji przeznaczono dla Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” na realizację dwóch zadań:

- 1) „Pozyskiwanie, weryfikacja i opracowanie informacji dotyczących faktów pomocy udzielanej ludności żydowskiej przez polskich obywateli w okresie II wojny światowej”;
- 2) „Pozyskiwanie, weryfikacja i scalanie informacji celem uzupełnienia istniejącej komputerowej imiennej bazy danych obejmującej obywateli państwa polskiego poddanych represjom pod okupacją niemiecką w latach 1939-1945”.

Badanie pierwszego zadania realizowanego z dotacji (50% zrealizowanych wydatków) wykazało, że przekazywanie i rozliczanie środków z dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w zawartej umowie i w ufp.

W przypadku drugiego zadania realizowanego z dotacji, w związku ze stwierdzeniem przez IPN wykorzystania środków niezgodnie z umową, wezwano Fundację do zwrotu jej części (w kwocie 108,7 tys. zł wraz z odsetkami). Do 4 kwietnia 2018 r., tj. do dnia zakończenia kontroli NIK, IPN nie otrzymał zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 10-53, 94-289, 324-326, 754-758)

2.4. Szczegółowym badaniem objęto realizację 80 wydatków w kwocie 11 592,7 tys. zł, tj. 9,2% wydatków centrali IPN jako dysponenta III stopnia. Kwota 10 453,2 tys. zł dotyczyła wydatków wylosowanych metodą monetarną MUS¹⁴,

¹⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

a 1 139,5 tys. zł – wydatków majątkowych dobranych celowo¹⁵. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki.

Badanie próby wydatków w kwocie 11 592,7 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ nie wykazało naruszeń przepisów tej ustawy.

Analizę prawidłowości udzielanych zamówień publicznych przeprowadzono na podstawie trzech zamówień na łączną kwotę 2 875,3 tys. zł¹⁷. Zamówienia te przeprowadzono: w trybie przetargu nieograniczonego – opracowanie dokumentacji projektowej budowy budynku IPN w Bydgoszczy, z wolnej ręki – wykonanie instalacji klimatyzacji w pomieszczeniach biurowych w budynku IPN przy ul. Janickiego 30 w Szczecinie¹⁸ oraz bez stosowania Pzp – kupno lokalu przy ul. Strzeleckiej 8 w Warszawie¹⁹. Kontrola NIK stwierdziła jedno naruszenie Pzp, niemające jednak wpływu na wybór wykonawcy. Opis tego naruszenia przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 485-557, 838-939)

W 2017 r. Instytut podejmował działania w ramach trzech funkcji państwa w układzie zadaniowym, w tym po raz pierwszy w ramach funkcji 9 – *Kultura i dziedzictwo narodowe*. Podobnie jak w roku ubiegłym, najwięcej środków (270 999,5 tys. zł, tj. 96% wydatków części 13 – IPN) przeznaczono na realizację zadania 1.9 – *Działalność ustawowa Instytutu Pamięci Narodowej w ramach funkcji 1 – Zarządzanie państwem*.

Szczegółowe badanie podzadania 13.2.6. *Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne* w ramach funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* wykazało, że przyjęte dla niego cele i mierniki wzorowano na bazie mierników Ministerstwa Finansów. Wykonanie miernika podzadania *liczba uprawnionych do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przypadających na 100 czynnych prokuratorów* przekroczyło poziom docelowy (46 w stosunku do 44 zakładanych), co – biorąc pod uwagę jego konstrukcję – oznaczało wyższą liczbę osób uprawnionych do świadczeń na 100 czynnych prokuratorów.

(dowód: akta kontroli: 319-323, 751-752)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Cel i miernik dla podzadania 13.2.6. *Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne* w ramach funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* określono niezgodnie z wymogami pkt. 64 rozdziału 5 załącznika nr 49 do rozporządzenia z dnia 20 maja 2016 r. I tak, przyjęty dla podzadania:
 - cel: „realizacja ustawowo określonych zobowiązań Skarbu Państwa w zakresie wypłaty świadczeń na rzecz prokuratorów przechodzących w stan spoczynku i ich rodzin” nie stanowił uszczegółowienia celu zadania 13.2. *Świadczenia społeczne*;

¹⁵ Wydatki te dotyczyły: wykonania klimatyzacji w Oddziale IPN w Szczecinie, zakupu samochodu, zakupu 52 laptopów i urządzeń wielofunkcyjnych.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej również „Pzp”.

¹⁷ Kwota wydatków poniesiona w 2017 r.

¹⁸ Zastosowano tryb z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 4 Pzp.

¹⁹ Nie stosowano Pzp na podstawie art. 4 pkt. 3 lit. „i” tej ustawy.

- miernik: „liczba uprawnionych do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przypadających na 100 czynnych prokuratorów (osoby)” nie wskazywał stopnia realizacji celu i dodatkowo odnosił się do tego, na co dysponent nie miał wpływu.

Dyrektor Generalna IPN wyjaśniła m.in., że miernik pochodzi z bazy mierników Ministerstwa Finansów, był stosowany przez IPN w latach poprzednich i został zaakceptowany przez Ministerstwo Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 296-303, 319-323, 751-752)

NIK zwraca uwagę, że wskazany miernik został przyjęty niezgodnie z zasadami ustalania mierników zawartymi w rozporządzeniu z dnia 20 maja 2016 roku. Wskazuje się również, że rozporządzenie przewidywało możliwość odstąpienia od określania celu i miernika dla podzadania 13.2.6. z uwagi na jego charakter.

2. Wartość szacunkową dla jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki ustalono niezgodnie z wymogami art. 33 ust. 1 pkt. 1 Pzp. Zamiast kosztorysu inwestorskiego posłużono się ofertą złożoną w poprzedzającym to postępowanie przetargu nieograniczonym. Dotyczyło to postępowania wszczętego 26 lipca 2017 r. na wykonanie instalacji klimatyzacji w pomieszczeniach biurowych w budynku Oddziału IPN przy ul. Janickiego 30 w Szczecinie.

Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Gospodarczego IPN wyjaśnił m.in., że postępowanie z wolnej ręki było kontynuacją postępowania (w trybie przetargu nieograniczonego – przypis NIK), w okresie prowadzenia którego upłynął sześciomiesięczny termin ważności kosztorysu inwestorskiego przygotowanego dla tej inwestycji. Wskazał, że jednocześnie IPN dysponował już ofertą jednej z firm, w której wartość prac ustalona została przez wyspecjalizowany podmiot w oparciu o najbardziej aktualne czynniki cenotwórcze i co najważniejsze mieściła się w budżecie. Dodał, że w tej sytuacji ponoszenie kosztów na aktualizację kosztorysu, który w sensie proceduralnym nie miał żadnego wpływu na proces negocjacji, byłoby działaniem niecelowym i nieracjonalnym.

(dowód: akta kontroli str. 846-849, 852-853, 887-937)

NIK zauważa, że przepisy Pzp w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ albo gdy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu tejże ustawy, w sposób jednoznaczny określają zasady szacowania wartości zamówienia. W pierwszym przypadku wartość zamówienia, zgodnie z Pzp, określa się na podstawie kosztorysu inwestorskiego lub planowanych kosztów robót budowlanych, a w drugim przypadku na podstawie planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych. Tym samym nie ma możliwości posilkowania się kosztorysem ofertowym z wcześniejszego, unieważnionego postępowania zamiast aktualnym kosztorysem inwestorskim. W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK zauważa, że przy prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego należy tak planować czynności, aby zapewnić zgodność działań z przepisami prawa, a jednocześnie nie dopuścić do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na zbędne aktualizacje.

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm.

3. Trzy spośród objętych badaniem 80 wydatków zostały niewłaściwie rozliczone. I tak:

- w przypadku wydatku związanego z podróżą służbową na Litwę, połączoną z przejazdem na terenie kraju, zawyżono kwotę diety o 42,65 zł; spowodowane to było podaniem przez pracownika nieprawidłowej godziny przekroczenia granicy oraz potraktowaniem dwóch odcinków podróży krajowej jako podróży łącznej – niezgodnie z § 21 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r.²¹;
- w przypadku wydatków związanych z podróżą służbową do Rzymu oraz do Gruzji zawyżono wysokość ryczałtów na dojazdy środkami komunikacji miejscowej łącznie o 38,82 zł – spowodowane to było ich naliczeniem za okresy, w których pracownicy nie ponieśli kosztów, na pokrycie których przeznaczone są te ryczałty, co naruszało § 17 ust. 3 i 4 pkt 3 rozporządzenia o podróżach służbowych.

Główna księgowa IPN wyjaśniła m.in., że ryczałty na dojazdy oraz diety za odcinki krajowe podróży służbowej, połączone z delegacją zagraniczną, wypłacone zostały zgodnie z oświadczeniami pracowników oraz interpretacją radcy prawnego Instytutu. Zgodnie z tą interpretacją, przy naliczaniu ryczałtu przysługującego pracownikowi na pokrycie kosztów dojazdu środkami komunikacji miejscowej, przysługuje ryczałt w wysokości 10% diety za każdą rozpoczętą dobę pobytu w podróży zagranicznej, którą należy utożsamiać z czasem podróży zagranicznej. W przypadku podróży zagranicznej połączonej z podróżą krajową, dwa odcinki na terenie kraju - na potrzeby przysługującej pracownikowi diety - należy traktować łącznie. W kwestii rozliczenia podróży służbowej na Litwę wyjaśniła, że pracownik zwrócił kwotę 27,41 zł – dotyczącą rozliczenia z tytułu błędnego podania godziny przekroczenia granicy.

(dowód: akta kontroli str. 771-772, 940-1022, 1029, 1053-1054)

Za niewłaściwy, zdaniem NIK, należy uznać przyjęty w IPN sposób rozliczania zagranicznych podróży służbowych w zakresie naliczania ryczałtów za dojazdy środkami komunikacji miejscowej oraz naliczania diet za odcinki podróży krajowej połączonej z podróżą zagraniczną.

Ryczałty na dojazdy są naliczane również za okresy, gdy pracownik nie ma możliwości poniesienia kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej (np. za czas przelotu, dojazdu na lotnisko, za które to wydatki otrzymuje zwrot kosztów przejazdu lub ryczałt na dojazd z lotniska). Jest to niezgodne z § 17 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia, który stanowi, że ryczałt nie przysługuje jeśli pracownik nie ponosi kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej. Dodatkowo należy wskazać, że podstawą naliczania diety pobytowej, określoną w § 13 rozporządzenia o podróżach służbowych, jest czas (doba lub jej ułamek) podróży zagranicznej zdefiniowanej zgodnie z § 12 tego rozporządzenia. Podstawą naliczenia ryczałtów na dojazdy jest natomiast – zgodnie z § 17 – doba pobytu w podróży zagranicznej.

Natomiast w kwestii naliczania diet za odcinki podróży krajowych połączonych z wyjazdami zagranicznymi zauważa się, że stanowisko IPN jest w tym zakresie sprzeczne z oficjalnymi stanowiskami sądów administracyjnych, Głównego Inspektoratu Pracy oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²².

²¹ Rozporządzenie w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167), dalej: „rozporządzenie o podróżach służbowych”.

²² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 22 marca 2000 r. (I SA/Lu 1747/98); opinia Głównego Inspektoratu Pracy z 2 grudnia 2009 r. GPP-417-4560-10/09/PE/RP oraz

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie wydatków. Stwierdzone nieprawidłowości – ze względu na ich niewielką skalę i istotność – nie spowodowały obniżenia oceny. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i sprawozdań jednostkowych centrali IPN:

- 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);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 13 – IPN na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 54-64, 626-752)

Ustalone 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 terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 29 czerwca 2016 r. na zapytanie poselskie nr 592 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących diet za podróże krajowe i zagraniczne.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Modyfikację celu i miernika dla podzadania w ramach funkcji 13 budżetu zadaniowego lub skorzystanie z przewidzianej możliwości odstąpienia od formułowania celu i miernika dla tego podzadania.
2. Zapewnienie właściwego rozliczania środków dotyczących zagranicznych podróży służbowych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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, dnia 16.04.18r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

Podpis