



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES

KFP.410.1.3.2026

**Pani
Ewa Polkowska
Szef Kancelarii Senatu
Kancelaria Senatu
ul. Wiejska 6/8
00-902 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
w części 03 – Kancelaria Senatu**

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 55/26 Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 czerwca 2026 r.,
z uwzględnieniem sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych
z dnia 12 maja 2026 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Kancelaria Senatu, ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Ewa Polkowska, Szef Kancelarii Senatu, od 7 marca 2024 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na 2025 r. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontrolerzy

1. Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/52/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Agnieszka Ślesicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/51/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4)

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 03 – Kancelaria Senatu.

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 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do wydatków oraz związanych z nimi zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ustawa o finansach publicznych), w tym nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 03 – Kancelaria Senatu.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki w części 03 – Kancelaria Senatu zostały zrealizowane zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym na 2025 r. Na podstawie zbadanej próby, stanowiącej 4,2% wydatków ogółem, nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Badanie blisko 13% kwoty zablokowanych planowanych wydatków wykazało, że decyzje o blokadach podejmowane były bez zbędnej zwłoki w wymaganym trybie. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nierzetelności planu kontroli dokumentacji finansowej biur senatorskich nie miała wpływu na ocenę.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe za rok 2025 dysponenta części 03 – Kancelaria Senatu. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań, które zostały wykonane na podstawie danych z ewidencji księgowej terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te w zakresie obejmującym zapisy dotyczące wydatków oraz związanych z nimi zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Szef Kancelarii Senatu sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 03, według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych. Pozytywnie należy ocenić to, że Szef Kancelarii Senatu w zarządzeniu nr 75 z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie zasad i trybu prowadzenia kontroli dokumentacji finansowej biur senatorskich oraz ustalenia okresowego planu tych kontroli (dalej: Zarządzenie nr 75) z ponadstandardową szczegółowością określił zasady doboru biur senatorskich do próby przeznaczonej do kontroli w ramach planu kontroli. W ocenie NIK stosowanie tego rozwiązania będzie sprzyjać przejrzystości procesu kontrolnego oraz zapewniać obiektywność i jednolitość kryteriów doboru biur objętych kontrolą.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.⁵ wydatki budżetu państwa w części 03 – Kancelaria Senatu zostały zaplanowane w wysokości 248 714 tys. zł, tj. o 65 863 tys. zł (o 36%) wyższej od kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2024, głównie z powodu siedmiokrotnego zwiększenia (o 61 500 tys. zł, tj. o 615%) planowanych wydatków na zadania związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą oraz zwiększenia planowanych wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń o 3854 tys. zł. Wysokość zaplanowanych wydatków nie uległa zmianie w trakcie roku budżetowego.

Wydatki budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 241 331,2 tys. zł, tj. 97% planu. Były one o 72 451,8 tys. zł (o 42,9%) wyższe od wydatków zrealizowanych w 2024 r. co analogicznie jak w przypadku wydatków planowanych, wynikało z wyższych o 59 433,4 tys. zł wydatków poniesionych na zadania związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą oraz wyższych o 6417,7 tys. zł wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń.

(akta kontroli tom I str. 8-36)

Zrealizowane wydatki budżetu państwa obejmowały: wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 131 033,1 tys. zł, tj. 96,5% planu po zmianach i 108,6% wykonania w 2024 r., dotacje i subwencje – 69 102,6 tys. zł (odpowiednio 96,6% i 714,7%), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 35 256,1 tys. zł (99,8% i 107,2%) oraz wydatki majątkowe – 5939,4 tys. zł (98,4% i 104,3%).

Siedmiokrotny wzrost wydatków w grupie dotacje i subwencje w 2025 r. (w porównaniu do 2024 r.) spowodował wzrost (o 42,9%) wydatków w części 03 i w konsekwencji istotne zmiany

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. poz. 63.

(przekraczające 5%) w strukturze wydatków. Udział dotacji i subwencji w wydatkach w części 03 wzrósł z 5,7% w 2024 r. do 28,6% w 2025 r., a udział wydatków bieżących jednostek budżetowych zmniejszył się z 71,4% do 54,3%.

(akta kontroli tom I str. 37)

Przeciętne zatrudnienie w części 03 – Kancelaria Senatu w 2025 r. wzrosło o 10 osób (o 2,3%) w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2024 r. i wyniosło 441 osób⁶, z tego: 342 osoby nie objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń (o 11 więcej niż w 2024 r.), siedem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o jedną osobę mniej) oraz 92 senatorów (brak zmian w tej grupie zatrudnienia).

Wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2025 r. odnotowano głównie w Biurze Polonijnym (o siedem osób). Wynikało to z konieczności zapewnienia obsługi zwiększonej, w porównaniu do lat poprzednich, liczby zadań (umów o udzielenie dotacji) związanych z opieką nad Polonią i Polakami za granicą (z 78 w 2024 r. do 241 zadań w 2025 r.).

(akta kontroli tom I str. 38)

Wydatki na wynagrodzenia w części 03 – Kancelarii Senatu w 2025 r. (według sprawozdania Rb-70) były równe wynagrodzeniom wykazanym w sprawozdaniu rocznym Rb-28 (§§401, 4040) i wyniosły 85 669,3 tys. zł (99,4% planu). Były one o 5347,6 tys. zł (o 6,7%) wyższe od wydatków na wynagrodzenia w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 31-32, 38)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w części 03 w 2025 r. (według Rb-70, z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 16 188,5 zł i było o 658,4 zł (o 4,2%) wyższe niż w 2024 r., z tego w grupie: osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 16 446,9 zł (wzrost o 814,6 zł, tj. o 5,2%), osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – 22 152,3 zł (wzrost o 152 zł, tj. o 0,7%), senatorów – 14 774 zł (wzrost o 174,2 zł, tj. o 1,2%).

(akta kontroli tom I str. 38)

W ustawie budżetowej na rok 2025 r. zaplanowano środki finansowe na realizację wydatków majątkowych w kwocie 6036 tys. zł, tj. o 1790 tys. zł (o 22,9%) niższe niż w ustawie budżetowej na 2024 r.

W planie wydatków ujęto osiem zadań w kwocie 6036 tys. zł. W trakcie roku wprowadzono do planu jedno nowe zadanie (19,4 tys. zł), zmniejszono środki na sfinansowanie dwóch zadań (o 147,4 tys. zł) oraz zwiększono środki na realizację dwóch innych zadań (o 128 tys. zł). W wyniku dokonanych zmian w planie ujęto dziewięć zadań na pierwotnie planowaną kwotę (6036 tys. zł).

Nowe zadanie obejmowało zakup elektrycznego wózka widłowego na potrzeby Biura Administracyjnego, w związku z koniecznością wymiany wyeksploatowanego wózka znajdującego się na wyposażeniu Kancelarii. Zadanie zostało zrealizowane – wydatkowano na nie 19,4 tys. zł.

⁶ Stan zatrudnienia został ustalony na podstawie sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2025 r.

Zrealizowane w 2025 r. wydatki majątkowe stanowiły 2,5% wydatków Kancelarii Senatu i wyniosły 5939,4 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach. Były one wyższe o 242,3 tys. zł (o 4,3%) od wydatków majątkowych zrealizowanych w 2024 r. Najwyższe wydatki zostały poniesione na sfinansowanie:

- systemu do obsługi głosowań na Sali Posiedzeń Senatu (2447,1 tys. zł), urządzeń do infrastruktury telewizyjnej i fonicznej (1053,7 tys. zł), wartości niematerialnych i prawnych (854 tys. zł), sprzętu informatycznego (725,2 tys. zł, w tym: macierzy dyskowych, serwerów, routerów, switchy, komputerów MacBook, dysku do macierzy dyskowej oraz karty graficznej)
- w ramach zakupów inwestycyjnych jednostek budżetowych,
- wykonania instalacji klimatyzacji w budynku „B” Kancelarii Senatu (697,8 tys. zł) – w ramach wydatków inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych.

Spółród dziewięciu zadań ujętych w planie po zmianach nie zrealizowano jednego zadania pn. *Przebudowa instalacji wentylacji i klimatyzacji w pomieszczeniach budynku przy ul. Frascati 2* w kwocie 34 tys. zł (planowane na ten cel środki zostały zablokowane). Zadanie miało być realizowane na podstawie trójstronnego porozumienia, zawartego 28 lutego 2022 r. pomiędzy Kancelarią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarią Sejmu i Kancelarią Senatu z terminem realizacji w 2023 r. Postępowanie o udzielenie zamówienia na wykonanie wielobranżowej dokumentacji, przeprowadzone przez Kancelarią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zostało unieważnione. Po trzykrotnych zmianach terminu realizacji zadania (na lata 2024-2027), 30 grudnia 2025 r. porozumienie z 28 lutego 2022 r. zostało rozwiązane.

(akta kontroli tom I str. 52-69)

Zobowiązania ogółem na koniec 2025 r. wyniosły 5320,5 tys. zł i były wyższe o 435,6 tys. zł (o 8,9%) od zobowiązań ogółem na koniec 2024 r. W strukturze zobowiązań 89,9% stanowiło dodatkowe wynagrodzenia roczne wraz z pochodnymi w kwocie 4782,6 tys. zł. Pozostałe zobowiązania dotyczyły między innymi zakupu usług pozostałych (236 tys. zł) oraz energii (104,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli tom I str. 31-32, 70-71)

Szef Kancelarii Senatu na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z § 23 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷, zablokował 1,8% wydatków budżetu państwa planowanych w części 03 - Kancelaria Senatu⁸. Łączna kwota zablokowanych wydatków wyniosła 4451,3 tys. zł, z tego w grupie: wydatków bieżących jednostek budżetowych – 3726,7 tys. zł, dotacji i subwencji – 566 tys. zł, wydatków majątkowych – 96,6 tys. zł, świadczeń na rzecz osób fizycznych – 62 tys. zł. Blokowanie wydatków nastąpiło w związku ze stwierdzeniem nadmiaru posiadanych środków spowodowanym w szczególności niższymi niż planowano kosztami realizacji zadań (2965,5 tys. zł), niepełnym wykorzystaniem przez senatorów środków zaplanowanych na realizację przysługujących im uprawnień, takich jak koszty zakwaterowania, podróży służbowych i kosztów obsługi zespołów

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1375.

⁸ Decyzją z dnia 31 października 2025 r. 1876,1 tys. zł, decyzją z dnia 17 grudnia 2025 r. 2165,1 tys. zł oraz decyzją z dnia 19 grudnia 2025 r. 410 tys. zł.

senackich (885,8 tys. zł), niepełnym wykorzystaniem środków przeznaczonych na dotacje celowe dla podmiotów realizujących zadania publiczne w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą (566 tys. zł) oraz niezrealizowaniem opisanego wyżej jednego zadania w ramach wydatków majątkowych (34 tys. zł).

Kontrola prawidłowości dokonanych blokad wydatków zaplanowanych na dotacje celowe dla podmiotów realizujących zadania publiczne w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą w kwocie 566 tys. zł (stanowiących 12,7% wartości zablokowanych środków), wybranych w sposób celowy według osądu kontrolera wykazała, że były one uzasadnione. Nie stwierdzono opóźnień w blokowaniu środków oraz wprowadzeniu decyzji do systemu TREZOR.

(akta kontroli tom I str. 87-125)

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa badaniem objęto dokumentację dotyczącą działań Szefa Kancelarii Senatu w zakresie rozliczania wybranych dotacji na realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą. Kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości wykorzystania dotacji przez podmioty otrzymujące dotacje.

Zgodnie z art. 9 ust. 3a uchwały z dnia 23 listopada 1990 r. Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Senatu⁹ do zadań Prezydium Senatu należy określenie zasad zlecania zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą, rozpatrywanie ofert realizacji tych zadań i zlecanie ich realizacji po zasięgnięciu opinii Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Zgodnie z uchwałą nr 15 Prezydium Senatu z dnia 14 listopada 2024 r. w sprawie zasad zlecania realizacji zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą Kancelaria Senatu zapewnia obsługę merytoryczną i organizacyjno-techniczną postępowania w sprawie zlecenia realizacji zadań, a Szef Kancelarii Senatu ustala, w drodze zarządzenia, regulamin konkursu. W związku z powyższym kwestie związane z przyznawaniem dotacji z części 03 – Kancelaria Senatu, za wyjątkiem spraw związanych z obsługą techniczną i organizacyjną tego procesu, nie podlegają ocenie przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Konkurs „Senat-Polonia 2025” na realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą został rozstrzygnięty w kwietniu 2025 r. uchwałami Prezydium Senatu nr 22 z dnia 3 kwietnia 2025 r. oraz nr 23 z dnia 23 kwietnia 2025 r. W toku realizacji wybranych zadań powstawały oszczędności w stosunku do planowanych kosztów ich realizacji. W miarę napływu informacji o niepełnym wykorzystaniu środków przez zleceniobiorców, Prezydium Senatu zmieniano uchwały nr 22 i 23 oraz podjęło trzy kolejne uchwały w sprawie zlecania zadań publicznych, zlecając wykonanie kolejnych zadań zgłoszonych do konkursu „Senat-Polonia”. Każda zmiana uchwał Prezydium Senatu podjętych w kwietniu 2025 r. dokonywana była w formie osobnej uchwały. Uchwała nr 22 została zmieniona trzy razy: uchwałami nr 24 z dnia 25 czerwca 2025 r.; nr 30 z dnia 24 września 2025 r. oraz nr 35 z dnia 9 października 2025 r. Uchwała nr 23 została zmieniona siedem razy: uchwałami nr 25 z dnia 25 czerwca 2025 r.; nr 27 z dnia 16 lipca 2025 r., nr 29 z dnia 31 lipca 2025 r.; nr 31 z dnia 24 września 2025 r.; nr 40 z dnia 27 listopada 2025 r.; nr 44 z dnia 9 grudnia 2025 r. oraz nr 45 z dnia 17 grudnia 2025 r. Prezydium Senatu zleciło realizację kolejnych zadań publicznych uchwałami: nr 28 z dnia 16 lipca 2025 r. (zmieniona uchwałą nr 31 z dnia 24 września 2025 r.); nr 38 z dnia 29 października 2025 r. (zmieniona

⁹ M. P. z 2025 r. poz. 1251.

uchwałą nr 43 z dnia 9 grudnia 2025 r.) oraz nr 39 z dnia 27 listopada 2025 r. Na stronie internetowej poświęconej konkursowi „Senat-Polonia 2025” na dzień 27 marca 2026 r. dostępne były jedynie uchwały: nr 23, nr 27, nr 28, nr 29 i nr 38¹⁰.

Dostępność jedynie wybranych uchwał, w tym uchwał zmieniających, spowodowała, że informacje o wynikach konkursu nie były podane do publicznej wiadomości w sposób spójny i jednoznaczny. Konkurs prowadzony był i rozstrzygany w siedmiu kierunkach. Na stronie poświęconej konkursowi zamieszczono wyniki konkursu w podziale na kierunki w siedmiu odrębnych, niepodpisanych plikach, przy czym dane te były zgodne z załącznikami do uchwał nr 22 i 23 Prezydium Senatu. Jednocześnie na tej samej stronie zamieszczono wyłącznie uchwałę nr 23 z dnia 23 kwietnia 2025 r. z załącznikiem, zatem informacja o zadaniach przyjętych do realizacji była niezgodna z zamieszczoną uchwałą Prezydium Senatu.

(akta kontroli tom VII str. 511-547)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że nie ma obowiązku podawania do publicznej wiadomości uchwał Prezydium Senatu w sprawie zlecania zadań publicznych, jednak, skoro Szef Kancelarii Senatu podjął decyzję o publikacji tych uchwał, to zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych, powinien opublikować i utrzymać dostępność wszystkich uchwał w sprawie zlecania zadań publicznych wraz z załącznikami i wszystkimi zmianami. W sytuacji, gdy dostępne są tylko wybrane uchwały w sprawie zlecania zadań publicznych i niektóre zmiany do wybranych uchwał, przy czym nie są znane powody dostępności uchwał lub jej braku, informacja o wynikach konkursu podana do publicznej wiadomości nie może być uznana za spójną i jednoznaczną.

Do szczegółowego badania działań Kancelarii Senatu w zakresie udzielenia i rozliczenia wybrano 10 dotacji¹¹ na łączną kwotę 10 222,8 tys. zł, tj. 14,8% wydatków na dotacje celowe. Doboru dokonano w sposób celowy uwzględniający najwyższą kwotowo udzieloną dotację, niezrealizowane zadania oraz zwrócone i zablokowane środki.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że po rozstrzygnięciu konkursu Kancelaria Senatu niezwłocznie poinformowała podmioty, których oferty zostały przyjęte do realizacji, o wynikach konkursu. W przypadku ofert, które zostały zaakceptowane w pełnej kwocie, poinformowano o możliwości podpisania umowy dotacji. Natomiast w przypadku ofert, które zostały przyjęte do realizacji w kwocie niższej niż wnioskowana, poinformowano o konieczności korekty oferty do kwoty przyznanej w uchwałach Prezydium Senatu, co było zgodne z wymogami określonymi w *Regulaminie konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami: Senat-Polonia 2025* stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 54 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 20 listopada 2024 r.

Dotacje zostały przekazane niezwłocznie po podpisaniu umów.

W przypadku jednej z dziesięciu objętych próbą dotacji, umowa została rozwiązana przez Kancelarię Senatu w trakcie roku, ze względu na realizację zadania zagranicznego niezgodnie ze złożoną ofertą, przy czym zleceniobiorca o zgodę na zmiany w umowie wystąpił do Kancelarii

¹⁰ <https://www.senat.gov.pl/polonia/konkurs-polonijny-2025/>; data dostępu 27 marca 2026 r.

¹¹ Sześć dotacji w kwocie 9679,5 tys. zł przeznaczonych na realizację zadań w Polsce (zwanych dalej: zadaniami krajowymi) oraz cztery w kwocie 543,3 tys. zł na realizację zadań za granicą (zwanych dalej: zadaniami zagranicznymi).

Senatu po terminie realizacji zadania. Kancelaria Senatu określiła całą kwotę dotacji jako kwotę przypadającą do zwrotu wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych. Środki w łącznej kwocie 29,7 tys. zł zostały zwrócone do Kancelarii Senatu w wyznaczonym terminie.

W przypadku pozostałych dziewięciu dotacji objętych próbą stwierdzono, że po realizacji zadań i złożeniu rozliczeń, Biuro Polonijne Kancelarii Senatu podejmowało działania w celu weryfikacji, czy zadania zostały zrealizowane oraz oceny prawidłowości złożonych rozliczeń dotacji pod względem merytorycznym i finansowym. W przypadku niejasności wzywano zleceniobiorców do złożenia wyjaśnień lub dostarczenia dodatkowych dokumentów. W wyniku podjętych działań Biuro Polonijne stwierdziło, że w przypadku pięciu dotacji zadania (w tym dwa zadania zagraniczne) zostały zrealizowane, a zakładane cele i rezultaty osiągnięte. Jedno zadanie krajowe nie zostało zrealizowane, mimo podjętych działań w celu jego realizacji. Jedno zadanie zagraniczne zostało zrealizowane częściowo. W pozostałych dwóch przypadkach zadania krajowe zostały zrealizowane, ale zakładane cele i rezultaty zostały osiągnięte w niepełnym wymiarze. W związku z tym, według oceny przeprowadzonej przez Biuro Polonijne Kancelarii Senatu, kwota dotacji wykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem wyniosła łącznie 8584 tys. zł, kwota niewykorzystanych dotacji wyniosła 1472,7 tys. zł, kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wyniosła 70,7 tys. zł, natomiast kwotę 95,4 tys. zł uznano za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem. Kancelaria Senatu informowała zleceniobiorców o wynikach weryfikacji i rozliczeń a także, w przypadku gdy beneficjent nie zwrócił środków z własnej inicjatywy, podejmowała działania, mające na celu odzyskanie kwot dotacji niewykorzystanych, uznanych za pobrane w nadmiernej wysokości lub uznanych za wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z należnymi odsetkami.

Zdaniem NIK wydanie rzetelnej i wiarygodnej opinii o rozliczeniu umowy dotacji nr 20 2025 BP na kwotę 8,5 mln zł, z uwagi na obszerny zakres dotowanego zadania jak i bardzo obszerny materiał dowodowy, wymaga pogłębionych analiz oraz szczegółowego badania dowodów źródłowych u beneficjenta, tj. czynności które nie były możliwe do przeprowadzenia w ramach niniejszej kontroli. Tym samym odstępuje się od oceny prawidłowości rozliczenia ww. dotacji w tej kontroli.

Zgodnie z §16 ust. 5 Regulaminu konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą: Senat-Polonia 2025, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 54 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 20 listopada 2024 r., realizacja zadania może być przedmiotem kontroli ze strony Kancelarii Senatu w trakcie realizacji zadania lub w okresie 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zakończyła się realizacja zadania, w trybie określonym umową. Żadna z poddanych przez NIK szczegółowemu badaniu dotacji nie została objęta kontrolą Kancelarii Senatu w trakcie realizacji. W 2026 r. Biuro Polonijne planuje przeprowadzić 22 kontrole realizacji zleconych zadań na kwotę 13,4 mln zł, w tym trzy dotyczące dotacji objętych przedmiotowym badaniem NIK.

Szef Kancelarii Senatu zatwierdził rozliczenie objętych próbą dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli tom VII str. 1-497, 504-507)

Dysponent części 03 – Kancelaria Senatu nie określił wprost w wewnętrznych regulacjach dotyczących udzielania dotacji możliwości rozliczenia wydatków poniesionych przez zleceniobiorców przed podpisaniem umowy dotacji czy też sfinansowania zadań zrealizowanych

w części bądź w całości przed podpisaniem umowy. Niemniej w §12 uchwały Nr 15 Prezydium Senatu z dnia 14 listopada 2024 r. w sprawie zasad zlecania realizacji zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą wskazano, że ma ona zastosowanie do zadań przewidzianych do realizacji począwszy od roku 2025. W Regulaminie konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą: Senat – Polonia 2025, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 54 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 20 listopada 2024 r. (§3, pkt 1 i 2) wskazano natomiast, że najwcześniejszy termin realizacji zadania to 1 stycznia 2025 r., a nieprzekraczalny termin zakończenia realizacji zadania to 31 grudnia 2025 r.

W ramach badanej próby dotacji, we wszystkich przypadkach stwierdzono w umowach zapisy umożliwiające rozliczanie kosztów merytorycznych i administracyjnych poniesionych przed udzieleniem dotacji. Według szacunku dokonanego przez Biuro Polonijne, w pięciu sprawach objętych badaniem rozliczono wydatki w łącznej kwocie 285,8 tys. zł poniesione przez zleceńbiorców przed podpisaniem umowy.

We wszystkich badanych umowach w §2 określono termin realizacji zadania, poprzedzający termin podpisania umowy. Ponadto zgodnie z §5 ust. 1 tychże umów, w ramach realizacji zadania zleceńbiorca może rozliczać koszty merytoryczne i administracyjne poniesione w terminie realizacji zadania, o którym mowa w §2 ust. 1 oraz koszty związane z działaniami przewidzianymi do realizacji w tym terminie.

Jak wskazał Dyrektor Biura Polonijnego, zgodnie z §3, pkt 1 i 2 regulaminu konkursu najwcześniejszy termin realizacji zadania to 1 stycznia 2025 r., nieprzekraczalny termin zakończenia realizacji zadania to 31 grudnia 2025 r. Rozstrzygnięcie konkursu na realizację zadań nastąpiło w kwietniu 2025 r. Kancelaria Senatu niezwłocznie przystąpiła do podpisywania umów ze zleceńbiorcami, jednakże realizacja zadań, ze względu na ich charakter rozpoczęła się już z początkiem roku. Opisywane rozwiązanie ma szczególne znaczenie przy współfinansowaniu np. utrzymania struktur polonijnych, czy mediów polonijnych, których działalność generuje koszty przez cały rok i nie można pozwolić na wstrzymanie ich finansowania, gdyż w wielu przypadkach mogłoby doprowadzić do utraty cennych inicjatyw polonijnych. Rozwiązanie to jest więc uzasadnione i konieczne. W kwestii refundowania wydatków poniesionych przez zleceńbiorców przed podpisaniem umów, Dyrektor Biura Polonijnego wyjaśnił, że było to zgodne zapisami w §5 ust. 1 oraz §2 ust. 1 zawartych umów, a terminy wynikają z regulaminu konkursu. Charakter zadań w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą w większości wymaga cykliczności, zapewnienia płynności finansowej oraz kontynuacji, w związku z tym koszty ich realizacji były ponoszone już od początku roku. Koszty te były niezbędne do realizacji zadań, uwzględnione w kosztorysie oraz udokumentowane.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że refundacja wydatków ze środków dotacji miała służyć finansowaniu zadań publicznych zrealizowanych przez podmiot dotowany, w sytuacji gdy nie otrzymał on dotacji od początku roku. Pozostaje ona jednak w sprzeczności z linią orzecniczą sądów¹². Do czasu zmiany przepisów w tym zakresie lub zmiany interpretacji przepisów

¹² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (II GSK 954/15) zawierający pogląd wielokrotnie powtórzony w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych.

dotychczasowych zarówno dotujący, jak i dotowani narażeni są na konsekwencje prawne i finansowe.

(akta kontroli tom VII str. 499-503)

Badaniem szczegółowym wydatków pozapłacowych, poza opisaną wyżej próbą wydatków w grupie ekonomicznej *Dotacje i subwencje*, objęto 65 zapisów księgowych o łącznej wartości 6586,4 tys. zł, z czego 23 zostały dobrane metodą losową (łącznie 2076,8 tys. zł) a 42 metodą celową według osądu kontrolera, z uwzględnieniem wyników analizy ryzyka. Szczegółowe badanie wydatków objęło trzy zapisy księgowe w grupie wydatków majątkowych na łączną kwotę 1712,2 tys. zł (w tym jeden na kwotę 697,8 tys. zł dobrany celowo), 50 zapisów księgowych w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych na kwotę 1797,3 tys. zł (w tym 41 na kwotę 1379 tys. zł dobranych celowo) oraz 12 zapisów księgowych dobranych losowo w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych o łącznej wartości 3076,9 tys. zł.

W badanej próbie nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek, kar i opłat.

(akta kontroli tom II str. 5-24, tom III str. 254-255, 293-296, tom IV str. 41-84, 135-217, 251-260, 264-369, tom V str. 1-106, 150-177, 181-235, 339-353, 394-418, płyta nr 1 pkt. 208-734)

Skontrolowano także prawidłowość udzielenia i realizacji zamówienia publicznego pn. *Wymiana instalacji klimatyzacji VRV w budynku „B” Kancelarii Senatu* w kwocie brutto 697,8 tys. zł, które przeprowadzono w trybie podstawowym bez negocjacji, tj. na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹³, skutkującego wydatkiem w 2025 r. w ramach wydatków inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (§6580).

Nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, aktów wykonawczych do tejże ustawy oraz wewnętrznych regulacji¹⁴. Prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności. Realizacja zamówienia pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy była zgodna z treścią zawartej umowy. Poniesiony z tego tytułu wydatek był celowy i gospodarny oraz służył realizacji zadań jednostki.

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2025 r., o którym mowa w art. 82 ustawy Prawo zamówień publicznych, sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 18 lutego 2026 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 126-166)

Wydatki poniesione w 2025 r. na szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej wyniosły 168,3 tys. zł (§4700). Wydatki na refundację kosztów poniesionych przez

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.

¹⁴ Zarządzenie Nr 40 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 15 października 2020 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Kancelarii Senatu.

czterech pracowników Kancelarii Senatu za studia I i II stopnia oraz przez jednego pracownika za studia podyplomowe wyniosły 22,4 tys. zł (§4300).

(akta kontroli tom I str. 169-172)

Szczegółową analizą objęto wydatki poniesione na cztery szkolenia (ujęte w planie na 2025 r.) w kwocie 37,1 tys. zł, tj. 19,4% łącznej wartości wydatków na szkolenia w 2025 r., dobranych w sposób celowy według osądu kontrolera, uwzględniających szkolenia: zrealizowane na podstawie umów zawartych z wykonawcami szkoleń, w formie studiów podyplomowych, językowe, z grupy informatyka oraz szkolenia z rozwoju osobistego i interpersonalnego. Stwierdzono, że realizacja i finansowanie szkoleń było prawidłowe i służyło realizacji statutowych celów jednostki.

Spośród 19 szkoleń zrealizowanych poza planem szkoleń zbadano osiem szkoleń (na kwotę 25,6 tys. zł). Dotyczyły one nowych potrzeb szkoleniowych, niemożliwych do przewidzenia wcześniej. W planie szkoleń nie zaplanowano szkoleń o zbliżonym zakresie przedmiotowym, które mogłyby zaspokoić te potrzeby.

(akta kontroli tom I str. 169, 179-321)

W 2025 r. Kancelaria Senatu wypłaciła 12 pracownikom ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w kwocie 64,1 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 322)

Szczegółowe badanie wszystkich wydatków poniesionych na wypłaty ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy wykazało, że we wszystkich przypadkach:

- nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy, w tym w 10 przypadkach na zasadzie porozumienia stron (wypłacono ekwiwalent w kwocie 48,4 tys. zł), a w dwóch przypadkach na zasadzie wypowiedzenia (przez pracodawcę – 7,2 tys. zł, przez pracownika – 8,4 tys. zł); żaden pracownik nie został zwolniony z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia oraz w okresie od zawarcia porozumienia stron do ustania stosunku pracy; ekwiwalent został wypłacony w terminie ustania stosunku pracy; wydatek na ekwiwalent został zakwalifikowany do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej (§4010);
- kwota wypłaconego ekwiwalentu obejmowała bieżący urlop wypoczynkowy w wymiarze proporcjonalnym do okresu przepracowanego w 2025 r. oraz w pięciu z nich – łącznie 28 dni urlopu za 2024 r.

Wydatki zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki.

(akta kontroli tom I str. 323-348)

Szef Kancelarii Senatu, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 03, w tym nad wykonaniem planu w układzie zadaniowym, przy pomocy swojego zastępcy, dyrektorów komórek organizacyjnych, Głównego Księgowego oraz Audytora Wewnętrznego, na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych tworzących system kontroli zarządczej Kancelarii Senatu. Szef Kancelarii Senatu dokonywał oceny realizacji budżetu i skuteczności funkcjonowania procedur na podstawie sporządzonych przez Biuro Finansowe sprawozdań budżetowych (w tym w układzie

zadaniowym), sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz informacji o stopniu wykonania planu wydatków i realizacji dochodów budżetowych za I półrocze oraz za trzy kwartały 2025 r. Szef Kancelarii Senatu na podstawie przeprowadzonych analiz, podjął decyzję o blokowaniu wydatków.

(akta kontroli tom I str. 350-379)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Plan kontroli dokumentacji finansowej biur senatorskich na lata 2025–2026 z dnia 23 maja 2025 r. został ustalony w sposób nierzetelny i niezgodny z przyjętymi zasadami wewnętrznymi.

Ponadto w planie tym przewidziano objęcie kontrolą jedynie 10 biur senatorskich, co powoduje, że – o ile w pozostałych latach trwającej kadencji Senatu plan kontroli nie będzie obejmował znacząco większej liczby biur - to w okresie całej kadencji kontrolą objętych zostanie mniej niż połowa biur senatorskich.

Na mocy art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁵ senatorom przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biura na zasadach określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Środki z ryczałtu nie mogą być wykorzystane na inne cele niż prowadzenie biura senatorskiego, w szczególności nie mogą być przeznaczone na dotacje i darowizny dla osób fizycznych, organizacji i instytucji, zobowiązania wynikające z umów zawieranych przez senatora z członkiem jego rodziny, zobowiązania wynikające z zawartych przez senatora umów leasingu lub najmu samochodu (innych niż zawierane na okres nie dłuższy niż czas wykonywania mandatu i bez opcji wykupu), zakup składników majątku trwałego o cenie nabycia przekraczającej 10 tys. zł, wydatki na remont, czynsz i inne opłaty związane z korzystaniem z lokalu biura senatorskiego, utworzonego za zgodą Marszałka Senatu na terenie nieruchomości stanowiącej własność senatora lub członka jego rodziny, bądź nieruchomości, do której przysługuje im inny tytuł prawny, uprawniający do wykorzystywania jej na inne cele niż siedziba biura senatorskiego, wydatki niezwiązane z wykonywaniem mandatu senatorskiego ani z działalnością biura senatorskiego. Senatorowie przekazują Kancelarii Senatu sprawozdania z rozliczenia kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biur senatorskich w okresach rocznych, w związku z wygaśnięciem mandatu oraz na koniec kadencji.

Zapewnieniu zgodności rozliczeń ryczałtu na prowadzenie biur senatorskich z zasadami ustalonymi przez Marszałka Senatu służyć mają m. in. wizytacje biur senatorskich i kontrole (bieżące lub archiwalne) dokumentacji dowodów księgowych i innej dokumentacji finansowej biur, przeprowadzane przez Biuro Spraw Senatorskich na podstawie Zarządzenia nr 16 Marszałka Senatu z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur senatorskich (dalej: Zarządzenie nr 16).

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 907.

Zasady i tryb prowadzenia kontroli dokumentacji finansowej biura senatorskiego w formie wizytacji, kontroli bieżących i kontroli archiwalnych, zarówno planowych jak i poza planem, oraz ustalania okresowego planu tych kontroli określono w Zarządzeniu nr 75.

Zgodnie z §4 pkt 2 tego zarządzenia, w planie kontroli dotyczącym kontroli bieżącej uwzględnia się:

- 1) biura, w których uprzednio prowadzona kontrola wykazała nieprawidłowości w dokumentacji finansowej;
- 2) biura, w przypadku których uzyskano informację o możliwych nieprawidłowościach w dokumentacji finansowej;
- 3) biura senatorów, którzy zgłosili je do uwzględnienia w planie kontroli;
- 4) biura wybrane do kontroli w sposób losowy.

W okresowym planie kontroli dokumentacji finansowej biur senatorskich 2025–2026 z dnia 23 maja 2025 r. (dalej: okresowy plan kontroli) Biuro Spraw Senatorskich uwzględniło 10 biur senatorskich, z czego dziewięć w ramach kontroli bieżącej oraz jedno w ramach kontroli archiwalnej. W planie kontroli bieżącej uwzględniono 9 z 11 biur senatorów, którzy sami zgłosili się do objęcia ich badaniem. Biuro do kontroli archiwalnej wybrane zostało w sposób losowy. Tym samym w planie kontroli bieżącej nie uwzględniono biur dobranych w sposób losowy, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 4 przedmiotowego zarządzenia.

Szef Kancelarii Senatu wyjaśniła, że przepis § 4 ust. 2 zarządzenia nr 75 określa zamknięty katalog kryteriów doboru biur do uwzględnienia w planie kontroli dotyczącym kontroli bieżącej, nie oznacza jednak, że wszystkie cztery kryteria doboru przewidziane w przepisie muszą być zastosowane w każdym roku. Takie rozumienie przepisu oznaczałoby nieuzasadnione założenie, że w każdym roku występują przypadki biur, gdzie uprzednio prowadzona kontrola wykazała nieprawidłowości, biur, w przypadku których uzyskano informację o możliwych nieprawidłowościach i biur, które senatorowie zgłosili do kontroli. Ponadto Szef Kancelarii Senatu wyjaśniła, że w okresowym planie kontroli biur senatorskich 2025 - 2026, w ramach kontroli bieżących uwzględniono wyłącznie biura senatorów, którzy zgłosili biuro do kontroli, oraz w ramach kontroli archiwalnej - kontrolę jednego biura, z uwagi na to, że żadne przepisy wyższego rzędu nie określają ani minimalnej liczby biur senatorskich objętych kontrolą, ani zasad doboru próby do tej kontroli a przepis §4 ust. 2 zarządzenia nr 75 nie przewiduje obowiązku uwzględnienia w kontroli bieżącej wszystkich czterech wymienionych w nim kryteriów doboru biur do kontroli. Ponadto, ze względu na liczbę senatorów, którzy zgłosili biura do kontroli bieżącej nie było potrzeby uzupełniania listy biur w oparciu o kryterium doboru losowego a – w ocenie Szefa Kancelarii Senatu - kontrola archiwalna obejmuje 4 lata działalności biura, czyli jest równoważna czterem kontrolom bieżącym obejmującym rok kalendarzowy.

Zdaniem NIK, przepis §4 ust. 2 zarządzenia nr 75 stanowiący, że „w planie kontroli dotyczącym kontroli bieżącej uwzględnia się biura ...” jednoznacznie wskazuje, że jeśli wystąpiły przypadki, o których stanowi przepis, to należy je uwzględnić w planie. W szczególności, w okresowym planie kontroli uwzględnia się biura wybrane do kontroli w sposób losowy, których wybór nie jest zależny od innych okoliczności i powinien być dokonywany i uwzględniany w każdym okresowym planie kontroli.

NIK wskazuje ponadto, że dobór próby wyłącznie na przesłance określonej w §4 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 75, tj. dobrowolnym zgłoszeniu z pominięciem doboru losowego (§4 ust. 2 pkt 4), narusza zasadę reprezentatywności i obiektywizmu, osłabia równocześnie funkcję kontrolną i prewencyjną. Naruszając jednocześnie zasady rzetelnego nadzoru.

NIK zwraca równocześnie uwagę, że w 2025 r. Kancelaria Senatu nie skorzystała z uprawnienia do wizytacji biur senatorskich, o których mowa w §21 zarządzenia nr 16 Marszałka Senatu, podczas który możliwe jest porównanie faktycznego stanu składników majątku trwałego biura senatorskiego ze stanem wynikającym z ewidencji prowadzonej zarówno przez biuro senatorskie jak i przez Kancelarię Senatu.

Odnosząc się do powyższego Szef Kancelarii Senatu wskazała, że zgodnie z §22 ust. 1 zarządzenia nr 16 kontrola dowodów księgowych i innej dokumentacji finansowej biura senatorskiego może być przeprowadzona w siedzibie Kancelarii Senatu. Podniosła również, że przeprowadzenie pełnej kontroli dokumentacji finansowej biura w czasie wizytacji nie jest możliwe, ze względu na ograniczony czas wizytacji a w praktyce, pełna kontrola możliwa jest jedynie poprzez dokładną, trwającą wiele dni weryfikację dokumentacji finansowej w siedzibie Kancelarii Senatu, stąd zaplanowano taką metodę kontroli we wszystkich przypadkach kontroli bieżącej.

W odniesieniu do porównywania faktycznego stanu składników majątku trwałego z ewidencją Szef Kancelarii Senatu wyjaśniła, że biura senatorskie na bieżąco zgłaszają zakupy składników majątku trwałego oraz wykazują je w sprawozdaniach z wydatków ponoszonych na funkcjonowanie biura senatorskiego przekazywanych do Kancelarii Senatu do dnia 31 stycznia. Stan składników majątku trwałego sprawdzany jest w czasie inwentaryzacji i w ramach procesu znoszenia biura, kiedy senator zobowiązany jest do rozliczenia się ze składników majątku trwałego. Ponadto Szef Kancelarii Senatu zauważyła, że ani ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ani zarządzenie Marszałka Senatu (zarządzenie nr 16) nie nakładają na Kancelarię Senatu obowiązku porównywania faktycznego stanu składników majątku trwałego ze stanem wynikającym z prowadzonych ewidencji w innym kontekście niż w związku z wizytacją, a jednocześnie nie wskazują, że wizytacje mają być przeprowadzane w biurach z określoną częstotliwością.

Bezsprzecznym jest, że wewnętrzne uregulowania wskazują, iż kontrola dowodów księgowych i innej dokumentacji finansowej biura senatorskiego może być przeprowadzona w siedzibie Kancelarii Senatu. Nie oznacza to jednak, że umożliwia ona przeprowadzanie kontroli w takim samym zakresie jak w trakcie wizytacji. W trakcie kontroli dokumentacji prowadzonej w siedzibie Kancelarii nie da się bowiem zweryfikować faktycznego stanu składników majątku trwałego w celu porównania go z prowadzoną ewidencją księgową. W przypadku składników majątkowych, kwestią oczywistą jest, że kontrola zza biurka pozwala jedynie na potwierdzenie, że transakcje nabycia została udokumentowana, nie pozwala jednak stwierdzić czy dany środek istnieje i jest wykorzystywany na potrzeby prowadzenia biura senatorskiego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosowany sposób doboru próby do kontroli biur senatorskich w znacznej mierze ogranicza prawdopodobieństwo ujawnienia nieprawidłowości, zarówno w wykorzystaniu ryczałtu na prowadzenie biura, jak i w składanych sprawozdaniach z wykorzystania tego ryczałtu, a ustalona wielkość próby powoduje, że w okresie kadencji większość biur nie zostanie objęta kontrolą. W konsekwencji, nie jest spełniony podstawowy cel

prowadzenia kontroli, jakim jest zapewnienie dokonywania wydatków z budżetu państwa w sposób zgodny z Zarządzeniem nr 16 Marszałka Senatu.

(akta kontroli tom IV str. 41-84, 160-215, tom V str. 150-177, 181-183, 394-418)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków w części 03 – Kancelaria Senatu w 2025 r.

Pozapłacowe wydatki objęte próbą (6586,4 tys. zł), dotyczące udzielonego zamówienia publicznego (697,8 tys. zł) oraz szkoleń (62,7 tys. zł) zostały poniesione na realizację statutowych zadań jednostki oraz dokonane zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

Na ocenę pozytywną nie miała wpływu nieprawidłowość ujawniona w planie kontroli dokumentacji finansowej biur senatorskich.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za rok 2025 przez dysponenta części 03 – Kancelaria Senatu:

- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania za IV kwartał 2025 r.:

- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w terminach wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁷ oraz rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia

¹⁶ Dz. U. poz. 133, ze zm..

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1731.

17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli tom II str. 1-4, 25-486, tom III str. 1-4, 65-82, 180-182, 351-391, tom VI str. 5-465, tom V str. 308-311, tom VI 353-465, płyta nr 1 pkt 28, 735-758)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

System rachunkowości stosowany w Kancelarii Senatu został uregulowany w przepisach wewnętrznych, w szczególności w sprawie:

- określenia zasad (polityki) rachunkowości Kancelarii Senatu¹⁹ (dalej: polityka rachunkowości),
- zasad sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych²⁰,
- wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej²¹,
- gospodarowania składnikami majątkowymi²².

(akta kontroli tom II str. 25-97, tom III str. 65-82, 125-179, 201-244)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 03 – Kancelaria Senatu przeprowadzono na próbie 87 zapisów księgowych o łącznej wartości 19 116,8 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 41 zapisami o łącznej wartości 1379 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz jednym wydatkiem majątkowym o wartości 697,8 tys. zł. Stwierdzono, że dowody księgowe zatwierdzano pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących wydatków oraz związanych z nimi zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 03 – Kancelaria Senatu prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli II str. 98-486, tom III str. 10-64, 180-188, 248-255, 257-408, tom VI str. 1-51, 87-125, 131-440, tom V str. 1-106, 123-133, 150-173, 184-307, 316-353, 389-393, 419-631, płyta nr 1 pkt 1)

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

¹⁹ Decyzja Szefa Kancelarii Senatu z dnia 19 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia Zasad (polityki) rachunkowości w Kancelarii Senatu.

²⁰ Zarządzenie nr 60 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 21 lipca 2021 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Kancelarii Senatu.

²¹ Zarządzenie nr 48 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie zasad prowadzenia inwentaryzacji w Kancelarii Senatu.

²² Zarządzenie nr 112 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie gospodarowania składnikami majątkowymi Kancelarii Senatu.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych, pozytywnie opiniuje także sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań.

V. Wnioski

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

Uwzględnianie w okresowym planie kontroli, o którym mowa w § 3 ust. 1 zarządzenia nr 75 Szefa Kancelarii Senatu - treści ww. zarządzenia.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²³ 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

²³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, dnia kwietnia 2026 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p. o. Dyrektor
Departamentu Finansów i Spraw
Publicznych
Jarosław Borowski
/podpisano elektronicznie/