

# Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Warszawa, data: 24 listopada 2023 r.

znak sprawy: DKN-Ia.0813.2.2023.MD

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR), na podstawie art. 16 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup> (dalej: ustawa o kontroli), art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (dalej: ustawa o KZN)<sup>2</sup> i § 5 ust. 2 i 3 umowy nr DPA/1/2022 z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie przekazania środków dotacji podmiotowej z budżetu państwa na 2022 r. (dalej: umowa dotacji), przeprowadziło w terminie 16.03 - 30.06.2023 r. kontrolę w Krajowym Zasobie Nieruchomości, ul. Nowy Świat 19, 00-029 Warszawa (dalej: KZN).

Przedmiot kontroli obejmował zarządzanie finansowe, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej w 2022 r. przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, oraz weryfikację zarzutów podniesionych w liście otwartym pracowników KZN z 29.03.2023 r. Okres objęty kontrolą: od 2021 r. do dnia zakończenia kontroli, z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolerów<sup>3</sup>: Marcin Dziurzyński (kierownik zespołu kontrolerów) – główny specjalista w Departamencie Kontroli w MFiPR, Ilona Solnica – naczelnik w Departamencie Budżetu w MFiPR, Magdalena Grudzińska – główny specjalista w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w MFiPR, Anna Kawęcka – główny specjalista w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w MFiPR, Anna Kostrzewa – główny specjalista w Departamencie Budżetu w MFiPR, Agnieszka Łucyn – główny specjalista w Departamencie Budżetu w MFiPR.

### I. Ocena skontrolowanej działalności

Na podstawie ustaleń kontroli, z uwzględnieniem przyjętych kryteriów legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności, działalność KZN w zakresie objętym kontrolą ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami.

### Planowanie finansowe i sprawozdawczość

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1054.

<sup>3</sup> Na podstawie upoważnienia nr MFiPR/36-UDG/23 z 15.03.2023 r., zmienionego 11.04.2023 r.

Procesy planowania finansowego i sprawozdawczości wymagają wzmocnienia w zakresie zapewnienia rzetelnego planowania oraz sporządzania dokumentów.

Stwierdzone nieprawidłowości/uchybień:

- brak opinii Rady Nadzorczej KZN do projektów rocznych planów finansowych KZN na 2022 r. oraz 2023 r. przedkładanych w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy o KZN;
- w projektach rocznych planów finansowych KZN na 2022 r. oraz 2023 r. nie uwzględniono części ustawowych wymogów w zakresie ich sporządzenia, co stanowiło naruszenie §7 ust. 3 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 10/2018 w sprawie wprowadzenia Regulaminu opracowywania Roczno Planu Finansowego, sprawozdań z jego realizacji oraz monitoringu płynności finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości (dalej: regulamin opracowywania planów finansowych);
- znaczna rozbieżność pomiędzy liczbą etatów (74) zgłoszonych w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej, a ujętą w rocznym planie finansowym KZN na 2022 r. (55), przy tej samej wartości zaplanowanych środków finansowych, co może świadczyć o braku należytej staranności przy planowaniu środków finansowych na wynagrodzenia lub sporządzaniu planu finansowego na 2022 r.;
- kwartalne sprawozdania z realizacji planu finansowego KZN na 2022 r. oraz 2023 r. wymagały wielokrotnych wyjaśnień i poprawek, co może świadczyć o braku należytej staranności przy ich sporządzaniu;
- niski stopień wykonania rocznego planu finansowego KZN na 2022 r. w zakresie przychodów (38,8%) i kosztów (37,3%), co może świadczyć o braku należytej staranności przy jego planowaniu lub niepełnej realizacji założonych zadań;
- niedochowywanie, wynikającego z przepisów ustawy o KZN oraz regulaminu opracowywania planów finansowych, obowiązku terminowego przekazywania sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN w formie papierowej.

**Funkcjonowanie systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli finansowo-księgowej**

System rachunkowości oraz wprowadzone mechanizmy kontroli finansowo-księgowej wymagają aktualizacji, uzupełnień i poprawy.

Stwierdzone nieprawidłowości/uchybień:

- nieaktualizowanie polityki rachunkowości zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: ustawa o rachunkowości)<sup>4</sup>;
- brak potwierdzeń/bądź jednoznacznych potwierdzeń, że dokumenty finansowe o charakterze wewnętrznym są poddawane kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- brak dat przy podpisach głównej księgowej i Prezesa KZN<sup>5</sup> oraz liczne przypadki braku wskazania konkretnego przepisu, na podstawie którego udzielono

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 120, z późn. zm.

<sup>5</sup> Dot. opisów podpisywanych odrębnie.

zamówienia (dot. zamówień poniżej 130.000 zł netto) w opisach dokumentów księgowych;

- zastępowanie głównej księgowej, podczas jej nieobecności, przez osoby nieposiadające stosownego pisemnego upoważnienia od kierownika jednostki, co jest niezgodne z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.)<sup>6</sup>.

#### **Zasoby kadrowe**

W ramach przedmiotowego obszaru potwierdzono, że pracownicy posiadali co do zasady pisemne zakresy obowiązków, a zasoby kadrowe w obszarze finansowo-księgowym były adekwatne do realizowanych zadań. Zdecydowanej poprawy wymaga proces rekrutacji pracowników:

Stwierdzone nieprawidłowości/uchybień:

- braki w przejrzystości prowadzonych naborów pracowników, z uwagi na niewyskazywanie w ogłoszeniach o naborach wymaganych od kandydatów dokumentów, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt. 6 ustawy o KZN, oraz stwierdzone uchybień w dokumentach z naborów, mogą naruszać konkurencyjność naborów, o czym mowa w art. 42 ustawy o KZN;
- niefunkcjonujący w pełni system zastępstw pracowników;
- brak pisemnego zakresu obowiązków w przypadku 1 pracownika;
- znaczna liczba zatrudnionych pracowników realizujących zadania informacyjno-promocyjne<sup>7</sup> może świadczyć o przeroście zasobów kadrowych w tym obszarze (ze względu na to, że zadania te nie należą do głównych ustawowych zadań KZN).

#### **Przeciwdziałanie mobbingowi/dyskryminacji/innym nieetycznym zachowaniom**

Stwierdzono słabości w funkcjonowaniu systemu przeciwdziałania mobbingowi/dyskryminacji/innym nieetycznym zachowaniom polegające na:

- późnym wprowadzeniu procedur wewnętrznych w tym zakresie (kwiecień 2023 r.);
- braku możliwości korzystania przez pracowników KZN ze wsparcia doradcy do spraw etyki, przeciwdziałania korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia przez ponad 16 miesięcy<sup>8</sup>, gdyż był on długotrwale nieobecny w pracy, a nie wyznaczono innej osoby.

#### **Użytkowanie samochodów służbowych**

Regulacje wewnętrzne dotyczące użytkowania samochodów służbowych wymagają aktualizacji, uzupełnień i poprawy, gdyż nie zapewniają wystarczającej przejrzystości oraz rzetelnej kontroli procesu użytkowania samochodów służbowych przez pracowników KZN.

Stwierdzone nieprawidłowości/uchybień:

- nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych w zakresie dokumentowania pobrania i zwrotu pojazdu w celu wykonywania obowiązków służbowych przez

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.

<sup>7</sup> Tj. powyżej 10% w ogólnej liczbie zatrudnionych.

<sup>8</sup> W okresie 09.2021 - 01.2023 r.

Inne osoby niż użytkownicy pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania;

- nieuregulowanie w regulacjach wewnętrznych przyjętego w praktyce sposobu dokumentowania pobrania i zwrotu pojazdu przez inne osoby niż użytkownicy pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania oraz sposobu rozliczania wykorzystania samochodów służbowych przez zatrudnionych w KZN kierowców;
- nieewidencjonowanie poszczególnych przejazdów służbowym samochodem po Warszawie, przez kierowców zatrudnionych w KZN, należy ocenić jako działanie nietransparentne, obarczone ryzykiem w zakresie rzetelności tych danych;
- nieewidencjonowanie poszczególnych przejazdów służbowym samochodem po Warszawie w przypadku osób, które wykorzystują przydzielone im samochody również do celów prywatnych w ramach przyznanego limitu kilometrów, należy ocenić jako działanie nietransparentne, obarczone ryzykiem w zakresie rzetelności danych nt. liczby kilometrów przejechanych prywatnie;
- brak informacji na temat stanu paliwa w samochodzie służbowym na koniec okresu rozliczeniowego w oświadczeniach miesięcznych dot. użytkowania samochodów służbowych składanych przez stałych użytkowników oraz osoby zatrudnione jako kierowcy, utrudnia rzetelną kontrolę prawidłowości zużycia paliwa;
- dane w zakresie odbytych podróży służbowych, ujęte w oświadczeniach dotyczących użytkowania samochodów służbowych przez kierowców zatrudnionych w KZN za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r., nie pokrywają się z danymi dotyczącymi miejsc tankowań samochodu;
- brak w protokole zdawczo-odbiorczym informacji nt. stanu licznika przekazywanego samochodu (dot. 1 przypadku);
- części pracownikom do przychodu ze stosunku służbowego/stosunku pracy nie została wliczona wartość pieniężna nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych<sup>9</sup>, co stanowi naruszenie art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: ustawa o podatku dochodowym)<sup>10</sup>.

#### **Wydatkowanie dotacji podmiotowej**

Stwierdzone uchybienia i naruszenia, w tym także w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli finansowo-księgowej<sup>11</sup>, przy wydatkowaniu przez KZN środków z dotacji podmiotowej na 2022 r. udzielonej przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, nie powodują skutków finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości/uchybienia:

<sup>9</sup> Dot. użytkowania samochodów w listopadzie 2022 r. przez K.K., P.K., J.P. oraz grudniu 2022 r. przez K.K.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2647, z późn. zm.

<sup>11</sup> Opisane w pkt II 2 i II 7 niniejszego dokumentu.

- przekroczenie w ramach jednego z zadań przyznanego limitu środków o 105.637,33 zł, bez uzyskania, zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 4 i 5 umowy dotacji, wcześniejszej zgody Ministra na zwiększenie limitu, wskazuje na brak właściwego monitorowania stopnia wydatkowania środków z dotacji;
- niski stopień wydatkowania dotacji<sup>12</sup>, a tym samym znaczne przeszacowanie środków potrzebnych na funkcjonowanie KZN, wskazuje na braki w jednostce w zakresie rzetelnego planowania finansowego;
- przypisanie do niewłaściwego zadania, w zestawieniu dokumentów księgowych do sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych z tytułu dotacji podmiotowej, części wydatków<sup>13</sup> związanych z rozliczeniem podróży służbowych;  
brak na poleceniach wyjazdów służbowych sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a przy podpisie zatwierdzającego do wypłaty – daty dokonania akceptacji;
- brak aktualnych procedur korzystania z kart służbowych;
- brak uzasadnień przyznania nagród poszczególnym pracownikom<sup>14</sup>, co narusza przejrzystość procesu przyznawania nagród, które zgodnie z wewnętrznymi regulacjami przysługują pracownikom po spełnieniu określonych przesłańek.

#### Udzielanie zamówień publicznych

W przypadku zamówień publicznych do których stosuje się przepisy prawa zamówień publicznych, w zakresie zamówienia na dostawę licencji IT dla KZN z podziałem na 4 części, stwierdzono:

- nieprawidłowość<sup>15</sup> polegającą na naruszeniu art. 99 ust. 6 oraz art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa Pzp)<sup>16</sup>;
- naruszenie postanowień umownych polegające na wypłacie wynagrodzenia przez zamawiającego przed zrealizowaniem dostaw przez wykonawcę<sup>17</sup>.

W przypadku zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych stwierdzono, że znaczna część zamówień publicznych udzielana jest bez zastosowania procedur gwarantujących dokonywanie wydatków publicznych zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 3 pkt. 1 u.f.p., tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Stwierdzone uchybienia:

- w regulacjach wewnętrznych przyjęto błędną maksymalną wartość zamówień, tj. wartość nieprzekraczającą 130.000 zł netto, a powinna być - poniżej 130.000 zł netto, a także zastosowano szereg wyłączeń w zakresie rodzaju zamówień, co do których nie stosuje się wewnętrznych procedur oraz przewidziano możliwość odstąpienia przy udzielaniu zamówień, za zgodą Prezesa KZN, od stosowania wewnętrznych procedur;

<sup>12</sup> 52,14%.

<sup>13</sup> Dot. kwoty 1.745,88 zł.

<sup>14</sup> Dot. nagród przyznanych w listopadzie 2022 r.

<sup>15</sup> Dot. części 1, 2 i 3 zamówienia.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1605.

<sup>17</sup> Dot. części 1 i 2 zamówienia.

- bez zastosowania przejrzystych i konkurencyjnych procedur zawarto z fundacją Instytut Rozwoju Budownictwa umowę o współpracy, w ramach której KZN wypłacił fundacji środki w łącznej wysokości 23.910,00 zł brutto;
- przy wyborze ofert w przypadku postępowania na usługę wsparcia formalno-prawnego dla KZN nie zastosowano podstawowego kryterium oceny ofert, tj. ceny, co było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi;
- w przedmiocie umowy nr 32/S/2022 z 06.08.2022 r. nie zawarto wszystkich usług, które w rzeczywistości były świadczone przez wykonawcę;
- w przypadku umów nr 68/DZP/ZO/46/2021 z 27.10.2021 r. oraz 10/DZP/ZO/01/2022 z 14.01.2022 r. znacznie wydłużono termin ich realizacji i zwiększono wynagrodzenie, co może świadczyć o braku należytej staranności przy planowaniu zakresu zamówienia i szacowaniu jego wartości;
- we wnioskach o udzielenie zamówienia poniżej 130.000 zł netto co do zasady nie uzupełniano danych nt. środków w planie finansowym jednostki przewidzianych na sfinansowanie zamówienia oraz nie wstawiano dat przy akceptacjach głównej księgowej oraz Prezesa KZN;
- funkcjonujące procedury wewnętrzne oraz przyjęta praktyka w zakresie dokumentowania udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 zł netto nie zapewniają często jednoznacznych informacji na temat sposobu szacowania wartości zamówienia, zastosowanego trybu udzielania zamówienia, zastosowanych kryteriów oceny ofert, liczby otrzymanych ofert, załączników dołączonych do wniosku o udzielenie zamówienia;
- w przypadku umowy nr 68/DZP/ZO/46/2021 z 27.10.2021 r. dot. wsparcia formalno-prawnego dla KZN nie zabezpieczono interesu skarbu państwa na wypadek nienależytej jej realizacji przez wykonawcę.

**Wydatkowanie środków pochodzących ze zbycia nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Nieruchomości – w kontekście prawidłowości ich przeznaczenia na realizację zadań KZN określonych w art. 5. ustawy o KZN**

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przedmiotowym obszarze.

Ustalono, że KZN nie posiadał wyodrębnionego rachunku bankowego, co byłoby działaniem rekomendowanym, na który wpływałyby wyłącznie środki ze sprzedaży nieruchomości nieprzeznaczonych na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego i z którego ponoszono by wydatki na realizację zadań określonych w art. 5 ustawy o KZN. Powyższe ogranicza transparentność w wydatkowaniu tych środków.

## **II. Ustalenia kontroli**

### **1. Planowanie finansowe i sprawozdawczość**

W zakresie planowania finansowego kontrolą objęto roczne plany finansowe KZN na 2022 r. oraz 2023 r.

Ustalono, że Prezes KZN w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej przekazał do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa<sup>18</sup> projekty rocznych

<sup>18</sup> Sprawującego w tym czasie nadzór nad KZN (do 31 lipca 2022 r.).

planów finansowych KZN na 2022 r. oraz 2023 r., które nie posiadały opinii Rady Nadzorczej KZN<sup>19</sup>, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy o KZN.

W projektach rocznych planów finansowych KZN na 2022 r. oraz 2023 r. nie wydzielono kosztów związanych z przeznaczaniem środków na podnoszenie walorów gospodarczych nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, w tym podejmowanie działań, których wynikiem będzie przygotowanie nieruchomości do zabudowy; w szczególności przez podział nieruchomości lub scalenie i podział nieruchomości adekwatne do jej przyszłej funkcji, lub realizację uzbrojenia technicznego (o czym stanowi art. 44 ust. 7 pkt 1a ustawy o KZN)<sup>20</sup> oraz realizację uzbrojenia technicznego nieruchomości przekazanych do Zasobu lub nabytych przez KZN na rzecz Skarbu Państwa (o czym stanowi art. 44 ust. 7 pkt 1b ustawy o KZN), co było niezgodne z §7 ust. 3 pkt 1 i 2 regulaminu opracowywania planów finansowych.

W dokumencie pn. Plan finansowy Krajowego Zasobu Nieruchomości na 2022 r. podpisanym 02.11.2021 r. nie uwzględniono ustawowych wymogów w zakresie sporządzenia planu na dwa kolejne lata<sup>21</sup>, a także informacji o środkach gromadzonych na Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN oraz wartości planowanych inwestycji dotyczących realizacji uzbrojenia technicznego<sup>22</sup>.

KZN, zgodnie z dyspozycją art. 43. ust. 1 ustawy o KZN, po ogłoszeniu ustaw budżetowych na dany rok przygotował roczne plany finansowe na 2022 r. oraz 2023 r.<sup>23</sup>, które zostały sporządzone na okres roku obrotowego (tj. roku kalendarzowego) i dwa kolejne lata. W planach tych, zgodnie z art. 43. ust. 2 ustawy o KZN, wyodrębniono wszystkie wymagane elementy oraz wykazano przychody, zgodnie z art. 46 ustawy o KZN.

Ustalono, że w rocznym planie finansowym KZN na 2022 r. sporządzonym w lutym 2022 r. na podstawie art. 146 ust. 2 u.f.p.<sup>24</sup> założono zatrudnienie w wysokości 55 etatów<sup>25</sup>, choć przy tej samej wartości środków na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej<sup>26</sup> założono zatrudnienie w wysokości 74 etatów, co może świadczyć o braku należytej staranności przy planowaniu środków finansowych na wynagrodzenia lub przy sporządzaniu planu finansowego.

Ustalono, że nie dokonano zmian w planach finansowym KZN na 2022 r. oraz na 2023 r.

<sup>19</sup> KZN podczas kontroli nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej uzyskanie i przekazanie przedmiotowych opinii do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Prezes KZN występował o opinię Rady Nadzorczej KZN do projektu rocznego planu finansowego KZN na 2022 r. opracowywanego na podstawie art. 143 ust. 2 u.f.p. (pismo o sygnaturze DO.032.3.3.2021 podpisane 02.11.2021 r.). W przypadku projektu rocznego planu finansowego KZN na 2023 r. opracowywanego na podstawie art. 143 ust. 2 u.f.p. Prezes KZN nie występował o opinię Rady Nadzorczej KZN, gdyż w tym okresie nie była ona powołana.

<sup>20</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami z 23.05.2023 r. wydatki te planowane były w pozycji „wydatki na realizację zadań”.

<sup>21</sup> O czym stanowi art. 43 ust. 1 ustawy o KZN.

<sup>22</sup> O czym stanowi art. 43 ust. 2 pkt 3a i 7 ustawy o KZN.

<sup>23</sup> Plan finansowy KZN na 2022 r. podpisany przez Prezesa KZN nie został opatrzony datą. Plan finansowy KZN na 2023 r. został przekazany do MFIPR przy piśmie o sygnaturze DO.032.3.1.2023 podpisanym 17.02.2023 r. Do powyższego planu MFIPR zgłosiło uwagi i potrzebę korekty (pismo o sygnaturze DBR-VIII.3100.9.2023.AKO, z 03.03.2023 r.). MFIPR poinformowało KZN o zatwierdzeniu planu pismem o sygnaturze DBR-VIII.3100.9.2023.AKO z 20.03.2023 r.

<sup>24</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami z 23.05.2023 r.

<sup>25</sup> W przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>26</sup> Dot. formularza planistycznego PF-OSPR.

W planie finansowym KZN na 2022 r. zaplanowano:

- przychody w kwocie 76.340 tys. zł (dotacje i subwencje z budżetu państwa – 55.000 tys. zł (72,0% planowanej kwoty przychodów); przychody z prowadzonej działalności – 20.300 tys. zł (26,6%); pozostałe przychody – 1.040 tys. zł (1,4%));
- koszty w kwocie 76.435 tys. zł (koszty realizacji zadań – 60.300 tys. zł (78,9% planowanej kwoty kosztów); koszty funkcjonowania – 16.095 tys. zł (21,1%), w tym wynagrodzenia w kwocie 9.720 tys. zł (12,7%); pozostałe koszty – 40 tys. zł).

W planie finansowym KZN na 2023 r. zaplanowano:

- przychody w kwocie 76.320 tys. zł (dotacje i subwencje z budżetu państwa – 60.000 tys. zł (78,6% planowanej kwoty przychodów); przychody z prowadzonej działalności – 15.320 tys. zł (20,1%); pozostałe przychody – 1.000 tys. zł (1,3%));
- koszty w kwocie 75.409 tys. zł (koszty realizacji zadań – 53.816 tys. zł (71,4% planowanej kwoty kosztów); koszty funkcjonowania – 21.593 tys. zł (28,6%), w tym wynagrodzenia w kwocie 11.276 tys. zł (14,9%)).

KZN, zgodnie z dyspozycją art. 43. ust. 4 ustawy o KZN sporządzał plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata - dot. 2022 r.<sup>27</sup> oraz 2023 r.<sup>28</sup>.

Ustalono, że wartość wykonania miernika za 2022 r. pn. „powierzchnia nieruchomości rozdysponowanych przez KZN (ha) w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących” była niższa niż planowano i wyniosła 34,1 ha (tj. 56,8%), co spowodowane było brakiem Rady Nadzorczej KZN od 29.09.2022 r. i tym samym brakiem formalnych możliwości rozdysponowania kolejnych nieruchomości<sup>29</sup>.

W zakresie sprawozdawczości finansowej kontrolą objęto 2022 r. oraz I kwartał 2023 r. Ustalono, że 3 z 5 kwartalnych sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN na 2022 r. oraz 2023 r. zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą KZN<sup>30</sup>, tj. za I i II kwartał 2022 r. oraz I kwartał 2023 r.<sup>31</sup>. Sprawozdania za III i IV kwartał z realizacji planu finansowego KZN na 2022 r. nie były zatwierdzone przez Radę Nadzorczą KZN, gdyż w okresie tym nie była ona powołana.

Ustalono, że sprawozdania przekazywane do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (dot. sprawozdań za I i II kwartał 2022 r.) oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (dot. sprawozdań za III i IV kwartał 2022 r. oraz I kwartał 2023 r.):

- zawierały informacje, o których mowa w art. 45 ust. 3 ustawy o KZN;

<sup>27</sup> KZN przekazał do Ministerstwa Rozwoju i Technologii plan finansowy w układzie zadaniowym na rok 2022 i dwa kolejne lata przy piśmie o sygnaturze DO.032.1.2.2022 podpisanym 24.02.2022 r.

<sup>28</sup> KZN przekazał do MFiPR plan finansowy w układzie zadaniowym na rok 2023 i dwa kolejne lata przy piśmie o sygnaturze DO.032.3.1.2023 podpisanym 17.02.2023 r.

<sup>29</sup> Pismne wyjaśnienia z 23.05.2023 r.

<sup>30</sup> O czym stanowi art. 33 ust. 1 pkt 2a ustawy o KZN.

<sup>31</sup> Odpowiednio uchwała nr 26/2022 z dnia 26.04.2022 r., uchwała nr 59/2022 z dnia 28.07.2022 r. oraz uchwała nr 38/2023 z dnia 26.04.2023 r.

- sporządzone były co do zasady w układzie informacji określonych w planie finansowym;
- zawierały dane za kwartał oraz narastająco od początku roku obrotowego do końca kwartału, którego sprawozdanie dotyczyło;
- zawierały część opisową wykonania planowanych przychodów i kosztów;
- sporządzone były z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji księgowej.

Ustalono, na podstawie sprawozdań za III i IV kwartał 2022 r. oraz I kwartał 2023 r., że nie dochowano należytej staranności przy sporządzaniu kwartalnych sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN na 2022 r. oraz 2023 r., gdyż każdorazowo wymagały one złożenia wyjaśnień i korekt<sup>32</sup>. Nie dochowano również obowiązku przekazywania do MFiPR sprawozdań w wersji papierowej<sup>33</sup>, o czym stanowi art. 45 ust. 10 ustawy o KZN oraz § 8 ust. 3 regulaminu opracowywania planów finansowych<sup>34</sup>.

Wykonanie planu finansowego KZN na 2022 r. przedstawia się następująco:

- przychody ogółem zrealizowano w kwocie 29.652 tys. zł, co stanowi 38,8% planu (w tym: dotacje i subwencje z budżetu państwa – 23.591 tys. zł (42,9%); przychody z prowadzonej działalności – 5.714 tys. zł (28,1%); pozostałe przychody – 347 tys. zł (33,4%));
- koszty ogółem zostały zrealizowane w kwocie 28.488 tys. zł, co stanowi 37,3% planu (w tym: koszty realizacji zadań – 15.694 tys. zł (26,0%); koszty funkcjonowania – 12.794 tys. zł (79,5%), w tym wynagrodzenia – 8.594 tys. zł (88,4%); pozostałe koszty – 0 zł).

Niski stopień wykonania planu finansowego KZN na 2022 r. w zakresie przychodów (38,8%) i kosztów (37,3%), przy uwzględnieniu uwarunkowań zewnętrznych mających wpływ na niższy stopień jego wykonania<sup>35</sup>, może świadczyć o braku należytej staranności przy jego planowaniu lub niepełnej realizacji założonych zadań.

Potwierdzono, że KZN posiadał fundusze, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o KZN, tj. fundusz statutowy, fundusz zasobowy, fundusz rezerwowy oraz Fundusz Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN.

Prezes KZN przekazał do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego sprawozdanie finansowe KZN za rok obrotowy od 01.01.2022 do 31.12.2022 r.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> O co pisemnie występowało MFiPR.

<sup>33</sup> Sprawozdania przekazywane były w formie dokumentu elektronicznego.

<sup>34</sup> W związku z brakiem dopełnienia tego obowiązku przez KZN, MFiPR występowało w tej sprawie przy pismach: z 18.11.2022 r. o sygnaturze DBR-VIII.322.21.2022.AKO – dot. sprawozdania za III kwartał 2022 r.; z 25.05.2023 r. o sygnaturze DBR-VIII.0322.6.2023.EJ – dot. sprawozdania za I kwartał 2023 r. Do MFiPR nie wpłynęła też papierowa wersja ostatecznego skorygowanego sprawozdania za IV kwartał 2022 r.

<sup>35</sup> W tym m.in. brak Rady Nadzorczej KZN od 29.09.2022 r. oraz zmiany w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 2023 poz. 790, z późn. zm.).

<sup>36</sup> Przekazane do MFiPR 28.04.2023 r. przy piśmie o sygnaturze DO.0331.6.1.2023 wraz ze sprawozdaniem z badania sporządzonego przez firmę audytorską i opinią Rady Nadzorczej KZN, tj. zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o KZN.

Sprawozdanie zostało pozytywnie zaopiniowane przez biegłego rewidenta<sup>37</sup> oraz Radę Nadzorczą KZN<sup>38</sup>.

Potwierdzono, że sprawozdanie sporządzone zostało poprawnie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości oraz przyjętą w KZN polityką rachunkowości.

Prezes KZN przedstawił ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego propozycję podziału wyniku finansowego za rok obrotowy w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego za 2022 r.<sup>39</sup> polegającą na przeniesieniu zysku na fundusz rezerwowy.

Sprawozdanie finansowe KZN za rok obrotowy od 01.01.2022 do 31.12.2022 r. oraz propozycja rozdysponowania zysku za rok 2022 zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego<sup>40</sup>.

W związku z powyższymi ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami.

## **2. Funkcjonowanie systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli finansowo-księgowej**

W KZN obowiązywała polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem nr 2/2019 z dnia 18 kwietnia 2019 r.<sup>41</sup> ustalająca zasady rachunkowości dotyczące m.in. określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych; metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego; sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym zakładowego planu kont); systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełniania przez politykę rachunkowości wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ustalono, że:

- stosowana budowa kont syntetycznych i analitycznych dla ewidencjonowania otrzymanych i wydatkowanych środków z dotacji podmiotowej i celowej<sup>42</sup> zawierała jednocyfrowe oznaczenie rodzaju dotacji, tj. „1” - dotacja podmiotowa, „2” - dotacja celowa, czego w polityce rachunkowości nie uwzględniono;
- w 2023 r., pomimo finansowania KZN z części budżetowej 34, stosowane było w budowie kont syntetycznych i analitycznych oznaczenie „18” związane z częścią budżetową 18 (wskazaną w polityce rachunkowości).

Powyższe wskazuje, że polityka rachunkowości KZN nie została zaktualizowana zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

<sup>37</sup> Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego Krajowego Zasobu Nieruchomości za rok 2022 sporządzone 28.04.2023 r. przez [redacted] Szerzej w pkt. II. 2 niniejszego dokumentu.

<sup>38</sup> Uchwała nr 51/2023 z dnia 28.04.2023 r.

<sup>39</sup> O czym mowa w art. 48 ust. 6 ustawy o KZN.

<sup>40</sup> Decyzja z 16.06.2023 r.

<sup>41</sup> Zarządzenie nr 2/2019 z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie: wprowadzenia Zasad Organizacji Rachunkowości Krajowego Zasobu Nieruchomości (obowiązujące od 01.01.2019 r.).

<sup>42</sup> Budowa kont syntetycznych i analitycznych miała następującą strukturę: trzycyfrowy symbol konta syntetycznego (np. 130); dwucyfrowy symbol części budżetowej (np. 18); pięciocyfrowy symbol rozdziału klasyfikacji budżetowej (tj. 70006 dla dotacji oraz 70095 dla wydatków z dochodów KZN); jednocyfrowe oznaczenie dotacji (tj. „1” - dotacja podmiotowa, „2” - dotacja celowa); czterocyfrowy symbol paragrafu klasyfikacji budżetowej; dalsze cyfrowe symbole mogące być wykorzystywane do określenia dodatkowej analityki.

Księgi rachunkowe KZN prowadzone były w siedzibie jednostki przy użyciu systemu finansowo-księgowego. Zapisy w księgach rachunkowych prowadzone były w języku polskim i walucie polskiej, na podstawie dowodów księgowych.

Przyjęte w KZN zasady obiegu dokumentów finansowych<sup>43</sup>, regulujące m.in. czynności związane z: rejestracją i ewidencją dokumentów finansowych wpływających do jednostki; opisywaniem dokumentów finansowych i dokonywaniem ich kontroli merytorycznej; zatwierdzaniem dokumentów finansowych do zapłaty i realizacji płatności - dotyczą wyłącznie dokumentów zewnętrznych. Ustalono, że w przypadku dokumentów wewnętrznych (dotyczących operacji wewnątrz jednostki), np.: poleceń wyjazdów służbowych, wniosków o zwrot kosztów zakupu okularów korygujących wzrok, list płac<sup>44</sup>, brakuje potwierdzenia/bądź jednoznacznego potwierdzenia, że dokumenty finansowe, stanowiące podstawę dokonania wydatków i mające stanowić podstawę zapisów w księgach rachunkowych, są poddawane kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym<sup>45</sup>.

W opisach dokumentów finansowych<sup>46</sup> stwierdzono<sup>47</sup>:

- co do zasady brak dat przy podpisach głównej księgowej i Prezesa KZN (dot. opisów podpisywanych odręcznie);
- liczne przypadki braku wskazania konkretnego przepisu, na podstawie którego udzielono zamówienia (dot. zamówień poniżej 130 000 zł netto).

Potwierdzono, że przeprowadzono, zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o KZN, badanie przez firmę audytorską rocznych sprawozdań finansowych KZN za 2021 r. i 2022 r.<sup>48</sup>. Wykonawca został wybrany przez Radę Nadzorczą KZN, zgodnie z delegacją art. 33 ust. 1 pkt 12 ustawy o KZN<sup>49</sup>, a umowę na ich przeprowadzenie zawarł Prezes KZN<sup>50</sup>.

<sup>43</sup> Zarządzenie nr 55/2020 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad obiegu zewnętrznych dokumentów finansowych (zarządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.) oraz Zarządzenie nr 31/2021 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 17 sierpnia 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia zasad obiegu zewnętrznych dokumentów finansowych.

<sup>44</sup> Zweryfikowano na próbie wydatków w ramach kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej (patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu).

<sup>45</sup> W przypadku: poleceń wyjazdów służbowych - brak potwierdzeń o dokonanej kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (potwierdzenia są sporządzane do dokumentów zewnętrznych będących załącznikami do rozliczenia poleceń wyjazdów służbowych); wniosków o zwrot kosztów zakupu okularów korygujących wzrok - brak potwierdzeń o dokonanej kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym; list płac - wyłącznie podpisy (bez dat) następujących osób: osoby sporządzającej, głównego księgowego, dyrektora Departamentu Organizacyjnego oraz Prezesa KZN, bez wskazania co oznaczają podpisy poszczególnych osób.

<sup>46</sup> Sporządzanych w formie odrębnego dokumentu - wzór określony w zarządzeniu nr 55/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. oraz zarządzeniu nr 31/2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

<sup>47</sup> Zweryfikowano na próbie wydatków w ramach kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej (patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu).

<sup>48</sup> Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego Krajowego Zasobu Nieruchomości za rok 2021 sporządzone 27.07.2022 r. oraz Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego Krajowego Zasobu Nieruchomości za rok 2022 sporządzone 28.04.2023 r. przez [redacted]

<sup>49</sup> Uchwała nr 34/2022 Rady Nadzorczej KZN z dnia 27. maja 2022 r. w sprawie wyboru firmy audytorskiej do badania sprawozdania finansowego za rok obrotowy 2021 oraz rok obrotowy 2022.

<sup>50</sup> Umowa nr 218/RF/2021 z 13.06.2022 r.

Biegły rewident potwierdził, że roczne sprawozdania finansowe KZN za 2021 r. i 2022 r. przedstawiają rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz jej wyniku finansowego i przepływów pieniężnych, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o rachunkowości oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości; są zgodne co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa oraz statutem; zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy o rachunkowości.

Kierownik jednostki powierzył pisemnie wykonywanie określonych czynności w zakresie gospodarki finansowej jednostki głównej księgowej<sup>51</sup>. Ustalono, że w przypadku nieobecności głównej księgowej w okresie od stycznia 2021 r. do końca maja 2023 r. tylko raz pisemnie upoważniono innego pracownika do wykonywania zadań z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości w jej zastępstwie<sup>52</sup>. Ustalono, że we wnioskach urlopowych głównej księgowej ww. okresie<sup>53</sup> wskazywane były osoby ją zastępujące bez posiadania przez te osoby stosownego pisemnego upoważnienia od kierownika jednostki, co jest niezgodne z art. 53 ust. 2 u.f.p.

W związku z powyższym ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami.

### 3. Zasoby kadrowe

W ramach przedmiotowego zagadnienia kontroli poddano w szczególności zasoby kadrowe KZN realizujące zadania w obszarach finansowo-księgowym oraz działań informacyjno-promocyjnych.

Zadania związane z obsługą finansowo-księgową realizowane były przez 4 pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy, w tym przez główną księgową<sup>54</sup>. Wszyscy ww. pracownicy posiadali pisemne zakresy obowiązków, a jeden z pracowników został czasowo upoważniony<sup>55</sup> do zastępowania głównej księgowej pod jej nieobecność.

Nie stwierdzono, aby zasoby kadrowe w obszarze finansowo-księgowym były nieadekwatne do wykonywanych zadań.

Na koniec 2022 r. zadania związane z działaniami informacyjno-promocyjnymi realizowane były przez 4 pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy (łącznie w wymiarze 3,5 etatu). W 2023 r. nastąpiło zwiększenie stanu zatrudnienia pracowników realizujących działania informacyjno-promocyjne, tj. do 8 pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy (łącznie w wymiarze 6 etatów) – stan na 31.05.2023 r. Ustalono, że jeden z ww. pracowników nie

<sup>51</sup> Zakres obowiązków do umowy o pracę z dnia 14.09.2018 r. (obowiązujący od 18.09.2018 r.).

<sup>52</sup> Powierzenie obowiązków z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości [redacted] (upoważnienie Prezesa KZN z 20.09.2022 r. obowiązujące od 21.09 do 12.10 2022 r.).

<sup>53</sup> Dot. urlopów wypoczynkowych w terminach: 25.01 – 05.02.2021 r.; 01 – 04.06.2021 r.; 26 – 30.07.2021 r.; 17.09.2021 r.; 12.11.2021 r.; 17.06.2022 r.; 24.06.2022 r.; 25 – 26.07.2022 r.; 01 – 12.08.2022 r.; 9 – 10.11.2022 r.; 14.12.2022 r.; 30.12.2022 – 02.01.2023 r.; 14-15.02.2023 r.; 03.03.2023 r.; 24.04.2023 r.; 02 – 05.05.2023 r.; 05 – 09.06.2023 r. Osoba zastępująca [redacted] z wyłączeniem terminu 03.03.2023 r. – osoba zastępująca [redacted]

<sup>54</sup> Stan na 30.04.2023 r.

<sup>55</sup> 21.09 – 12.10 2022 r.

posiadał pisemnego zakresu obowiązków (dot. eksperta ds. marketingu zatrudnionego od 11.05.2023 r.)<sup>56</sup>.

Liczba zatrudnionych pracowników realizujących zadania informacyjno-promocyjne, tj. powyżej 10% w ogólnej liczbie zatrudnionych, ze względu na to, że zadania te nie należą, zgodnie z ustawą o KZN<sup>57</sup>, do głównych zadań KZN, może świadczyć o przeroście zasobów kadrowych w tym obszarze.

W 2022 r. ogłoszono 34 nabory kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska pracy w KZN, w tym: 27 naborów rozstrzygnięto, w 6 naborach nie wybrano kandydatów, 1 nabór anulowano. Na 34 nabory 7 dotyczyło stanowisk realizujących zadania informacyjno-promocyjne<sup>58</sup>, a w wyniku tych naborów pracę podjęły 4 osoby (łącznie w wymiarze 3 ½ etatu).

W 2023 r. ogłoszono 16 naborów<sup>59</sup>, w tym: 11 naborów rozstrzygnięto, w 3 naborach nie wybrano kandydatów, 2 nabory w trakcie kontroli były w toku. W 2023 r. na 16 naborów 5 dotyczyło stanowisk realizujących zadania informacyjno-promocyjne<sup>60</sup>, a w wyniku tych naborów pracę podjęło 7 osób (łącznie w wymiarze 5 etatów).

Kontroli poddano nabory na stanowiska: ekspert ds. komunikacji i marketingu (publikacja ogłoszenia naboru 17.11.2022 r.) – dalej „nabór 1”; młodszy specjalista ds. promocji (publikacja ogłoszenia naboru 21.11.2022 r.) – dalej „nabór 2”; starszy specjalista ds. organizacji wydarzeń (nabór na 2 osoby po 1/2 etatu, publikacja ogłoszenia naboru 27.02.2023 r.) – dalej „nabór 3”; młodszy specjalista ds. promocji (publikacja ogłoszenia naboru 17.03.2023 r.) – dalej „nabór 4”; ekspert ds. marketingu (nabór na 3 osoby po 1 etacie, publikacja ogłoszenia naboru 21.03.2023 r.) – dalej „nabór 5”.

Potwierdzono, że listy kandydatów, którzy spełnili wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze oraz informacje o wynikach naborów były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej KZN.

Ustalono, że w ogłoszeniach o naborze kandydatów do zatrudnienia w KZN nie wskazywano wymaganych od kandydatów dokumentów<sup>61</sup>, co stanowi naruszenie art. 42 ust. 2 pkt 6 ustawy o KZN oraz § 5 ust. 3 pkt 6 zarządzenia nr 8/2020 Prezesa Krajowego Zespołu Nieruchomości z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad prowadzenia naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska pracy w Biurze Krajowego Zespołu Nieruchomości – dalej: Regulamin naboru. W ogłoszeniach nie wskazywano również na konieczność złożenia przez kandydatów oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych do celów rekrutacji, co jest wymogiem określonym w § 6 ust. 4 Regulaminu naboru.

W dokumentacji z naborów stwierdzono uchybienia stanowiące naruszenie Regulaminu naboru:

<sup>56</sup> Stan na 12.06.2023 r.

<sup>57</sup> Art. 5 i 6 ustawy o KZN.

<sup>58</sup> Stanowisko ds. marketingu internetowego (2 nabory); specjalista ds. promocji (2 nabory); ekspert ds. marketingu; ekspert ds. komunikacji i marketingu; młodszy specjalista ds. promocji.

<sup>59</sup> Stan na 13.04.2023 r.

<sup>60</sup> Specjalista ds. organizacji wydarzeń; specjalista ds. promocji; młodszy specjalista ds. promocji; ekspert ds. komunikacji i marketingu; ekspert ds. marketingu.

<sup>61</sup> W ogłoszeniach o naborach wskazywano jedynie, że aplikacje należy kierować na adres mailowy KZN.

- brak części kart oceny rekrutacyjnej kandydatów – dot. nabór 1, nabór 2, nabór 4 i nabór 5<sup>62</sup>;
- część kart oceny rekrutacyjnej kandydatów została podpisana tylko przez 1 członka komisji rekrutacyjnej, podczas, gdy komisja składała się z 3 osób – dot. nabór 3, nabór 4 i nabór 5<sup>63</sup>;
- brak w części kart oceny rekrutacyjnej kandydatów uzasadnienia oceny kandydata – dot. nabór 3 i nabór 5<sup>64</sup>.

Stwierdzone braki w przejrzystości prowadzonych naborów, z uwagi na niewskazywanie w ogłoszeniach o naborach wymaganych od kandydatów dokumentów oraz stwierdzone uchybienia w dokumentach z naborów, mogą naruszać konkurencyjność naborów, o czym mowa w art. 42 ustawy o KZN.

W zakresie stopnia rotacji pracowników<sup>65</sup> zatrudnionych na podstawie powołania, umowy o pracę nie stwierdzono by odbiegała ona znacząco od obecnych trendów rynkowych: w 2021 r. wyniosła 14% (7 odejść pracowników na 50 zatrudnionych)<sup>66</sup>, 2022 r. – 21% (14 odejść pracowników na 66 zatrudnionych)<sup>67</sup>, 2023 r.<sup>68</sup> – 5% (4 odejścia pracowników na 73 zatrudnionych)<sup>69</sup>.

W obszarze funkcjonującego w KZN sytemu zastępstw pracowników ustalono, że nie wprowadzono szczegółowych uregulowań w tym zakresie. Jak wyjaśniono<sup>70</sup>, pracownik przedkładając wniosek urlopowy wskazuje w nim osobę, która będzie go zastępować (za zgodą wskazanej osoby oraz przełożonego). Kontrolę poddano wnioski urlopowe głównej księgowej<sup>71</sup>. Ustalono, że na części wniosków urlopowych nie było wskazanej osoby zastępującej<sup>72</sup>, a więc przyjęte w jednostce mechanizmy w zakresie zastępstw pracowników funkcjonują w sposób wybiórczy.

**W związku z powyższymi ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami.**

<sup>62</sup> Nabór 1: brak karty oceny rekrutacyjnej kandydata, który, zgodnie z protokołem z posiedzenia komisji rekrutacyjnej z 22.12.2022 r., nie został dopuszczony do drugiego etapu rekrutacji. Nabór 2: brak kart oceny rekrutacyjnej kandydatów – zgodnie z protokołem z posiedzenia komisji rekrutacyjnej z 28.12.2022 r. w rekrutacji brało udział 3 kandydatów. Nabór 4: brak karty oceny rekrutacyjnej kandydata, który, zgodnie z protokołem z posiedzenia komisji rekrutacyjnej z 19.04.2023 r., nie został dopuszczony do drugiego etapu rekrutacji. Nabór 5: brak karty oceny rekrutacyjnej kandydata, który, zgodnie z protokołem z posiedzenia komisji rekrutacyjnej z 19.04.2023 r., nie został dopuszczony do drugiego etapu rekrutacji.

<sup>63</sup> Nabór 3: dot. wszystkich kart oceny rekrutacyjnej kandydatów (3 szt.). Nabór 4: dot. karty oceny rekrutacyjnej wybranego kandydata. Nabór 5: dot. wszystkich kart oceny rekrutacyjnej kandydatów (3 szt.).

<sup>64</sup> Nabór 3: karty oceny rekrutacyjnej wybranych kandydatów (2 szt.). Nabór 5: karta oceny rekrutacyjnej kandydata.

<sup>65</sup> Rotacja pracowników liczona jako iloraz całkowitej liczby pracowników, którzy odeszli z organizacji w ciągu roku i całkowitej liczby pracowników zatrudnionych w organizacji w ciągu roku.

<sup>66</sup> 4 na mocy porozumienia stron; 2 z powodu odwołania; 1 z powodu rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem.

<sup>67</sup> 5 na mocy porozumienia stron; 4 z powodu upływu czasu, na który była zawarta umowa; 3 z powodu rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem; 1 z powodu ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych; 1 z powodu odwołania.

<sup>68</sup> Stan na 30.04.2023 r.

<sup>69</sup> 2 na mocy porozumienia stron; 1 z powodu upływu czasu, na który była zawarta umowa; 1 z powodu przejście na emeryturę.

<sup>70</sup> Pisemne wyjaśnienia z 07.04.2023 r.

<sup>71</sup> Dot. urlopów od 28.01.2021 r. do 05.05.2023 r.

<sup>72</sup> Dot. urlopów w terminach: 27.08.2021 r., 15-18.10.2021 r., 14.03.2022 r., 21.03.2022 r., 02.05.2022 r., 13-16.05.2022 r., 29.08.2022 r., 31.10.2022 r.

#### 4. Przeciwdziałanie mobbingowi/dyskryminacji/innym nieetycznym zachowaniom

Ustalono, że 23.07.2019 r. powołany został w KZN doradca do spraw etyki, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia<sup>73</sup>, 01.01.2020 r. doradca do spraw etyki, przeciwdziałania korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia<sup>74</sup>, 01.06.2023 r. doradca do spraw etyki, korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia<sup>75</sup>.

Stwierdzono, że pracownicy KZN przez ponad 16 miesięcy, w okresie 09.2021 - 01.2023 r., nie mogli korzystać ze wsparcia doradcy do spraw etyki, przeciwdziałania korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia, gdyż był on długotrwale nieobecny w pracy<sup>76</sup>, a nie wyznaczono innej osoby. Obecny doradca do spraw etyki, korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia nie posiada zastępcy, co ogranicza możliwość uzyskiwania przez pracowników wsparcia z jego strony.

Procedury wewnętrzne dot. przeciwdziałania mobbingowi, dyskryminacji oraz ograniczania ryzyka związanego z konfliktami w miejscu pracy wprowadzono w KZN dopiero 07.04.2023 r.<sup>77</sup>, dalej: procedury antymobbingowe. Potwierdzono, że zgodnie z ww. regulacjami funkcjonuje w KZN adres e-mail, na który pracownicy mogą składać zawiadomienia do pracodawcy oraz powołano 21.04.2023 r. komisję do spraw przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji. W skład komisji wchodzi 5 osób (4 przedstawiciele z 4 komórek organizacyjnych KZN wyznaczonych przez dyrektorów komórek oraz 1 przedstawiciel pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych działających w KZN).

Nie stwierdzono, aby w badanym okresie, tj. od 01.09.2021 r. do 17.05.2021 r., wpłynęły od pracowników KZN do pracodawcy zgłoszenia w zakresie mobbingu/dyskryminacji/innych nieetycznych zachowań<sup>78</sup>.

W związku z weryfikacją zarzutów<sup>79</sup> podniesionych w anonimowym liście otwartym pracowników KZN z 29.03.2023 r., podczas przedmiotowej kontroli, kierownik zespołu kontrolerów zwrócił się pisemnie 12.04.2023 r. do Prezesa KZN z prośbą o wydanie polecenia administratorowi sieci informatycznej w KZN wysłania emaila do pracowników KZN o możliwości złożenia przez nich oświadczenia dotyczącego zakresu kontroli (zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o kontroli). Wiadomość ta została wysłana do pracowników KZN tego samego dnia. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 30.06.2023 r. nie wpłynęło żadne

<sup>73</sup> Zarządzenie nr 11/2019 Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie powołania doradcy do spraw etyki, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia w Biurze Krajowego Zasoby Nieruchomości.

<sup>74</sup> Zarządzenie nr 25/2019 Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie powołania doradcy do spraw etyki, przeciwdziałania korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia w Biurze Krajowego Zasoby Nieruchomości.

<sup>75</sup> Zarządzenie nr 24/2023 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie powołania doradcy do spraw etyki, korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia w Biurze Krajowego Zasobu Nieruchomości.

<sup>76</sup> Od 01.09.2021 r. do 13.01.2023 r.

<sup>77</sup> Zarządzenie nr 13/2023 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 07.04.2023 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury przeciwdziałania mobbingowi, dyskryminacji oraz ograniczania ryzyka związanego z konfliktami w miejscu pracy w Biurze Krajowego Zasoby Nieruchomości; zmienione zarządzeniem nr 24/2023 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31.05.2023 r.

<sup>78</sup> Pisemna informacja KZN z 18.05.2023 r.

<sup>79</sup> Dotyczących m.in. mobbingu, dyskryminacji, nieetycznych zachowań.

oświadczenie w zakresie istnienia w KZN mobbingu/dyskryminacji/innych nieetycznych zachowań.

**W związku z powyższymi ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami.**

#### **5. Użytkowanie samochodów służbowych**

W KZN wprowadzono regulacje wewnętrzne dotyczące użytkowania samochodów służbowych. W okresie objętym kontrolą były to następujące zarządzenia: nr 15/2020 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie zasad korzystania i przyznawania do użytkowania służbowych samochodów Krajowego Zasobu Nieruchomości; nr 30/2021 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 17 sierpnia 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad korzystania i przyznawania do użytkowania służbowych samochodów Krajowego Zasobu Nieruchomości; nr 21/2023 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 16 maja 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad korzystania i przyznawania do użytkowania służbowych samochodów Krajowego Zasobu Nieruchomości.

Ustalono, że w KZN, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi użytkowania samochodów służbowych, prowadzono ewidencję osób uprawnionych do prowadzenia (kierowania) służbowych pojazdów samochodowych w KZN<sup>80</sup> oraz ewidencję umów zawartych z pracownikami, którym przydzielono służbowy pojazd samochodowy do stałego używania<sup>81</sup>.

W kontrolowanym okresie (od 01.01.2021 r. do 15.05.2023 r.) nie dokumentowano pobrania i zwrotu pojazdu, w celu wykonywania obowiązków służbowych przez inne osoby niż użytkownicy pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania, w sposób przewidziany regulacjami wewnętrznymi, tj. poprzez prowadzenie rejestru użytkowania służbowych pojazdów samochodowych oraz ewidencji przebiegu pojazdu<sup>82</sup>. Jednostka kontrolowana udzieliła następujących wyjaśnień: „Rejestr, o którym mowa w § 6 ust. 6 zarządzenia, prowadzony był w Krajowym Zasobie Nieruchomości jedynie w pierwszym okresie po jego wejściu w życie. Pandemia COVID-19 i związana z nią konieczność wystąpienia większości pracowników na pracę zdalną, uniemożliwiła bieżące prowadzenie rejestru w formie papierowej. Samochody służbowe w tamtym okresie wykorzystywane były regularnie do dystrybucji dokumentów między pracownikami biura (brak w tamtym okresie systemu elektronicznego obiegu dokumentów, który wdrożono dopiero w I kw. 2023 roku. Pracownik kancelarii lub inny pracownik delegowany do pełnienia dyżuru w pracy, odpowiedzialny był za dostarczenie pilnej dokumentacji do pracowników, w szczególności dotyczyło to dokumentów finansowych (konieczność zebrania wszystkich formalnych akceptacji przed poniesieniem wydatku). W powyższych sytuacjach pracownik pobierał auto protokołem zdawczo-odbiorczym [...], w miejsce wpisania do rejestru [...] Ze względu na fakt, że w Krajowym Zasobie Nieruchomości nie występują pojazdy wykorzystywane wyłącznie do działalności

<sup>80</sup> O czym mowa w § 3 ust. 5 zarządzenia nr 15/2020 r. oraz załącznika do zarządzenia nr 30/2021 r.

<sup>81</sup> O czym mowa w § 4 ust. 4 zarządzenia nr 15/2020 r. oraz załącznika do zarządzenia nr 30/2021 r.

<sup>82</sup> O czym mowa w § 6 ust. 6 zarządzenia nr 15/2020 r. oraz załącznika do zarządzenia nr 30/2021 r.

gospodarczej (w myśl ustawy o podatku od towarów i usług) nie sporządzano również Ewidencji Przebiegu Pojazdu.

Rejestr użytkowania służbowych pojazdów samochodowych nieprzydzielonych do stałego użytkowania został zastąpiony niżej opisaną procedurą, która zawiera tożsame informacje do ww. rejestru. Każdy pracownik delegowany do podróży służbowej (lub pobierający auto do celów służbowych na terenie Warszawy), pobranie i zwrot auta służbowego dokonuje poprzez podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego (zgodnie z załącznikiem nr 8 zarządzenia). W ww. dokumentach określona jest data pobrania auta, data zwrotu auta, początkowy stan licznika i paliwa, końcowy stan licznika i paliwa, jak również stan pojazdu i stwierdzone ew. usterki. Wskazane dane weryfikowane są z dokumentem polecenia wyjazdu służbowego (w zakresie przejechanej odległości i odwiedzonych miejscowości) oraz z fakturą za paliwo, na której każda transakcja zakupu paliwa przypisywana jest do danej delegacji (weryfikowany jest czas oraz miejsce transakcji i porównywany z miejscem docelowym oraz trasą przejazdu). Powyższe uniemożliwia nadużycia w użytkowaniu samochodu służbowego podczas delegacji. Ponadto każde auto służbowe posiada przypisaną kartę paliwową (z nr rejestracyjnym), co uniemożliwia z kolei nadużycia w zakresie pobierania paliwa.

Krajowy Zasób Nieruchomości procedował od dłuższego czasu nowelizację Zarządzenia nr 15/2020 oraz Zarządzenia nr 30/2021, która sankcjonuje powyższą procedurę pobierania i zdawania aut służbowych przez pracowników biura KZN. Znowelizowane zarządzenie znosi konieczność prowadzenia rejestru, o którym mowa w § 6 ust. 6, jak również konieczność sporządzania Ewidencji Przebiegu Pojazdu dla każdego auta. Zarządzenie zostało podpisane z datą 16 maja 2023 r.<sup>83</sup>.

Ustalono, że przyjęty w KZN sposób dokumentowania pobrania i zwrotu pojazdu (tj. poprzez protokół zdawczo-odbiorczy) przez inne osoby niż użytkownicy pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania, nie został uregulowany w zarządzeniu nr 21/2023. W zarządzeniu tym nie dodano obowiązku dokumentowania w formie protokołu pobrania i zwrotu pojazdu przez inne osoby niż użytkownicy pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania, natomiast usunięto zapisy dot. obowiązku wypełniania przez pracowników ewidencji przebiegu pojazdów oraz prowadzenia w jednostce rejestru użytkowania służbowych pojazdów samochodowych.

Skontrowano dokumenty rozliczające wykorzystywanie samochodów służbowych przez stałych użytkowników aut służbowych za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r. Zgodnie z przekazanymi informacjami<sup>84</sup>, w okresie tym było 5 stałych użytkowników aut służbowych, którzy wykorzystywali przydzielone im samochody również do celów prywatnych w ramach przyznanego limitu kilometrów. Osoby te składały oświadczenia miesięczne o używaniu służbowego pojazdu samochodowego wraz z zestawieniem wyjazdów służbowych. Dane odnośnie liczby przejechanych kilometrów, ujęte w ww. oświadczeniach, zweryfikowano z danymi w zakresie ilości pobranego paliwa (na podstawie przypisanych do poszczególnych samochodów kart paliwowych) - nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalono, że w zestawieniach wyjazdów służbowych za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r., załączanymi do oświadczeń miesięcznych o używaniu służbowego

<sup>83</sup> Pisemne wyjaśnienia z 18.05.2023 r.

<sup>84</sup> Informacja przekazana przy piśmie o sygnaturze DO.071.1.2023.4.MKa z 19.05.2023 r.

pojazdu samochodowego, w przypadku 3 osób (z 5) będących stałymi użytkownikami aut służbowych, wykazano sumaryczną liczbę kilometrów przejechanych służbowo przez cały miesiąc na terenie Warszawy<sup>85</sup>. Brak ewidencjonowania poszczególnych przejazdów służbowym samochodem po Warszawie, z uwagi na to, że osoby te wykorzystują przydzielone im samochody również do celów prywatnych w ramach przyznanego limitu kilometrów, należy ocenić jako działanie nietransparentne, obarczone ryzykiem w zakresie rzetelności danych nt. liczby kilometrów przejechanych prywatnie.

Potwierdzono, że w przypadku ww. osób, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi użytkowania samochodów służbowych, w dokumentacji znajdowały się: wnioski w sprawie wydania zgody na prowadzenie służbowego pojazdu samochodowego; zobowiązania do przestrzegania zasad użytkowania służbowego pojazdu samochodowego; wnioski o wyrażenie zgody na przydzielenie służbowego pojazdu samochodowego do stałego użytkowania; umowy przekazania służbowego pojazdu samochodowego do stałego użytkowania; protokoły zdawczo-odbiorcze. W ramach ww. dokumentacji stwierdzono, że w protokole zdawczo-odbiorczym z 01.06.2021 r. nie ma informacji nt. stanu licznika przekazywanego samochodu<sup>86</sup>.

Skontrolowano dokumenty rozliczające czas pracy osób zatrudnionych w KZN jako kierowcy (listy obecności oraz rejestry odbioru godzin nadliczbowych) oraz użytkowania przez nich samochodów służbowych (miesięczne oświadczenia) za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczania czasu pracy kierowców.

Ustalono, że w regulacjach wewnętrznych dotyczących użytkowania samochodów służbowych nie ma regulacji w zakresie rozliczania wykorzystania samochodów służbowych przez zatrudnionych w KZN kierowców. W praktyce kierowcy co miesiąc składają oświadczenie dot. użytkowania samochodu służbowego wyłącznie do celów służbowych zawierające m.in. informacje nt. stanu licznika na początku i końcu miesiąca, liczby przejechanych kilometrów, wyjazdów służbowych poza Warszawę.

Stwierdzono, że w oświadczeniach dotyczących użytkowania samochodów służbowych przez kierowców za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r. wykazano sumaryczną liczbę kilometrów przejechanych służbowo przez cały miesiąc na terenie Warszawy<sup>87</sup>. Brak ewidencjonowania poszczególnych przejazdów służbowym samochodem po Warszawie należy ocenić jako działanie nietransparentne, obarczone ryzykiem w zakresie rzetelności tych danych.

Ustalono, że w oświadczeniach miesięcznych dot. użytkowania samochodów służbowych składanych przez stałych użytkowników oraz osoby zatrudnione jako kierowcy nie ma informacji na temat stanu paliwa w samochodzie na koniec okresu rozliczeniowego, co utrudnia rzetelną kontrolę prawidłowości zużycia paliwa.

<sup>85</sup> Zestawienia wyjazdów służbowych za grudzień 2022 r.: 1.350 km (dot. [REDAKTOWANO]) 1.745 km (dot. [REDAKTOWANO]) 1.720 km (dot. [REDAKTOWANO]) Zestawienia wyjazdów służbowych za styczeń 2023 r.: 1.680 km (dot. K.K.), 1.380 km (dot. [REDAKTOWANO]) 1.421 km (dot. [REDAKTOWANO])

<sup>86</sup> Dot. Samochodu o numerze rejestracji [REDAKTOWANO]

<sup>87</sup> Oświadczenie dotyczące użytkowania samochodu służbowego przez kierowców za grudzień 2022 r.: 1.583 km; oświadczenie dotyczące użytkowania samochodu służbowego przez kierowców za styczeń 2023 r.: 1.312 km.

Dane w zakresie odbytych podróży służbowych oraz liczby przejechanych kilometrów, ujęte w oświadczeniach dotyczących użytkowania samochodów służbowych przez kierowców za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r., zweryfikowano z danymi w zakresie ilości pobranego paliwa (na podstawie przypisanej do samochodu karty paliwowej). Stwierdzono, że samochód użytkowany przez kierowców był tankowany na stacjach benzynowych w Bolesławcu (27.12.2022 r.), Piotrkowie Trybunalskim (28.12.2022 r.), Jabłonnej (06.01.2023 r.), Legnicy (26.01.2023 r.), Bolesławcu (30.01.2023 r.)<sup>88</sup>, co nie pokrywa się z danymi dotyczącymi odbytych podróży służbowych. Powyższe wskazuje na nierzetelne dane zawarte w oświadczeniach dotyczących użytkowania samochodów służbowych przez kierowców za okres od 01.12.2022 r. do 31.01.2023 r.

W zakresie użytkowania samochodów służbowych do celów prywatnych stwierdzono, że 3 pracownikom do przychodu ze stosunku służbowego/stosunku pracy nie została wliczona wartość pieniężna nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych (dot. użytkowania samochodów w listopadzie 2022 r. przez [REDAKTOWANO] oraz w grudniu 2022 r. przez [REDAKTOWANO]<sup>89</sup>, co stanowi naruszenie art. 12 ust. 2a ustawy o podatku dochodowym.

W związku z powyższym ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się negatywnie.

#### **6. Wydatkowanie dotacji podmiotowej**

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej też: Minister) na podstawie umowy nr DPA/1/2022 z 03.11.2022 r. (dalej: umowa dotacji) udzielił KZN dotacji podmiotowej na 2022 r. na dofinansowanie bieżącej działalności KZN<sup>90</sup>. Maksymalną kwotę dotacji określono na 6.300.000,00 zł, z terminem wydatkowania do 31.12.2022 r. Ze środków dotacji przewidziano finansowanie następujących wydatków (zadań): 1) wynagrodzenia 3.770.000,00 zł; 2) usługi obce 800.000,00 zł; 3) materiały i energia 323.000,00 zł; 4) szkolenia 40.000,00 zł; 5) pozostałe świadczenia na rzecz pracowników 40.000,00 zł; 6) składki liczone od wynagrodzeń 1.100.000,00 zł; 7) podatki i opłaty 7.000,00 zł; 8) delegacje krajowe i zagraniczne 60.000,00 zł; 9) pozostałe wydatki na funkcjonowanie 160.000,00 zł.

KZN przedłożył w wymaganym terminie<sup>91</sup> do akceptacji Ministra roczne sprawozdanie z wykorzystania środków budżetowych otrzymanych z tytułu dotacji<sup>92</sup> wraz z zestawieniem dokumentów księgowych<sup>93</sup> oraz informacją, w formie wyciągu z rachunku bankowego, o stanie rachunku na ostatni dzień roboczy okresu sprawozdawczego. KZN terminowo składał pisemne wyjaśnienia<sup>94</sup> na wezwania MFiPR<sup>95</sup>.

<sup>88</sup> Stwierdzono na podstawie załączników do faktur nr 0466891651 z 03.01.2023 r., 0466926415 z 17.01.2023 r., 0466955479 z 02.02.2023 r.

<sup>89</sup> Kontrolą objęto okres od 01.10.2022 r. do 31.01.2023 r.

<sup>90</sup> Dotacja została przekazana na wniosek KZN o przekazanie środków budżetowych z tytułu dotacji, sporządzony zgodnie ze wzorem do umowy dotacji (załącznik nr 4).

<sup>91</sup> 26.01.2023 r.

<sup>92</sup> Zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 5 do umowy dotacji.

<sup>93</sup> Zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 6 do umowy dotacji.

<sup>94</sup> Pisma DO.0314.2.2.2023 z 02.03.2023 r. oraz DO.0314.2.4.2023 z 06.04.2023 r.

<sup>95</sup> Pisma DPA-IV.011.5.2023 z 17.02.2023 r., 23.03.2023 r. oraz 04.04.2023 r.

Ustalono, że w ramach pozycji 2.10 w zadaniu 2 KZN przekroczył przyznany limit środków o 105 637,33 zł<sup>96</sup> bez uzyskania, na podstawie stosownego wniosku, wcześniejszej zgody Ministra na zwiększenie limitu<sup>97</sup>, co było sprzeczne z postanowieniami § 2 ust. 4 i 5 umowy dotacji. Powyższe wskazuje na brak właściwego monitorowania stopnia wydatkowania środków w ramach dotacji podmiotowej.

Część wydatków związanych z rozliczeniem podróży służbowych<sup>98</sup>, wykazanych w zestawieniu dokumentów księgowych do sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych z tytułu dotacji podmiotowej, błędnie przypisano do zadania 5. Pozostałe świadczenia na rzecz pracowników, podczas gdy powinny zostać uwzględnione w zadaniu 8. Delegacje krajowe i zagraniczne.

W ramach dotacji podmiotowej wydatkowano kwotę 3.284.718,37 zł, co stanowi 52,14% kwoty przyznanej dotacji, z tym, że w podziale na zadania najniższy stopień wydatkowania wynosił 2,40%, a najwyższy - 63,36%<sup>99</sup>. Niski stopień wykorzystania dotacji, a tym samym znaczne przeszacowanie środków potrzebnych na funkcjonowanie KZN, wskazuje na braki w jednostce w zakresie rzetelnego planowania finansowego.

Kontrolę wydatkowania dotacji podmiotowej przeprowadzono na próbie wydatków wykazanych w zestawieniu dokumentów księgowych do sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych z tytułu dotacji podmiotowej. Skontrolowano 65 pozycji (z 322)<sup>100</sup> na łączną kwotę 1.793.442,23 zł (z 3.284.718,37 zł), co stanowi odpowiednio 20,19% w ujęciu ilościowym i 54,60% w ujęciu wartościowym. Kontrolą objęto wydatki w ramach 8 zadań (z 9)<sup>101</sup> finansowanych w ramach dotacji<sup>102</sup>. W zależności od rodzaju wydatku, kontrolą objęto m.in.: faktury, rachunki, listy płac, umowy cywilno-prawne, rozliczenia podróży służbowych, dowody zapłaty, dokumentację związaną z udzielaniem zamówień publicznych do których stosuje się przepisy prawa zamówień publicznych<sup>103</sup> oraz do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych<sup>104</sup>.

<sup>96</sup> Zaplanowano środki w wysokości 70 000,00 zł, a wydatkowano 175 637,33 zł.

<sup>97</sup> KZN złożył wniosek dopiero po wydatkowaniu przedmiotowych środków, tj. 26.01.2023 r. wraz z przekazaniem rocznego sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych otrzymanych z tytułu dotacji. Wniosek uzyskał akceptację (pismo DPA-IV.011.5.2023.MG z 04.04.2023 r.).

<sup>98</sup> Dot. kwoty 1 745,88 zł (poz. 163 – 170 zestawienia).

<sup>99</sup> 57,17% - zadanie 1; 63,36% - zadanie 2; 43,80% - zadanie 3; 51,24% - zadanie 4; 56,48% - zadanie 5; 35,01% - zadanie 6; 2,40% - zadanie 7; 41,91% - zadanie 8; 17,28% - zadanie 9.

<sup>100</sup> Pozycje z zestawienia: 11, 14, 15, 23, 33, 37, 38, 39, 54, 61, 65, 71, 76, 78, 79, 84, 85, 90, 94, 105, 107, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 137, 141, 148, 149, 151, 154, 156, 160, 161, 163, 164, 172, 173, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 195, 214, 215, 216, 217, 230, 231, 248, 249, 250, 251, 255, 261, 262, 263, 269, 275.

<sup>101</sup> Z wyłączeniem zadania nr 7.

<sup>102</sup> Załącznik nr 3 do umowy dotacji.

<sup>103</sup> Kontroli poddano 2 postępowania w trybie podstawowym bez negocjacji: na długoterminowy najem 5 aut osobowych dla KZN (P.ZP.260.03.2021) oraz na dostawę licencji IT dla KZN z podziałem na 4 części (P.Z.P.260.04.2022).

<sup>104</sup> Kontroli poddano 40 wniosków o udzielenie zamówienia poniżej 130.000 zł netto (54/2022, 384/2022, 395/2022, 428/2022, 429/2022, 454/2022, 510/2022, 522/2022, 545/2022, 546/2022, 547/2022, 549/2022, 551/2022, 558/2022, 559/2022, 560/2022, 561/2022, 562/2022, 564/2022, 565/2022, 568/2022, 569/2022, 572/2022, 573/2022, 576/2022, 577/2022, 578/2022, 584/2022, 595/2022, 605/2022, 607/2022, 608/2022, 611/2022, 615/2022, 622/2022, 624/2022, 625/2022, 629/2022, 630/2022, 651/2022).

Ustalenia kontroli dot. udzielania zamówień publicznych przez KZN zawarto odpowiednio w pkt II. 7.1 i 7.2 niniejszego dokumentu.

Potwierdzono, że KZN:

- wyodrębnił ewidencję księgową środków otrzymanych w ramach dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, w sposób pozwalający na identyfikację poszczególnych operacji księgowych<sup>105</sup>, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości oraz umożliwiający ocenę wykonania pod względem finansowym i merytorycznym;
- płaćności ze środków dotacji wykonywał z dedykowanego rachunku bankowego, na który zostały przekazane środki dotacji<sup>106</sup>;
- wydatkował środki dotacji wyłącznie na zadania wskazane w umowie dotacji;
- dokonywał płaćności ze środków dotacji wyłącznie w okresie obowiązywania umowy, tj. 04.11 – 31.12.2022 r.;
- nie uzyskał przychodów z tytułu odsetek zgromadzonych na rachunku bankowym przeznaczonym wyłącznie do wykonywania operacji finansowych związanych z dotacją oraz z tytułu kar umownych uzyskanych na podstawie zawartych umów, które były w całości albo w części finansowane ze środków dotacji;
- nie pobrał dotacji w nadmiernej wysokości, nienależnie lub wykorzystał ją niezgodnie z przeznaczeniem;
- terminowo<sup>107</sup> i wymaganej wysokości<sup>108</sup> dokonał zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji na rachunek bankowy MFiPR.

W ramach weryfikacji wydatków poniesionych w związku z podróżami służbowymi stwierdzono, że we wszystkich skontrolowanych<sup>109</sup> poleceniach wyjazdów służbowych brakuje potwierdzeń sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a przy podpisie zatwierdzającego do wypłaty – daty dokonania akceptacji.

W ramach weryfikacji wydatków poniesionych przy użyciu karty służbowej ustalono, że KZN nie zaktualizował procedur korzystania z kart służbowych. Korzystanie z kart służbowych w KZN odbywa się w oparciu o zarządzenie nr 22 Ministra Rozwoju z dnia 28 września 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych oraz rozliczania dokonywanych przy ich użyciu operacji finansowych w Ministerstwie Rozwoju oraz w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Rozwoju lub przez niego nadzorowanych, pomimo że nadzór nad KZN od sierpnia 2022 r. sprawuje Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

W ramach weryfikacji wydatków poniesionych na wynagrodzenia ustalono, że w dokumentacji z przyznania pracownikom nagród w listopadzie 2022 r. nie ma uzasadnień ich przyznania poszczególnym pracownikom. Podczas kontroli przedstawiono jedynie tabelaryczny wykaz przyznanych nagród z informacją

<sup>105</sup> Ustalono, że ewidencja przychodów prowadzona była na koncie 703 zespołu 7 w korespondencji z kontem 810 zespołu 8. Ewidencja wydatków prowadzona była na koncie 130 zespołu 1 w korespondencji z kontem 224 zespołu 2, a ewidencja kosztów prowadzona była na kontach zespołu 4 według rodzajów.

<sup>106</sup> Rachunek prowadzony w Bank. Gospodarstwa Krajowego r. [redacted]

<sup>107</sup> 11.01.2023 r.

<sup>108</sup> 3.015.281,63 zł.

<sup>109</sup> Dot. 17 poleceń wyjazdów służbowych z wybranej próby.

o kwotach nagród dla poszczególnych pracowników<sup>110</sup>. Brak uzasadnień przyznania nagród poszczególnym pracownikom narusza przejrzystość procesu przyznawania nagród, które zgodnie z wewnętrznymi regulacjami przysługują pracownikom po spełnieniu określonych przesłanek<sup>111</sup>.

W związku z powyższymi ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami.

## **7. Udzielanie zamówień publicznych**

### **7.1. Zamówienia publiczne do których stosuje się przepisy prawa zamówień publicznych**

Kontroli poddano udzielanie zamówień publicznych przez KZN w latach 2021-2022 r. w ramach ustawy Pzp.

Ustalono, że zamawiający zamieszczał plany postępowań o udzielenie zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>112</sup> oraz prowadził rejestr zawartych umów.

W latach 2021-2022 r. KZN wszczął 10 postępowań o udzielenie zamówień, które zakończyły się wyborem ofert<sup>113</sup>. Kontroli poddano 2 postępowania w trybie podstawowym bez negocjacji<sup>114</sup>: na długoterminowy najem 5 aut osobowych dla KZN (P.ZP.260.03.2021)<sup>115</sup> oraz na dostawę licencji IT dla KZN z podziałem na 4 części (P.Z.P.260.04.2022)<sup>116</sup>.

Potwierdzono prawidłowość realizacji skontrolowanych postępowań w szczególności w zakresie:

- ich planowania w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb jednostki;
- szacowania ich wartości (w tym niedzieleniu zamówień w celu uniknięcia stosowania ustawy Pzp);
- powołania oraz realizacji zadań przez komisję przetargową;
- komunikacji zamawiającego z wykonawcami;
- dokonywania zmian dokumentacji postępowania;
- braku konfliktu interesów;
- warunków udziału w postępowaniu;
- kryteriów oceny ofert i sposobu oceny ofert;
- otwarcia ofert;
- odrzucenia ofert;
- wyboru najkorzystniejszych ofert;
- dokumentowania przebiegu postępowania;

<sup>110</sup> Wykaz podpisany przez Prezesa KZN z datą 18.11.2022 r.

<sup>111</sup> § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu wynagradzania pracowników Krajowego Zasobu Nieruchomości (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 15/2022 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 2 maja 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia wynagradzania pracowników Krajowego Zasobu Nieruchomości) stanowi, że nagroda może być przyznana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej lub wzorowe wykonywanie obowiązków, a przesłanki te spełnia pracownik, który wykazuje się operatywnością, inicjatywą, innowacyjnością w pracy i w sposób szczególnie przyczynia się do wykonania zadań KZN.

<sup>112</sup> Planu postępowań o udzielenie zamówień na 2021 r. i 2022 r. były również aktualizowane:

<sup>113</sup> W 2021 r. postępowania o numerach: P.ZP.260.01.2021, P.ZP.260.03.2021, P.ZP.260.04.2021, P.ZP.260.10.2021, P.ZP.260.11.2021, P.ZP.260.12.2021, P.ZP.260.13.2021, P.ZP.260.14.2021. W 2022 r. postępowania o numerach: P.ZP.260.01.2022 i P.ZP.260.04.2022.

<sup>114</sup> Postępowania weryfikowane w ramach próby do kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej (patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu).

<sup>115</sup> O wartości 624.000,00 zł brutto (zgodnie z ofertą).

<sup>116</sup> O wartości zrealizowanych umów 137.151,15 zł brutto.

- przekazywania i publikacji ogłoszeń związanych z zamówieniem;
- zawierania umów (w tym należytego zabezpieczenia interesu skarbu państwa);
- dokonywania odbiorów przedmiotu zamówienia;
- stosowania procedur wewnętrznych udzielania zamówień publicznych<sup>117</sup>.

Ustalono, że wykonawcy nie skorzystali ze środków ochrony prawnej.

W przypadku zamówienia na dostawę licencji IT dla KZN z podziałem na 4 części Zamawiający naruszył art. 99 ust. 6 ustawy Pzp, gdyż w specyfikacji warunków zamówienia (pkt II. 2) dopuścił rozwiązania równoważne, w przypadku gdy przedmiot zamówienia został opisany przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, ale nie wskazał w opisie przedmiotu zamówienia kryteriów stosowanych w celu oceny równoważności<sup>118</sup>. Powyższe stanowi również naruszenie art. 16 ustawy PZP, który stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Wynagrodzenia z tytułu realizacji umów nr 83/DZP/TP/04/2022 r. z 29.12.2022 r.<sup>119</sup> oraz 84/DZP/TP/04/2022 r. z 29.12.2022 r.<sup>120</sup> (w ramach części 1 i 2 zamówienia na dostawę licencji IT dla KZN z podziałem na 4 części) opłacono przed zrealizowaniem dostaw<sup>121</sup>, co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w § 5 ust. 1-3 przedmiotowych umów.

## 7.2. Zamówienia publiczne do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych

Kontroli poddano udzielanie zamówień publicznych przez KZN w okresie od 01.01.2021 do 15.05.2023 r. w ramach wewnętrznych regulacji dot. udzielania

<sup>117</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 53/2020 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zespół Nieruchomości (dot. postępowania P.Z.P.260.03.2021) oraz załącznik nr 1 do zarządzenia nr 16/2022 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zespół Nieruchomości (dot. postępowania P.Z.P.260.04.2022).

<sup>118</sup> Dot. części nr 1: przedłużenie licencji firmy Microsoft dla [REDAKTOWANE] – 35 szt.; części nr 2: dostawa (nowych) licencji oprogramowania firmy Adobe dla: [REDAKTOWANE] części nr 3: dostawa (nowych) licencji oprogramowania [REDAKTOWANE] 7 (5 szt.).

<sup>119</sup> Kwota 88.344,75 zł.

<sup>120</sup> Kwota 11.156,10 zł.

<sup>121</sup> W przypadku: umowy nr 83/DZP/TP/04/2022 przedmiot zamówienia został odebrany 31.12.2022 r. (zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym), a przelew środków na rzecz wykonawcy dokonano 29.12.2022 r.; umowy nr 84/DZP/TP/04/2022 przedmiot zamówienia został odebrany 30.12.2022 r. (zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym), a przelew środków na rzecz wykonawcy dokonano 29.12.2022 r.

zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych<sup>122</sup>.

Ustalono, że w wewnętrznych regulacjach dot. zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych:

- przyjęto błędną maksymalną wartość zamówień, tj. wartość nieprzekraczającą 130.000 zł netto, podczas gdy, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, powinna być to wartość poniżej 130.000 zł netto;
- zastosowano szereg wyłączeń w zakresie rodzaju zamówień (dalej: wyłączenia)<sup>123</sup>, co do których nie stosuje się wewnętrznych procedur udzielania zamówień, np. w przypadku zamówień dotyczących opłat za noclegi w trakcie podróży służbowych; opłat związanych z korzystaniem z transportu publicznego albo niepublicznego (w tym transportu kolejowego i lotniczego), czynności notarialnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami wchodzącym w skład Zasobu KZN; incydentalnych usług z zakresu tzw. małej poligrafii; sporadycznych zakupów spożywczych<sup>124</sup>;
- przewidziano możliwość odstąpienia od stosowania wewnętrznych regulacji dot. zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych (dalej: odstąpienia)<sup>125</sup>, za zgodą Prezesa KZN – na uzasadniony wniosek danej komórki organizacyjnej KZN.

Na podstawie przekazanych rejestrów wniosków o udzielenie zamówienia<sup>126</sup> nie stwierdzono, by w 2021 r. oraz w 2022 r. wartość udzielonych poszczególnych rodzajów zamówień podlegających wyłączeniom, na podstawie regulacji wewnętrznych, przekroczyła wartość od której stosuje się przepisy ustawy Pzp.

Na podstawie przekazanych wykazów w zakresie odstąpień od stosowania wewnętrznych regulacji dot. zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych<sup>127</sup> ustalono, że: w 2021 r. udzielono zamówień w ramach 6 odstąpień na łączną kwotę 30.625,49 zł netto; w 2022 r. – w ramach 34 odstąpień na łączną kwotę 77.583,61 zł netto; w 2023 r. (do 15.05.2023 r.) – w ramach 15 odstąpień na łączną kwotę 63.599,72 zł netto.

<sup>122</sup> Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 53/2020 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zespół Nieruchomości; załącznik nr 2 do zarządzenia nr 33/2021 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zespół Nieruchomości; załącznik nr 2 do zarządzenia nr 50/2021 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 grudnia 2021 r. zmieniającego regulamin udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zespół Nieruchomości o wartości nieprzekraczającej 130 000 zł; załącznik nr 2 do zarządzenia nr 16/2022 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zespół Nieruchomości.

<sup>123</sup> § 4 ust. 1 i 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 53/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r.; § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 33/2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.; § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 50/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r.; § 4 ust. 1 i 3 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 16/2022 z dnia 31 maja 2022 r.

<sup>124</sup> Wyłączenia możliwe przy spełnieniu warunku maksymalnego jednorazowego limitu wydatków (nie dot. opłat związanych z czynnościami notarialnymi).

<sup>125</sup> § 4 ust. 3 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 53/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r.; § 4 ust. 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 33/2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.; § 4 ust. 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 50/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r.; § 4 ust. 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 16/2022 z dnia 31 maja 2022 r.

<sup>126</sup> Korespondencja e-mail z 19.05.2023 r.

<sup>127</sup> Załącznik do pisma o sygnaturze DO.071.1.2023.3.MKa z 15.05.2023 r.

Ustalono, że KZN, bez zastosowania przejrzystych i konkurencyjnych procedur, zawarł 20.07.2022 r.<sup>128</sup> z [redacted] umowę o współpracy w szczególności w zakresie działań promocyjno-szkoleniowych. W ramach tej umowy, od dnia jej zawarcia do 30.06.2023 r., KZN wypłacił fundacji środki w łącznej wysokości 23.910,00 zł brutto<sup>129</sup>. Środki te zostały wypłacone, pomimo nie zawarcia przez strony dodatkowych umów, które, zgodnie z postanowieniem § 1 ust. 2 umowy o współpracy, powinny być zawierane w przypadku powstania dla realizacji działań kosztów finansowych. Jak wyjaśniono<sup>130</sup>, współpraca KZN z fundacją odbywała się na podstawie składanych w ramach umowy ofert promocji idei budownictwa społecznego wśród przedstawicieli samorządu terytorialnego i administracji rządowej. KZN nie przedstawił w trakcie kontroli ww. ofert<sup>131</sup>.

Ustalono, że w przypadku postępowania na usługę wsparcia formalno-prawnego dla KZN (sygnatura P.ZP.261.46.2021)<sup>132</sup> przy wyborze ofert nie zastosowano podstawowego kryterium oceny ofert, tj. ceny<sup>133</sup>, o czym stanowił § 8 ust. 2 załącznik nr 2 do zarządzenia nr 33/2021 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotowego zamówienia zostało więc ustalone między stronami dopiero po dokonaniu oceny oferty.

Ustalono, że w przedmiocie umowy nr 32/5/2022 z 06.08.2022 r.<sup>134</sup> nie zawarto wszystkich usług, które w rzeczywistości były świadczone przez wykonawcę. Umowa dot. usługi hotelowej, gastronomicznej oraz udostępnienia sali konferencyjno-szkoleniowej, a w ramach faktury nr 09-FVA601/2022 z 26.10.2022

<sup>128</sup> Umowa aneksowana 22.07.2022 r.

<sup>129</sup> Faktura nr 1/10/2022 r. z 27.10.2022 r. na kwotę 12.000,00 zł brutto (opłacona 07.11.2022 r.) – dot. organizacji spotkania w Zakopanem z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej; faktura nr 4/11/2022 r. z 30.11.2022 r. na kwotę 3.300,00 zł brutto (opłacona 16.12.2022 r.) – dot. zestawów upominkowych (wydatek weryfikowany w ramach próby do kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej, patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu); faktura nr 5/11/2022 r. z 30.11.2022 r. na kwotę 4.920,00 zł brutto (opłacona 21.12.2022 r.) – dot. organizacja udziału w II Kongresie „Kobiety XXI wieku” w dniu 24.11.2022 r. (wydatek weryfikowany w ramach próby do kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej, patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu); faktura nr 1/02/2023 r. z 07.02.2023 r. na kwotę 1.230,00 zł brutto (opłacona 10.02.2023 r.) – dot. artykułu promocyjnego [redacted]; faktura nr 1/03/2023 z 28.03.2023 r. na kwotę 2.460,00 zł brutto (opłacona 23.05.2023 r.) – dot. przygotowania materiałów marketingowych (filmu promocyjnego oraz prezentacji).

<sup>130</sup> Pismenne wyjaśnienia z 20.06.2023 r.

<sup>131</sup> W przypadku zakupu zestawów upominkowych (faktura nr 4/11/2022 r. z 30.11.2022 r. na kwotę 3.300,00 zł brutto, opłacona 16.12.2022 r.) w dokumentacji znajduje się wniosek o udzielenie zamówienia poniżej 130 tys. zł (wniosek nr 573/2022), do którego nie dołączono również dowodów potwierdzających złożenie oferty przez fundację [redacted]

<sup>132</sup> Umowa nr 68/DZP/ZO/46/2021 z 27.10.2021 r. pierwotnie zawarta na okres 5 miesięcy (od 27.10.2021 r. do 27.03.2022 r.) na kwotę 55.350,00 zł brutto, została ostatecznie wydłużona do 14 miesięcy (do 27.12.2022 r.) na łączną kwotę 154.980,00 zł brutto (126.000,00 zł netto). Postępowanie weryfikowane w ramach próby do kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej (patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu).

<sup>133</sup> Zastosowano 2 kryteria pozacenowe, tj. spełnianie warunków udziału w zamówieniu oraz weryfikację wiedzy osoby delegowanej do realizacji usługi przeprowadzoną przez komisję powołaną przez zamawiającego.

<sup>134</sup> Zawartej w wyniku zapytania ofertowego - wniosek nr 384/2022 o udzielenie zamówienia poniżej 130.000 zł (wydatek weryfikowany w ramach próby do kontroli wydatkowania dotacji podmiotowej, patrz pkt II. 6 niniejszego dokumentu).

r. na kwotę 23.285,00 brutto zł, wystawionej w związku z realizacją umowy, opłacono również wydatek za usługi transportowe w kwocie 4.578,00 brutto zł<sup>135</sup>. Potwierdzono, że wydatek za usługi transportowe nie odbiegał od cen rynkowych.

Kontroli poddano 2 umowy cywilno-prawne zawarte z osobami fizycznymi<sup>136</sup> w ramach zapytania ofertowego na usługę marketingu internetowego z podziałem na 2 części (sygnatura: P.ZP.261.01.2022)<sup>137</sup>. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru wykonawców, zawarciu i rozliczeniu umów.

Ustalono, że w przypadku umów nr 68/DZP/ZO/46/2021 z 27.10.2021 r.<sup>138</sup> oraz 10/DZP/ZO/01/2022 z 14.01.2022 r.<sup>139</sup> znacznie wydłużono termin ich realizacji i zwiększono wynagrodzenie (umowa nr 68/DZP/ZO/46/2021: wydłużenie terminu realizacji: z 5 do 14 miesięcy, zwiększenie wynagrodzenia: z 55.350,00 zł brutto do 154.980,00 zł brutto; umowa nr 10/DZP/ZO/01/2022: wydłużenie terminu realizacji: z 2 do 8 miesięcy, zwiększenie wynagrodzenia: z 22.000,00 zł brutto do 88.000,00 zł brutto), co może świadczyć o braku należytej staranności przy planowaniu zakresu zamówienia i szacowaniu jego wartości.

Stwierdzono, że we wnioskach o udzielenie zamówienia poniżej 130.000 zł netto co do zasady nie uzupełniano danych nt. środków w planie finansowym jednostki przewidzianych na sfinansowanie zamówienia oraz nie wstawiano dat przy akceptacjach głównej księgowej oraz Prezesa KZN.

Funkcjonujące procedury wewnętrzne oraz przyjęta praktyka w zakresie dokumentowania udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 zł netto nie zapewniają często jednoznacznych informacji na temat sposobu szacowania wartości zamówienia, zastosowanego trybu udzielania zamówienia, zastosowanych kryteriów oceny ofert, liczby otrzymanych ofert, załączników dołączonych do wniosku o udzielenie zamówienia (np. złożonych ofert, wydruków ze stron internetowych dokumentujących porównanie cen).

Korzystanie z szeregu wyłączeń w zakresie rodzaju zamówień, co do których nie stosuje się wewnętrznych procedur udzielania zamówień oraz z odstępień od stosowania wewnętrznych regulacji dot. zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych, braki w zakresie rzetelnego dokumentowania udzielanych zamówień, niestosowanie ceny jako jednego z kryteriów oceny ofert, znaczne wydłużanie terminów realizacji umów i zwiększanie ich wartości powoduje, że istotna część zamówień publicznych udzielana jest bez zastosowania procedur gwarantujących dokonywanie wydatków publicznych zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 3 pkt. 1 u.f.p., tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów

<sup>135</sup> Pisemne wyjaśnienia KZN z 09.02.2023 r. – przekazane do MFiPR w związku z weryfikacją sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych otrzymanych z tytułu dotacji na 2022 r.

<sup>136</sup> Umowa nr 10/DZP/ZO/01/2022 z 14.01.2022 r. zawarta na kwotę 22.000,00 zł brutto (termin realizacji umowy: 14.01 – 14.03.2022 r.), aneksowa 14.03.2022 r. (zwiększenie wartości umowy do 88.000,00 zł brutto i wydłużenie terminu jej realizacji do 14.09.2022 r.). Umowę rozwiązano z dniem 14.08.2022 r. na podstawie zgodnego oświadczenia stron z 10.08.2022 r. Umowa nr 11/DZP/ZO/01/2022 z 14.01.2022 r. zawarta na kwotę 6.000,00 zł brutto (termin realizacji umowy: 14.01 – 14.03.2022 r.), aneksowa 14.03.2022 r. (zwiększenie wartości umowy do 9.000,00 zł brutto i wydłużenie terminu jej realizacji do 14.04.2022 r.).

<sup>137</sup> Część 1 – usługi marketingu internetowego związane z wykorzystaniem mediów społecznościowych.

<sup>138</sup> Dot. postępowania na usługę wsparcia formalno-prawnego dla KZN (sygnatura: P.ZP.261.46.2021).

<sup>139</sup> Dot. postępowania na usługę marketingu internetowego z podziałem na 2 części (sygnatura: P.ZP.261.01.2022).

z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Potwierdzono, że w ramach zamówień o wartości poniżej 130.000 zł netto realizowanych na podstawie umów:

- dokonywano odbioru przedmiotu umowy zgodnie z jej postanowieniami;
- należyte co do zasady zabezpieczano interes skarbu państwa, z zastrzeżeniem umowy nr 68/DZP/ZO/46/2021 z 27.10.2021 r.<sup>140</sup> dot. wsparcia formalno-prawnego dla KZN, w której nie zabezpieczono interesu skarbu państwa na wypadek nienależytej jej realizacji przez wykonawcę;
- umowy nie nosiły znamion umów o pracę, a ich rodzaj był właściwy ze względu na charakter wykonywanych prac.

W związku z powyższymi ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się negatywnie.

**8. Wydatkowanie środków pochodzących ze zbycia nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Nieruchomości – w kontekście prawidłowości ich przeznaczania na realizację zadań KZN określonych w art. 5. ustawy o KZN**

Zgodnie z uzyskanymi informacjami<sup>141</sup> w okresie od 01.01.2021 r. do 22.05.2023 r. z Zasobu Nieruchomości (dalej: Zasób) zbyto 2 nieruchomości: jedną położoną w Płocku oraz jedną w Poznaniu. Z ich sprzedaży uzyskano łącznie 6.240.200,00 zł brutto (5.073.333,33 zł netto)<sup>142</sup>. Na sprzedaż nieruchomości położonej w Poznaniu KZN pozyskał wymaganą w trybie art. 65 ust. 1 ustawy o KZN zgodę ministra właściwego. Nieruchomość położona w Płocku przeznaczona była na cele realizacji inwestycji mieszkaniowej i sprzedana została zatem wyłącznie na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o KZN<sup>143</sup>. Potwierdzono, że KZN w ww. okresie nie oddawał nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z dyspozycją art. 48 ust 5a ustawy o KZN, 60% dochodów ze zbycia przedmiotowych nieruchomości, tj. 3.044.000,00 zł zostało przekazanych na Fundusz Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN (dalej: FSIM)<sup>144</sup>. Kwota zgromadzona na FSIM na dzień 23.05.2023 r. wynosiła łącznie 3.341.983, 23 zł. Ustalono, że KZN nie wydawał środków zgromadzonych na FSIM ze sprzedaży przedmiotowych nieruchomości<sup>145</sup>.

Zgodnie z art. 65 ust 1 ustawy o KZN środki finansowe uzyskane przez KZN ze sprzedaży nieruchomości mogą być przeznaczane wyłącznie na realizację zadań określonych w art. 5 w korespondencji z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o KZN. Z pozostałej kwoty ze sprzedaży nieruchomości położonej w Poznaniu, nieprzeznaczonej na cele realizacji inwestycji mieszkaniowej, tj. 1.004.943,09 zł po odliczeniu kwoty przekazanej na FSIM w wysokości 60% - 1.507.414,63, KZN wydatkował na realizację zadań określonych w art. 5 ustawy o KZN, od chwili wpływu na jego konto pierwszych środków ze sprzedaży nieruchomości do 30.06.2023 r., kwotę w wysokości 70.392,98 zł (15.129,00 zł w 2022 r. i 55.263,98

<sup>140</sup> Aneksowana 10.03.2022 r. oraz 27.05.2022 r.

<sup>141</sup> Pismo o sygnaturze DO.071.1.2023.4MKa z 23.05.2023 r.

<sup>142</sup> Zweryfikowano na podstawie aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości z 26.07.2022 r. i 30.09.2022 r. oraz przelewów należności z tytułu zbycia nieruchomości na rachunek KZN.

<sup>143</sup> Zgodnie z informacją zawartą w zastrzeżeniach KZN do projektu wystąpienia pokontrolnego.

<sup>144</sup> Zweryfikowano na podstawie operacji na rachunkach bankowych.

<sup>145</sup> Na podstawie informacji zawartych w piśmie o sygnaturze DO.071.1.2023.4MKa z 23.05.2023 r.

zł w 2023 r.), co stanowi jedynie 7%<sup>146</sup>. Wydatki zostały poniesione na zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu oraz z podnoszeniem walorów gospodarczych tych nieruchomości (głównie dot. podziału nieruchomości)<sup>147</sup>. Ze środków ze sprzedaży nieruchomości nie finansowano więc pozostałych zadań KZN związanych m.in. z: nabywaniem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa; obejmowaniem udziałów lub akcji w społecznych inicjatywach mieszkaniowych lub towarzystwach budownictwa społecznego; pokryciem kosztów realizacji uzbrojenia technicznego nieruchomości przekazanych do KZN; finansowaniem realizacji uzbrojenia technicznego służącego nieruchomościom przeznaczonym na cele mieszkaniowego zasobu gminy lub budownictwa czynszowego.

Ustalono, że KZN nie posiadał wyodrębnionego rachunku bankowego, co byłoby działaniem rekomendowanym, na który wpływałyby wyłącznie środki ze sprzedaży nieruchomości nieprzeznaczonych na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego i z którego ponoszono by wydatki na realizację zadań określonych w art. 5 ustawy o KZN. Powyższe ogranicza transparentność w wydatkowaniu tych środków.

Środki ze sprzedaży przedmiotowych nieruchomości ostatecznie wpłynęły na rachunek bieżący KZN<sup>148</sup>, z którego ponoszono m.in. wydatki związane z realizacją zadań określonych w art. 5 ustawy o KZN oraz z pokryciem kosztów funkcjonowania KZN. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami ustalono<sup>149</sup>, że środki ze sprzedaży nieruchomości były wydatkowane na pokrycie kosztów funkcjonowania KZN<sup>150</sup> (w tym m.in. na najem powierzchni biurowej i miejsc parkingowych, wynagrodzenia, podróże służbowe, wynajem samochodów, promocję, szkolenia), gdyż w październiku 2022 r. i styczniu 2023 r. KZN nie dysponował środkami z dotacji podmiotowej, z których pokrywane są tego rodzaju wydatki.

W związku z powyższymi ustaleniami działalność KZN w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie.

### III. Zalecenia pokontrolne

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam:

1. Uzyskiwać każdorazowo opinię Rady Nadzorczej KZN do projektu planu finansowego KZN przed przekazaniem go, w trybie określonym dla prac nad projektem ustawy budżetowej, do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem terminów określonych przez ministra właściwego do spraw budżetu dla przedłożenia materiałów do projektu ustawy budżetowej.
2. Uwzględniać przy sporządzaniu projektu planu finansowego KZN wszystkie wymogi określone w ustawie o KZN oraz regulacjach wewnętrznych.

<sup>146</sup> Na podstawie zestawień KNZ z 06.07.2023 r. przekazanych w korespondencji e-mailowej z 07.07.2023 r.

<sup>147</sup> Na podstawie informacji zawartych w piśmie o sygnaturze DO.071.1.2023.4MKa z 23.05.2023 r. oraz uzupełnieniu do pisma z 16.06.2023 r.

<sup>148</sup> Rachunek [redacted]

<sup>149</sup> Pismo o sygnaturze DO.071.1.2023.4MKa z 23.05.2023 r. oraz uzupełnienie do pisma z 16.06.2023 r. oraz m.in. wyjaśnienia przekazane w korespondencji e-mailowej z 29.06.2023 r. i 07.07.2023 r.

<sup>150</sup> O czym mowa w art. 49 ust. 1 pkt. 2.

3. Dochowywać należytej staranności przy sporządzaniu planu finansowego KZN w zakresie rzetelnego planowania przychodów (w tym w ramach dotacji podmiotowej) i kosztów (w tym środków finansowych na wynagrodzenia).
4. Dochowywać należytej staranności przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN oraz zapewnić ich terminowe przekazywanie w formie papierowej do MFiPR.
5. Uaktualnić politykę rachunkowości KZN, w szczególności w zakresie stosowanego zakładowego planu kont oraz zapewniać jej aktualizację zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
6. Zapewnić prawidłowe działanie systemu kontroli finansowej wydatków poprzez:
  - rzetelne dokumentowanie wszystkich etapów kontroli finansowej wydatków ponoszonych na podstawie zewnętrznych i wewnętrznych dowodów księgowych (w tym m.in. poprzez potwierdzanie przeprowadzenia danego rodzaju kontroli podpisem i datą; wskazywanie konkretnego przepisu, na podstawie którego udzielono zamówienia);
  - zastępowanie głównej księgowej, podczas jej nieobecności, przez pracowników posiadających pisemne upoważnienie od kierownika jednostki.
7. Zwiększyć przejrzystość naboru pracowników poprzez:
  - wskazywanie w ogłoszeniach o naborze wymaganych od kandydatów dokumentów;
  - rzetelne dokumentowanie procesu naboru, w szczególności w zakresie sporządzania kart oceny rekrutacyjnej kandydatów.
8. Zapewnić, w ramach funkcjonującego w KZN systemu zastępstw, aby pracownicy przedkładając wnioski urlopowe wskazywali w nich osoby, które będą ich zastępować.
9. Sporządzać zakresy obowiązków pracowników w formie pisemnej.
10. Zapewniać zasoby kadrowe adekwatne do realizacji zadań informacyjno-promocyjnych, mając na względzie, że zadania te nie należą do głównych ustawowych zadań KZN.
11. Kontynuować działania w zakresie bieżącego zapewniania funkcjonowania procedur antymobbingowych oraz możliwości korzystania przez pracowników KZN ze wsparcia doradcy do spraw etyki, przeciwdziałania korupcji, konfliktu interesów, mobbingu i równouprawnienia.
12. Zwiększyć przejrzystość oraz wzmocnić kontrolę procesu użytkowania samochodów służbowych w KZN, w szczególności poprzez:
  - zapewnienie przestrzegania regulacji wewnętrznych w zakresie użytkowania samochodów służbowych;
  - zapewnienie, że regulacje wewnętrzne w zakresie użytkowania samochodów służbowych regulują wszystkie kwestie z tym związane, w tym m.in. dotyczące: dokumentowania pobrania i zwrotu pojazdu przez inne osoby niż użytkownicy pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania; sposobu rozliczania wykorzystania pojazdów służbowych przez zatrudnionych w KZN kierowców;

- zmiany w regulacjach wewnętrznych zapewniające rzetelne ewidencjonowanie poszczególnych przejazdów służbowych samochodami służbowymi przez wszystkich pracowników KZN, w tym też zatrudnionych kierowców oraz użytkowników pojazdów samochodowych przydzielonych do stałego używania wykorzystujących przydzielone im pojazdy również do celów prywatnych;
  - dokumentowanie danych na temat stanu paliwa w samochodach służbowych na koniec okresu rozliczeniowego;
  - weryfikowanie danych w zakresie odbytych podróży służbowych samochodami służbowymi z danymi dotyczącymi miejsc tankowań samochodów;
  - weryfikowanie poprawności wypełnienia protokołów zdawczo-odbiorczych przekazywanych samochodów służbowych.
13. Zapewnić, aby pracownikom użytkującym samochody służbowe do celów prywatnych, do przychodu ze stosunku służbowego/stosunku pracy, była wliczana wartość pieniężna nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych.
  14. Wdrożyć skuteczne monitorowanie stopnia wydatkowania środków z dotacji podmiotowej w celu zapewnienia realizacji obowiązków umownych w zakresie występowania o zgodę Ministra na zwiększenie zaplanowanych wydatków przed ich poniesieniem oraz przypisania poniesionych wydatków do właściwych zadań.
  15. Zapewnić, aby na poleceniach wyjazdów służbowych, w ramach weryfikacji wydatków poniesionych w związku z podróżami służbowymi, znajdowały się potwierdzenia sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a przy podpisie zatwierdzającego do wypłaty – data dokonania akceptacji.
  16. Uaktualnić procedury korzystania z kart służbowych w KZN.
  17. Zapewnić, aby w dokumentacji z przyznania nagród poszczególnym pracownikom znajdowały się uzasadnienia ich przyznania.
  18. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy Pzp w zakresie wymogów co do równoważności produktów.
  19. Przestrzegać postanowień umownych w zakresie terminu wypłaty wynagrodzenia wykonawcom.
  20. Zawierać w przedmiocie umowy wszystkie usługi świadczone przez wykonawcę.
  21. Zabezpieczać interes skarbu państwa na wypadek nienależytej realizacji umowy przez wykonawcę.
  22. Określić pułap stosowania regulacji wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych, do których nie stosuje się prawa zamówień publicznych, do kwoty poniżej 130.000 zł netto.
  23. Zapewnić rzetelne przygotowywanie wniosków o udzielenie zamówienia poniżej 130.000 zł netto, w szczególności poprzez: wskazywanie środków w planie finansowym jednostki przewidzianych na sfinansowanie zamówienia;

wstawianie dat przy akceptacjach głównej księgowej oraz kierownika jednostki.

24. Zwiększyć przejrzystość i konkurencyjność udzielanych zamówień publicznych, do których nie stosuje się prawa zamówień publicznych, poprzez:

- zmiany w regulacjach wewnętrznych, które ograniczą stosowanie wyłączeń w zakresie rodzaju zamówień, co do których nie stosuje się wewnętrznych procedur oraz możliwości odstępień od stosowania wewnętrznych procedur przy udzielaniu zamówień;
- zapewnienie stosowania regulacji wewnętrznych w zakresie kryteriów oceny ofert;
- rzetelne planowanie zakresu zamówienia i szacowanie jego wartości;
- zmiany w regulacjach wewnętrznych oraz w stosowanej praktyce, które zapewnią w szczególności jednoznaczne informacje na temat: sposobu szacowania wartości zamówienia; zastosowanego trybu udzielania zamówienia; zastosowanych kryteriów oceny ofert; liczby otrzymanych ofert; załączników dołączonych do wniosku o udzielenie zamówienia.

25. Rozważyć wyodrębnienie rachunku bankowego, na który wpływałyby wyłącznie środki ze sprzedaży nieruchomości nieprzeznaczonych na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego i z którego ponoszono by wydatki na realizację zadań określonych w art. 5 ustawy o KZN.

Na podstawie art. 49, w związku z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, proszę o przedstawienie do 31.01.2024 r. informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

z upoważnienia Ministra

Robert Bartold

Dyrektor Generalny

/podpisano elektronicznie/

