



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.04.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 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 KBF/33/2017 z dnia 31 stycznia 2017 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. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

W ramach części 08 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – 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,
- wykonywania funkcji wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp).

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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 2016 r. poz. 1870, ze zm.

W 2016 r. w części 08 dochody wyniosły 55,2 tys. zł, a wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 35.465,2 tys. zł.

Dysponent części 08 nie posiada jednostek podległych ani nadzorowanych.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ocena i jej
uzasadnienie

W wyniku kontroli 7,5% zrealizowanych w części 08 wydatków budżetu państwa 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 cel prowadzonej działalności zaplanowany w planie na rok 2016 w układzie budżetu zadaniowego. Rzecznik Praw Obywatelskich rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 08.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdania dysponenta części 08 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały 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 budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2016 r. dochody wyniosły 55,2 tys. zł i były wyższe o 57,7% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016. W odniesieniu do 2015 r. dochody były niższe o 62,4 tys. zł, tj. o 53,1%.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała z uzyskania nieplanowanych dochodów w łącznej kwocie 46,6 tys. zł, w tym głównie z tytułu refundacji kosztów podróży zagranicznych pracowników przez instytucję zapraszającą (14 tys. zł) oraz zwrotu zatrzymanego wadium (10 tys. zł). Ujęte w planie dochody w wysokości 35 tys. zł z tytułu zwrotów nadpłaconych składek ZUS, wynagrodzenia płatnika oraz wpływów ze zwrotów opłat eksploatacyjnych zostały wykonane w wysokości

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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 2016 r. poz. 1015, ze zm.), 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), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

8,6 tys. zł, tj. w 25% planu. Wyższe od planowanych wykonanie dochodów nie było możliwe do oszacowania na etapie prac planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 4-17)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 08 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 7,7 tys. zł, głównie z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sprawach cywilnych. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 7,5 tys. zł, w tym 7,2 tys. zł objęte postępowaniem komorniczym. Na koniec 2015 r. zaległości nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 18-27)

2. Wydatki budżetu państwa

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Wydatki budżetu państwa w części 08 zostały zrealizowane w kwocie 35.465,2 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach i 98,4% wydatków zrealizowanych w 2015 r.

Środki przeznaczono głównie na finansowanie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (27.550,9 tys. zł), zakup pozostałych usług (2.118,4 tys. zł) i kosztów remontów (1.174,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 28-45, 183-229)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 2.674,4 tys. zł, tj. 7,5% wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Doboru losowego próby wydatków dokonano metodą monetarną (MUS⁵). Badaniem objęto 48 zapisów księgowych na kwotę ogółem 2.126,1 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych pięć zapisów na kwotę 905,5 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 43 zapisy na kwotę 1.220,6 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo według kryterium najwyższej wartości spośród objętych postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego wyniosła 548,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 276-329)

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. W próbie wydatków na kwotę 905,5 tys. zł, badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶, stanowiącej 42,6% łącznej próby wydatków, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Szczegółowym badaniem objęto pięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych, na łączną kwotę 1.274,2 tys. zł, tj. na:

- dostawę energii elektrycznej, dostawę serwerów i zakup usług sprzątnania, udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego na kwoty odpowiednio: 165,9 tys. zł, 172,0 tys. zł i 330,9 tys. zł,
- obsługę zewnętrzną oprogramowania (moduły finansowe, księgowość, środki trwałe), udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 205,1 tys. zł,
- zakup usług pocztowych, udzielonego w trybie zamówienia na usługi na kwotę 400,3 tys. zł.

Na podstawie powyższych postępowań w 2016 r. wydatkowano 548,3 tys. zł.

⁵ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

W analizowanych postępowaniach nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 230-275)

Na koniec 2016 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązania wyniosły 2.115,4 tys. zł, z czego 73,5% sumy wszystkich zobowiązań (1.555,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. zobowiązania były wyższe o 77,5 tys. zł, tj. o 3,8%. Zobowiązania zostały uregulowane do dnia 16 marca 2017 r. Tak jak na koniec 2015 r., zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 430 - 441)

Wszystkie wydatkowane w 2016 r. z części 08 środki przeznaczono na wykonanie zadania 16.4. Ochrona praw obywatelskich, praw dziecka i praw pacjenta w ramach funkcji 16. Sprawy obywatelskie, dla którego zbadano prawidłowość określenia celu i miernika realizacji zadania oraz monitoringu. Stwierdzono że przyjęte dla tego zadania w budżecie zadaniowym cel (Przeciwdziałanie i zapobieganie naruszeniom praw i wolności) i miernik (liczba wystąpień generalnych RPO pozytywnie zakończonych w stosunku do liczby wystąpień generalnych RPO skierowanych i zakończonych w okresie sprawozdawczym) zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej i umożliwiały ocenę realizowanego zadania. Wymogi te spełniały również mierniki określone na niższych poziomach układu zadaniowego, tj. dla podzadania i czterech działań.

Realizacja mierników była monitorowana w okresach kwartalnych na podstawie danych z systemu informatycznego o wykonaniu wydatków w budżecie zadaniowym oraz informacji komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami.

(dowód: akta kontroli str. 442 - 492)

W 2016 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 52.551 spraw, z których Rzecznik rozpatrzył 25.642.

Realizując konstytucyjne i ustawowe uprawnienia Rzecznik skierował:

- 441 wystąpienia problemowe do właściwych organów, w tym 196 o podjęcie inicjatywy prawodawczej,
- 66 wniosków o kasację wyroku,
- do Trybunału Konstytucyjnego: 24 wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu, 12 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, 13 zawiadomień w sprawie pytań prawnych oraz sześć zawiadomień o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku,
- do Sądu Najwyższego: jedno pytanie prawne i sześć skarg kasacyjnych,
- do Naczelnego Sądu Administracyjnego 17 skarg kasacyjnych oraz trzy wnioski o wykładnię przepisów,
- do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 18 skarg.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 39 postępowań sądowych, trzech postępowań administracyjnych oraz jeden raz zażądał wszczęcia postępowania cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 494-506)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 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) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 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 kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 330-429)

Ustalone
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 2016 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 13 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.