



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.04.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99178 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 00-090 Warszawa, Aleja Solidarności 77 (dalej: Biuro RPO)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich od dnia 8 września 2015 r., poprzednio Irena Lipowicz od dnia 21 lipca 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

W ramach części 08 finansowano zadania z zakresu: ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisach prawa, w tym realizacji zasady równego traktowania; współpracy w sprawach dzieci z Rzecznikiem Praw Dziecka; badania, czy na skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania wolności i praw nie nastąpiło naruszenie prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej, a także wykonywania funkcji wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku ich realizacji,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części 08 w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych².

W 2015 r. w części 08 zrealizowane dochody wyniosły 117,6 tys. zł, natomiast wydatki budżetu państwa 36.044,4 tys. zł. W 2015 r. w części tej nie ponoszono wydatków z budżetu środków europejskich. Dysponent części 08 nie posiada jednostek podległych ani nadzorowanych.

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

W wyniku kontroli 10,1% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele zaplanowane w planie działalności na 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 08.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sprawozdania dysponenta części 08 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 35,0 tys. zł, tj. o 41,8 tys. zł (54,4%) niższej niż zrealizowano w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 117,6 tys. zł i były wyższe o 236,0% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były wyższe o 53,1%. Wyższa realizacja planu dochodów w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich wynikała głównie z uzyskania nieplanowanych dochodów w łącznej kwocie 82,6 tys. zł, w tym z tytułu: zwrotu kosztów postępowania sądowego i zasądzonych odszkodowań (30,4 tys. zł), odszkodowania za zalanie pomieszczeń (12,2 tys. zł), dochodów z najmu powstałych po przejęciu w trwały zarząd budynku przy ul. Długiej 23/25 (11,1 tys. zł), odsetek od należności i kar umownych (19,6 tys. zł). Wyższe od planowanych wykonanie dochodów nie było możliwe do oszacowania na etapie prac planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 5-9)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 08 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

0,6 tys. zł. Dotyczyły one obciążających powoda kosztów zastępstwa procesowego i kosztów zastępstwa prawnego w instytucji odwoławczej. Zaległości nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.10-12)

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Z zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2015 wydatków budżetu państwa w części 08 w kwocie 38.602,0 tys. zł w trakcie roku zrealizowano wydatki w wysokości 36.044,4 tys. zł, co stanowiło 93,4% planu. W porównaniu do 2014 r. wykonanie wydatków było niższe o 2.106,9 zł, tj. o 5,5%.

Wydatki dotyczyły głównie: finansowania wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (26.706,9 tys. zł), pozostałych usług, w tym: pocztowych, wynajmu biur pełnomocników terenowych w Katowicach i we Wrocławiu, sprzątnięcia, badań społecznych, ochrony mienia (2.453,1 tys. zł), zakupu materiałów i wyposażenia (1.147,7 tys. zł) oraz wymiany dachu w zabytkowym budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie (1.043,4 tys. zł). Pozostałe środki w kwocie 4.693,3 tys. zł wydatkowano przede wszystkim na: remonty, zakupy inwestycyjne, energię, wynagrodzenia bezosobowe, podróże służbowe krajowe i zagraniczne, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych i usługi telekomunikacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 3.632,5 tys. zł, tj. 10,1% wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁷) spośród 1.619 zapisów księgowych o łącznej wartości 8.670,3 tys. zł. Badaniem objęto 75 zapisów księgowych na kwotę ogółem 3.405,1 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 10 zapisów na kwotę 1.652,5 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 65 zapisów na kwotę 1.752,6 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 227,4 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, zbadano wydatki w łącznej kwocie 3.308,8 tys. zł. W zbadanej próbie nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. Ponadto przeprowadzono analizę trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, z których dwa postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, a jedno w trybie zapytania o cenę. Wartość zbadanych postępowań wyniosła 1.879,2 tys. zł. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych mających wpływ na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 14-97, 164-201)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2015 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 57.627 spraw, z których Rzecznik rozpatrzył 29.923, tj. 51,9%. Rzecznik podjął się prowadzenia 9.006 spraw, w 17.357 sprawach udzielił wyjaśnień lub wskazał wnioskodawcom przysługujące środki działania. W przypadku 1.046 spraw zwrócił się do wnioskodawców o uzupełnienie wniosku, a 672 sprawy przekazał według właściwości innym organom. Pozostałe 1.842 sprawy stanowiły głównie przekazane do wiadomości Rzecznikowi wystąpienia innych organów.

Realizując konstytucyjne i ustawowe uprawnienia Rzecznik skierował:

- 286 wystąpień problemowych (w tym 144 o podjęcie inicjatywy ustawodawczej),
- 60 skarg kasacyjnych,
- do Trybunału Konstytucyjnego: 21 wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu, 12 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, pięć zawiadomień w sprawie pytań prawnych oraz cztery zawiadomienia o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku,
- do Sądu Najwyższego: cztery pytania prawne i dwie skargi kasacyjne,
- do Naczelnego Sądu Administracyjnego: sześć skarg kasacyjnych oraz wniosek o wykładnię przepisów,
- do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 12 skarg.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 19 postępowań sądowych i trzech postępowań administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 300-302)

Wykonano cztery z 10 punktów Nakazu⁹ Okręgowego Inspektora Pracy Państwowej Inspekcji Pracy. Wykonanie pozostałych sześciu punktów Nakazu, ze względu na wielkość zakresu prac do wykonania, długotrwały tryb uzyskiwania właściwych pozwoleń oraz wysokość wydatków, przekraczającą limity określone w ustawie budżetowej na 2015 r., za zgodą Państwowej Inspekcji Pracy przesunięto na rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 368-382)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości

⁹ Nakaz wydano w dniu 5 maja 2015 r. dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich po przeprowadzeniu kontroli w dniach: 13, 14, 15, 16, 24 kwietnia 2015 r.

sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 9, 202-203, 263, 383-563)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis